SERIE Magíster
VOLUMEN 9

La «Unión Sudamericana»

alternativa de integración regional en el contexto de la globalización

Rolando Marín

UNIVERSIDAD ANDINA SIMON BOLIVAR
Ecuador

CORPORACIÓN EDITORA NACIONAL

La «Unión Sudamericana»:
alternativa de integración regional en el contexto de la globalización

SERIE
Magíster
VOLUMEN 9

Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador
Toledo N22-80
Teléfonos: (593-2) 556405, 508150
Fax: (593-2) 508156
Apartado postal: 17-12-569
Quito, Ecuador
E-mail: uasb@uasb.edu.ec
http: //www.uasb.edu.ec

Rolando Marín Ibáñez

La «Unión Sudamericana»:
alternativa de integración regional en el contexto de la globalización

UNIVERSIDAD ANDINA
SIMON BOLIVAR
Ecuador

CORPORACION
EDITORA NACIONAL

Quito, 2000

La «Unión Sudamericana»:
alternativa de integración en el contexto de la globalización
Rolando Marín Ibáñez

Primera edición:
Corporación Editora Nacional
Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador
Quito, marzo 2000

Coordinación editorial:
Quinche Ortiz Crespo
Diseño gráfico y armado:
Taller de la Corporación Editora Nacional
Cubierta:
Quinche Ortiz Crespo
Corrección de textos:
Grace Sigüenza
Impresión:
Gutemberg & Aldus,
Yánez Pinzón N26-197 y La Niña, Quito

ISBN: Corporación Editora Nacional
9978-84-250-0 (serie)
9978-84-265-9 (número 9)

ISBN: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador
9978-19-001-5 (serie)
9978-19-013-9 (número 9)

Derechos de autor:
Inscripción: 013723
Depósito legal: 001520

CORPORACIÓN EDITORA NACIONAL
Roca E9-59 y Tamayo • Teléfonos: (593-2) 554358, 554558
Fax: (593-2) 566340 • Apartado postal: 17-12-886 • Quito, Ecuador

---

Título original: *La «Unión Sudamericana»: alternativa de integración en el contexto de la globalización*
Tesis para la obtención del título de Magíster en Derecho Económico
Programa de Maestría en Derecho Económico, 1997
Autor: *Rolando Marín Ibáñez*
Tutor: *Alberto Zelada*
Código bibliográfico del Centro de Información: *T-0055*

Contenido

Prólogo / **7**

Introducción / **11**

Capítulo I
El nuevo «escenario» mundial / **13**

1. El nuevo orden mundial y la globalización / **13**
2. El comercio mundial y las relaciones económicas internacionales / **17**
3. La liberalización comercial, el nuevo regionalismo y los bloques económicos / **25**
4. Las tendencias del sistema económico internacional y los «escenarios futuros» / **30**

Capítulo II
Aspectos teóricos, metodológicos y conceptuales del comercio internacional y de la integración económica / **37**

1. El comercio internacional y el crecimiento económico / **37**
2. El comercio y la movilidad internacional de recursos y empresas multinacionales / **41**
3. La integración económica y el desarrollo / **50**

Capítulo III
La integración regional y sus principales acuerdos / **61**

1. La integración regional desde la posguerra / **61**
2. Los acuerdos de integración regional: el caso de la Unión Europea y el Tratado de Libre Comercio / **65**
3. Efectos de los acuerdos de integración regional en el comercio y las inversiones / **80**

Capítulo IV
Los avances en el proceso de integración en América Latina y la evolución del Mercosur y la Comunidad Andina / **85**

1. Los avances en el proceso de integración en América Latina y la evolución del Mercosur y la Comunidad Andina / **85**
2. La Comunidad Andina y el Mercosur en la actual coyuntura / **93**

Capítulo V
La convergencia Comunidad Andina-Mercosur y el ALCA / **111**

1. La Comunidad Andina y el Mercosur: ¿hacia la convergencia regional? / **111**
2. Hacia la conformación del espacio sudamericano / **114**
3. El Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA): ¿una alternativa regional? / **121**

Capítulo VI
La Unión Sudamericana: alternativa de integración regional en el contexto de la globalización / **131**

1. Aspectos generales / **131**
2. La Unión Sudamericana como proceso de integración profunda / **137**
3. Consideraciones teóricas para una integración plena / **141**
4. Las etapas de la integración / **145**
5. Sobre la Unión Sudamericana / **146**

Bibliografía / **149**

Universidad Andina Simón Bolívar / **151**

Títulos de la Serie Magíster / **152**

Prólogo

El presente trabajo, que constituye la tesis de maestría de Rolando Marín Ibáñez, quien cursó nuestro programa de Maestría en Derecho Económico entre 1995 y 1997, es una excelente muestra de como construir debates pertinentes sobre alternativas posibles.

A partir de los cambios que se han dado en la economía y la sociedad en este fin de siglo, nos plantea la posibilidad constituir un Area de Libre Comercio Sudamericana, a la que llama ALCSA, que sería la alternativa más posible y probable al proyecto de ALCA (Area de Libre Comercio de América), que, habiendo sido anunciada años atrás, siempre encuentra reparos para su constitución efectiva.

El autor reflexiona desde la economía y a lo largo del texto nos conduce por una serie de datos y argumentos que nos muestra como una posibilidad cierta la creación de la unión sudamericana para enfrentar con éxito los procesos de transnacionalización, uniformización e interdependencia de la economía y la política a nivel mundial.

La propuesta no cae en el discurso retórico, sino que encuentra congruencia en la lógica de las referencias escogidas para sustentar sus argumentos. Esta característica, hace del presente trabajo una muy interesante sugerencia para afrontar, de mejor manera, una integración comercial y económica que permita a los países de Sudamérica relacionarse en condiciones de mayor simetría y equidad.

Partiendo de una corta reflexión sobre las características de la globalización, a la que define como «un patrón denso y dinámico de interconexión global que se apoya en el avance científico-tecnológico»,[1] Marín Ibáñez, analizando el comercio mundial, nos muestra como la reestructuración del orden económico mundial apunta hacia la constitución de grandes bloques regionales entre los cuales se dan mayores relaciones de interdependencia, lo que estaría caracterizando al «regionalismo abierto».

Este regionalismo abierto, más la presencia de la Organización Mundial del Comercio (OMC), son los espacios de integración e interdependencia que se seguirán fortaleciendo al futuro, lo que permitirá que «las unidades básicas del nuevo orden mundial en formación sean indudablemente estados/regiones con una dimen-

1. P. 13.

sión continental –EE UU, Europa, China, Japón, Rusia, y tal vez India– en torno a los cuales gravitarán la mutiplicidad de estados medianos y pequeños. Dentro de estas características, el sistema internacional que emergerá será el resultado de la conciliación y equilibrio entre los intereses nacionales en pugna de cada una de estas grandes potencias».[2]

Esta consideración, entre otras, le permiten al autor advertir como en el futuro se reducirá la capacidad de los gobiernos para conducir a las sociedades y como se fortalecerá el poder de las empresas transnacionales.

La segunda parte de esta obra está encaminada a discutir hechos, teorías, posiciones y propuestas en torno al comercio internacional, la integración económica y el desarrollo. Con bastante pertinencia se examina una parte del debate sobre las ventajas comparativas, la importancia de la movilidad internacional de los recursos y el papel de las empresas internacionales. Estos conceptos y apreciaciones se los liga a una reflexión más amplia sobre la integración económica a la que concibe «no como un objetivo final sino un proceso que permite lograr un crecimiento sostenido entre los países miembros (al mejorarse la eficiencia y la productividad, lo que redundará positivamente en el mercado de ahorro-inversión) y así contribuir al desarrollo integral de los mismos, mejorando la calidad de vida de la población involucrada».[3]

Retomando aspectos del debate económico en torno a la brecha que existe entre las naciones más ricas y las más pobres, el autor incorpora en su análisis los razonamientos de varios autores para analizar como, en el largo plazo, los países con especialización en la elaboración de productos industriales tendrán una ventaja que se acrecentará en el transcurso del tiempo, lo que llevará a que la diferencia de los ingresos por habitante entre países pobres y ricos, se vayan ampliando cada vez más.

En las dos partes siguientes, el autor, con su particular punto de vista sobre los diferentes esquemas teóricos, reflexiona con profundidad sobre la integración regional, no solamente en América sino también en otras partes del mundo. Revisa los diferentes acuerdos suscritos, aunque el balance de los efectos de la integración regional, en el comercio y las inversiones los haga únicamente tomando el caso europeo, que, dadas sus características de permanencia en el tiempo, es el que mejor se presta para tal efecto.

En estos dos capítulos se trata con mucha amplitud la compleja red de relaciones que la integración económica ha tendido en el mundo, pero sobre todo se hace hincapié en la interdependencia creciente que genera el comercio internacional y como esta circunstancia acerca a los países de América el Sur que al momento

2. P. 33.
3. P. 49.

mantienen dos esquemas de integración: la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Sur (Mercosur).

Las dos últimas partes las dedica a analizar las posibilidades de la integración sudamericana. A partir de la propuesta de Brasil y de la resolución 45 de Mercosur, el autor vislumbra serias posibilidades de confluencia comercial, económico y política, que conduzcan a la constitución de la Unión Sudamericana. Para este análisis utiliza varios datos y hechos de la realidad que darían cuenta del mejoramiento de las condiciones para la integración económica, los mismos que se ven respaldados por la evolución del comercio y por varias iniciativas diplomáticas.

Si bien faltarían solucionar algunas discrepancias y generar otro tipo de condiciones, el autor nos encamina por una serie de evidencias que llevan a pensar en la posibilidad de lograr la integración hemisférica «a través de la profundización y convergencia de los acuerdos subregionales y no mediante la adopción de nuevos compromisos que se superpongan a los ya adquiridos en el plano subregional y global».[4]

Para el autor «El interés de América del Sur en constituir un solo espacio se basaría en la necesidad de mejorar la posición negociadora de la subregión contra la demostración de fuerza que hace EE UU».[5]

Sin desestimar como horizonte integrador la creación de ALCA, insiste en que la Unión Sudamericana permitirá una mejor relación entre los diversos países y regiones ya que «las condiciones fundamentales para que el Cono Sur se convierta en una unidad básica del nuevo orden mundial están potencialmente dadas: talla continental, ingentes recursos naturales, comunidad de valores e intereses, entre otros».[6] Es básico para Rolando Marín, entender a la integración, no solamente como un fin, sino como el medio más idóneo para alcanzar objetivos que siempre se han quedado relegados en las agendas de los gobiernos de nuestros países.

Por todas estas consideraciones recomendamos la detenida lectura de este trabajo, que es un importante aporte a la discusión de la integración americana, un tema siempre presente en nuestro continente.

Ximena Endara Osejo

4. P. 113.
5. P. 125.
6. P. 129.

Introducción

Asistimos, hoy, a un escenario caracterizado por la consolidación del sistema democrático, la hegemonía del sistema capitalista y la globalización de la economía y la política internacional.

Las tendencias que prevalecen en el dinámico «nuevo orden mundial» permiten deducir que el futuro del Sistema Económico Internacional se caracterizará, por un lado, por una mayor liberalización multilateral del comercio; y, por otro, por la consolidación de bloques comerciales en torno a la Unión Europea, Estados Unidos y Japón. La conformación de los llamados «megabloques» es una de las características que orienta el nuevo sistema económico mundial, donde la integración regional se presenta como un recurso estratégico alternativo para que las naciones puedan situarse en los mercados mundiales sin temor a quedar rezagados en el comercio internacional, y ser una sola voz en las negociaciones y foros internacionales.

La experiencia de la Unión Europea (UE), la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), la evolución de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), el desarrollo del Mercado Común del Sur (Mercosur), y el objetivo de lograr la integración hemisférica a través del ALCA, constituyen los principales antecedentes que llevan a la priorización de la integración económica en la agenda de los gobiernos de las distintas regiones.

En ese contexto, el escenario futuro de la integración latinoamericana y hemisférica constituye un gran interrogante. El ALCA ¿será una realidad? ¿Resultará beneficiosa para los Estados Unidos y para América Latina? ¿Dónde se ubican los países de Latinoamérica en la «estrategia» de EE UU? ¿Existe un proceso amplio de convergencia entre el Mercosur y la Comunidad Andina? ¿Es viable la conformación de la Comunidad del Sur? ¿Es posible una integración profunda en Sudamérica a semejanza de la Unión Europea?

En los últimos meses, los cinco países de la Comunidad Andina, los cuatro del Mercosur y Chile, es decir todos los integrantes del espacio sudamericano, llegaron a ser protagonistas de un intenso proceso de negociaciones, que en algunos casos ha culminado con la firma de acuerdos de libre comercio. Dichas negociaciones, independientemente de su carácter bilateral o multilateral, conducen, en forma gradual y más rápido de lo previsto, a la formación de un área de Libre Comercio

Sudamericana (ALCSA), es decir, un espacio donde no existirán barreras arancelarias al comercio recíproco.

En lo económico, un ALCSA ofrece la posibilidad de contar con un mercado potencial de 316 millones de habitantes con un PIB cercano a los 800.000 millones de dólares. El intercambio comercial intrarregional, que en la actualidad bordea los 35.000 millones de dólares, sin duda se multiplicaría al eliminarse las barreras arancelarias, al igual que la inversión. Una mayor interrelación económica entre los grupos y países del área, tanto en comercio como en transportes, infraestructura o desarrollo industrial, generaría un gran potencial de beneficios mutuos.

En ese marco, desde una perspectiva sudamericana, existe la necesidad de adoptar una serie de definiciones regionales en torno a las modalidades de convergencia para una integración más plena que reúna lo avanzado hasta el momento y que impulse un verdadero movimiento de articulación entre diferentes esquemas subregionales que coexisten actualmente. El escenario más probable es el representado por una adhesión progresiva entre el Mercosur y la Comunidad Andina que requerirá, por parte de los líderes sudamericanos, de una gran voluntad política que transcienda los actuales intentos hegemónicos.

La región requiere fijar posiciones comunes que maximicen su potencial de negociación intrarregional, haciendo realidad la convergencia de la integración. Una evolución de estas características tendría la facultad de cohesionar la identidad política dentro de una probable evolución de la integración económica hacia un mercado común para alcanzar una «Unión Sudamericana» con identidad propia y participación plena de todos sus miembros en condiciones simétricas.

Capítulo I

El nuevo «escenario» mundial

1. EL NUEVO ORDEN MUNDIAL Y LA GLOBALIZACION

El nuevo contexto internacional

El proceso histórico entendido como el desarrollo continuo, evolutivo y coherente conduce necesariamente a la configuración de nuevos «escenarios», nuevas realidades, nuevos actores, con características y rasgos propios, que generan e inducen nuevos efectos y fenómenos en el ámbito económico, político y social y que determinan en gran medida cambios futuros, creando y consolidando nuevos espacios en el dinámico orden mundial.

La humanidad asiste a un escenario signado por el cambio, procesos acelerados y vertiginosos han transformado las economías nacionales, las estructuras políticas y sociales, así como las ideologías. El fenómeno de la globalización se ha extendido por toda la faz de la tierra y se caracteriza por el predominio de la economía de mercado, la formación de bloques comerciales regionales, la división internacional del trabajo y de los procesos de producción, así como el avance tecnológico, los sistemas de información y las telecomunicaciones.

Las causas del cambio se hallan íntimamente relacionadas con la desaparición de la bipolaridad Este-Oeste, con el derrumbe de la inmensa barrera ideológica que dividió al mundo durante decenios y que representó una fuente de desconfianza y hostilidad. El fin de la «guerra fría» y la caída del denominado «socialismo real» trajeron aparejadas, por una lado, la desvalorización de los grandes modelos ideológicos y la derrota de las visiones teleológicas, y, por otro lado, la hegemonía del sistema de libre mercado, el reordenamiento del sistema internacional y la reconfiguración de las llamadas «fuerzas de alcance global». Estos cambios privilegiaron –aunque de manera relativa– las variables económicas sobre las de carácter político en la agenda internacional de las distintas naciones.

En este contexto, los procesos de transnacionalización, integración e interdependencia constituyen el marco bajo el cual se desenvuelve el conjunto de las iniciativas internacionales. La transnacionalización conduce a un proceso en el cual los vínculos internacionales de los gobiernos son sustituidos por relaciones entre sociedades y grupos privados; la globalización incorpora mecanismos uniformiza-

dores a través de los cuales se mundializa el proceso económico; la interdependencia define el grado de sensibilidad de la economía y de la política nacionales a las variaciones de la economía y política mundial y las formas de cooperación internacional.[1]

Elementos nuevos del nuevo contexto internacional

Entre los nuevos elementos que aporta el fin de la «guerra fría» y que configuran el actual «escenario» mundial se encuentran:

a) Una disminución importante del nivel de antagonismo de ideas, que no solo es atribuible a la desintegración de la URSS y al colapso de las concepciones que sostenían a los llamados «socialismos reales», sino también al debilitamiento relativo de los supuestos en los que se basaron los reclamos del Sur frente al Norte.
b) El cambio de naturaleza de la competencia básica. Durante la «guerra fría» la rivalidad se fundaba en disputas cuyos componentes eran esencialmente políticos, militares e ideológicos. Actualmente la competencia tiene otras características, «la competencia concierne a la influencia nacional, pero una influencia que se obtiene a través del éxito comercial y el liderazgo industrial y científico.»[2]
c) El ascenso al tope de la agenda global de temas que habían ocupado en el orden anterior un lugar subordinado, y que forman parte de lo que se denomina la «agenda negativa»; deterioro del medio ambiente, pobreza, población, proliferación, migraciones, narcotráfico, terrorismo, nacionalismos.
d) La posibilidad de que se cree y amplíe un espacio de acción mayor para los organismos internacionales y para el fortalecimiento de regímenes internacionales en numerosas áreas temáticas, particularmente en las áreas tradicionales de la seguridad interestatal (desarme, control de armamentos, proliferación nuclear y misilística, etc.) y de los temas de «agenda negativa», tales los casos del narcotráfico y el terrorismo.[3]
e) Los estados-nación comenzaron a perder importancia al relativizarse conceptos como territorio, soberanía o ciudadanía. El proceso de globalización, ha afectado de manera dramática la importancia y el rol del Estado. Los argumentos que se dan para mostrar el impacto son numerosos. La dinámica de la economía contemporánea y la revolución tecnológica han hecho las

1. Hugo Vengoa, «Los factores externos en la política internacional», en *Colombia Internacional,* No. 25, Bogotá, 1994, p. 35.
2. William Pfaff, «Redefining World Power», en *Foreign Affairs, America and the World,* 1990/1, p. 37.
3. Roberto Russell, «Cambios y continuidades en las relaciones internacionales», en SELA, revista *Capítulo* 47, Caracas, 1996.

fronteras obsoletas, alterando la naturaleza del tiempo y el espacio en la política global. En este marco, el Estado es menos autónomo y tiene menor control sobre los procesos políticos, económicos y sociales que se producen dentro de su territorio.[4] Si bien en los países desarrollados los estados todavía poseen márgenes relativos de autonomía política en los circuitos económicos y comerciales, los países en desarrollo se ubican débilmente en el concierto internacional, reduciéndose significativamente su capacidad de acción en el plano externo.[5]

El fenómeno de la globalización

El fenómeno de la globalización representa un patrón denso y dinámico de interconexión global que se apoya en el avance científico-tecnológico, sobre todo en el campo de la informática, la tendencia generalizada hacia la liberalización del comercio y los mercados de capital, y la creciente internacionalización de las estrategias empresariales de producción y distribución.

La globalización puede interpretarse como efecto de procesos que se gestaron y consolidaron con la expansión inicial de la economía mundial y el ascenso del Estado moderno a fines del siglo XVI. Este proceso se amplió en el siglo XIX con la difusión del comercio y el imperialismo y su profundización global a fines del siglo XX. En este marco se distinguen cuatro fases. La primera fase se inicia con los descubrimientos marítimos, se consolida con el mercantilismo de fines del siglo XVII y principios del siglo XVIII. La segunda fase se inicia a fines del siglo XVIII con la incipiente industrialización, se consolida en la segunda mitad del siglo XIX, con los imperios coloniales y el ingreso de EE UU en la era de la gran industria. La tercera fase, comienza luego de la I Guerra Mundial con la formación de un sistema internacional de comercio y regulaciones y se consolida después de la II Guerra Mundial, con las Naciones Unidas y la revolución tecnológica de la segunda mitad del siglo. Por último, la cuarta fase se inicia con el fin de la «guerra fría» y abarca hasta nuestros días.

4. Ante esta situación, se han levantado muchas voces señalando que la era del estado-nación está llegando a su término y que la gobernabilidad en el nivel nacional es poco o nada efectiva frente a la globalización económica. Algunos autores –como Reich y Ohmae– perciben a los estados como «autoridades locales» del sistema global. Algo así como las «municipalidades» del siglo XXI, encargadas de proveer servicios «mundanos».
5. De esta forma, las consecuencias que el nuevo orden internacional puede tener para los países en desarrollo no son claras aún, pero existen motivos para ser escépticos en cuanto a los prospectos del Tercer Mundo en general. D. Ollapally, «El tercer mundo en el nuevo orden mundial», en *Ciencia Política*, No. 32, Colombia, Tierra Firme Editores, 1993, pp. 37-44.

Elementos novedosos de la globalización

En esta última fase donde el grado de profundización de la globalización llegó a consolidarse, nuevos elementos se produjeron. Los aspectos novedosos son:

a) En términos económicos

La internacionalización creciente de la producción, las finanzas y el intercambio. Este proceso, que escapa en gran medida al control de los estados, requiere de una articulación de los espacios políticos, dado que el Estado ha dejado de ser el agente adecuado para afrontar muchas de las nuevas realidades y desafíos políticos, sociales y económicos de un mundo interdependiente. De esta forma, se advierte una disyunción muy clara entre la autoridad territorial del Estado y el actual alcance de los sistemas de producción, distribución e intercambio y la globalización de las transacciones financieras. El Estado tiende a adaptarse a esta situación «internacionalizándose» y transformándose en «mediador» entre las presiones internas e internacionales. La producción y el comercio se han entrelazado de manera inexorable. Los procesos de producción se extienden por todo el planeta. Al mismo tiempo se registran aumentos destacables en la Inversión Extranjera Directa (IED), apertura de mercados, ampliación de procesos de integración económica y la liberalización del comercio a nivel mundial.

b) En términos políticos

La inédita extensión (alcance geográfico del fenómeno) y profundización (intensidad) de vinculaciones e interconexiones múltiples entre los estados y las sociedades que conforman el sistema mundial. Un impresionante aumento del *grado* y un cambio de *clase* de la interdependencia, que se expresa a través de múltiples redes de comunicación e interacción entre los gobiernos y las sociedades nacionales. Entre otros aspectos, la interdependencia lleva a la mayoría de los estados a enfatizar un enfoque colectivo más que meramente unilateral frente a una amplia gama de temas, y a considerar la guerra como una alternativa cada vez menos tolerable, debido al aumento de sus costos y a la disminución de sus beneficios.

c) En términos sociales

La exclusión de vastos sectores de la población mundial del proceso de producción, cuya consecuencia obvia es el aumento en muchos países del desempleo, la pobreza y los flujos migratorios a través de fronteras hacia las áreas más ricas.

La reacción frente a este proceso es el surgimiento de nuevos muros; además, se ha impulsado el resurgimiento de expresiones y xenofobias.

2. EL COMERCIO MUNDIAL Y LAS RELACIONES ECONOMICAS INTERNACIONALES

Evolución del comercio mundial

El comercio en la economía mundial experimentó un impresionante crecimiento durante más de un siglo. Entre 1870 y 1993 la tasa de crecimiento de las exportaciones superó la tasa de crecimiento de la producción durante cuatro o cinco períodos, situación que evidenciaba que las economías estuvieron envueltas en un proceso de mayor interdependencia e integración (cuadro 1). El período de 1913-1950, en el que se experimentaron dos guerras mundiales y una grave depresión mundial, constituye una excepción. En contraste, entre los períodos de 1913-1950 y 1950-1973, la producción mundial creció rápidamente, las exportaciones mundiales aumentaron a un ritmo medio anual más de 10 veces superior al estimado para 1913-1950. En el período transcurrido después de la guerra, el comercio mundial se incrementó a razón de 6,5%, anual en términos reales, lo que refleja un aumento multiplicado por 12 frente a un aumento multiplicado por 6 del crecimiento de la producción mundial.

Cuadro 1. CRECIMIENTO DEL PIB MUNDIAL Y DEL COMERCIO DE MERCANCIAS, 1870-1993
(VARIACION PORCENTUAL MEDIA ANUAL)

	1870-1900	1900-1913	1913-1950	1950-1973	1973-1993
Producto Interno Bruto	2,9	2,5	2,0	5,1	2,6
Comercio de mercancías	3,8	4,3	0,6	8,2	3,8

Fuente: Secretaría de Comercio, OMC, 1995.

Nota: Contrariamente a las cifras del PIB, las correspondientes al comercio no incluyen los servicios, lo que significa que las dos series de cifras no son comparables directamente. En lo que respecta al período 1870-1900 las estimaciones se refieren a 12 países desarrollados, entre ellos las siete economías mundiales. Las cifras de 1900 a 1950 se refieren a 32 países, entre ellos 16 países desarrollados, incluidas las siete economías mundiales, así como la ex URSS y 15 países en desarrollo de Asia y América Latina, incluidos China, la India, Argentina y Brasil. Las cifras correspondientes al período 1950-1900 se refieren a todos los países.

La ampliación de la función del comercio en la economía mundial fue acompañada de una participación creciente de los intercambios realizados a nivel regional. Por ejemplo, la parte correspondiente al comercio intrarregional en Europa Occidental aumentó del 53 al 70% entre 1958 y 1993, habiéndose registrado la mayor parte del aumento entre 1958 y 1973 (cuadro 2).

Cuadro 2. PORCENTAJE DE COMERCIO INTRARREGIONAL (X+M) EN EL COMERCIO TOTAL, 1928-1993 (PORCENTAJE DEL COMERCIO DE MERCANCIAS EN CADA REGION)

	1928	1948	1968	1979	1983	1993
Europa Occidental	50,7	41,8	63,0	66,2	64,7	69,9
Europa Central y Oriental y ex URSS	19,0	46,4	63,5	54,0	57,3	19,7
América del Norte*	25,0	27,1	36,8	20,9	31,7	33,0
América Latina	11,1	20,0	18,7	20,2	17,7	19,4
Asia	45,5	38,9	36,6	41,0	43,0	49,7
Africa	10,3	8,4	9,1	7,6	4,4	8,4
Oriente Medio	5,0	20,3	8,1	6,1	7,9	9,4
Total mundial	38,7	32,9	47,0	45,8	44,2	50,4

* México se incluye en América Latina.
Fuente: OMC.

La participación del comercio intrarregional aumentó también en Asia y en América Latina, pero en menor medida. En otras regiones geográficas el comercio intrarregional no experimentó modificación en general, e incluso descendió, constituyendo un ejemplo espectacular de este último fenómeno la desregionalización del comercio registrada en los últimos años en los países de Europa Occidental y Europa Oriental y en la antigua URSS. Debido principalmente a la evolución registrada en Europa Occidental, el porcentaje que el comercio intrarregional representa en el comercio mundial de mercancías aumentó, pasando de 40,6% en 1958 al 50,4% en 1993.

En lo referido al porcentaje del comercio extrarregional en relación al PIB se observa que desde 1928 a 1990 se mantiene el peso e importancia del intercambio comercial en gran parte de las regiones. En el caso de Europa Occidental, el aumento de la parte correspondiente al comercio intrarregional no fue acompañado de una variación significativa de la importancia del comercio extrarregional con relación a la producción total de la región. (cuadro 3). La importancia de la evolución cuantitativa del comercio internacional, así como de su distribución por grandes áreas industriales, se presenta en el cuadro 4. Se observa que el comercio interna-

cional desde 1938 se incrementó notablemente, en especial durante los últimos 3 decenios.

Cuadro 3. PORCENTAJE DE COMERCIO EXTRARREGIONAL (X+M) EN EL PIB, 1928-1990

	1928	1948	1968	1979	1983	1990
Europa Occidental	16,5	20,6	12,5	16,1	15,3	12,8
Europa Oriental y Central y ex URSS	24,3	13,4	14,6	18,4	17,1	22,7
América del Norte	7,8	7,8	6	13,6	11	13,2
América Latina	40	24	17,4	21,3	20,9	23,7
Asia	17,4	15,1	13,5	16,1	15,4	15,2
Africa	53,8	45,8	34,8	44,5	35	45,6
Oriente Medio	57	40	34,2	52,5	46,9	50
Total mundial	14,9	14,9	11,6	18,8	17,4	16,1

Fuente: OMC.

Cuadro 4. COMERCIO INTERNACIONAL, 1938-1995 (EN MILES DE MILLONES US$)

			Países desarrollados		Países en desarrollo	
Año	Mundo Impor.	Expor.	Impor.	Expor.	Impor.	Expor.
1938	25,4	24,0	18,0	15,2	2,0	2,4
1953	84,2	83,0	55,0	54,0	8,0	8,0
1966	216,0	204,0	151,3	142,,0	24,0	23,1
1972	463,0	440,0	328,7	332,1	86,8	88,0
1980	2.150,0	2.190,0	1.525,5	1.624,3	430,0	405,0
1990	3.334,4	3.455,0	2.261,0	2.323,0	1.074,0	1.132,0
1995	5.031,0	5.118,0	3.396,0	3.407,0	1.635,0	1.711.0

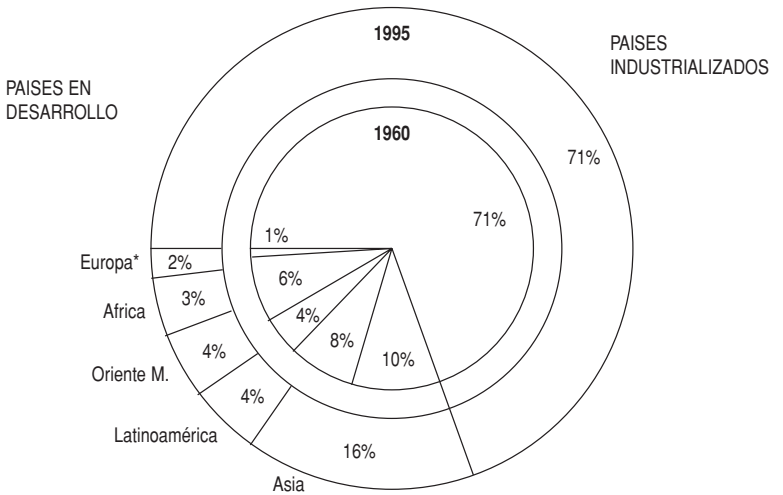
Fuente: FMI, 1996 Direction of Trade Statics Yearbook; Yearbook of International Trade Statistics, NN.UU., 1980; J. Sachs, F. Larraín, «Macroeconomía», Col. PHH, 1994.

El cuadro 5 muestra la estructura de la producción y exportación de mercancías. Se destacan algunos aspectos: la importancia decreciente del comercio de artículos primarios (alimentos, materias primas y combustibles) respecto al incremento de los productos industriales (productos químicos, maquinaria y otras manufacturas); especial contraste ofrecen las tasas de crecimiento de las materias primas

(las más bajas) y las de maquinaria (las más altas). En general, la dinámica del comercio de productos industriales es mayor que la de los productos primarios. El descenso relativo de la demanda de productos primarios y la mayor participación porcentual de las manufacturas se explican principalmente por la menor elasticidad-ingreso de los primeros en relación a los segundos, y porque el intercambio comercial más importante y dinámico se concentra entre los países capitalistas altamente industrializados o de industrialización reciente.[6]

La tendencia observada en estos últimos años conduce a considerar que el futuro del intercambio internacional pertenecerá en mayor medida a los países desarrollados, dada la gran variedad y estandarización de los productos industriales, en contraste con el descenso de la demanda en materias primas y alimentos.[7] El principal intercambio comercial se efectúa entre los países industrializados a una ta-

Gráfico 1



6. En 1995 el componente más dinámico del comercio mundial de mercancías fue el comercio de productos manufacturados, inducido por las exportaciones de material de oficina y equipos de telecomunicaciones (cuyo valor aumentó más del 25%).
7. Este efecto de la Ley de Engel (la tendencia decreciente de la demanda de productos primarios en función del ingreso) tiene repercusiones sobre la relación de intercambio y la oferta misma de los productos primarios, especialmente ciertos productos cuya oferta a corto plazo es inelástica.

Cuadro 5. ACUERDOS REGIONALES DE INTEGRACION NOTIFICADOS AL GATT EN VIGOR EN ENERO DE 1995

Acuerdos regionales de integración recíprocos

Europa

- Comunidad Europea (CE)
- Acuerdos de Libre Comercio de la CE (8)
- Acuerdos de Asociación de la CE (9)
- Asociación Europea de Libre Comercio (AELC)
- Acuerdos de Libre Comercio (AELC) (8)
- Acuerdos de Libre Comercio de Noruega (3)
- Acuerdos de Libre Comercio de Suiza (3)
- Unión Aduanera entre Rep. Checa y Eslovaquia
- Zona de Libre Comercio de Europa Central
- Acuerdo de Libre Comercio entre Rep. Eslovaca y Eslovenia

América del Norte

- Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá-EE UU
- Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC)

América Latina

- Comunidad y Mercado Común del Caribe (CARICOM)
- Mercado Común Centroamericano (MCCA)
- Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)
- Pacto Andino
- Mercado Común del Sur (Mercosur)

Oriente Medio

- Organización de Cooperación Económica
- Consejo de Cooperación del Golfo

Asia

- Acuerdo Comercial Australia-Nueva Zelanda
- Acuerdo de Bangkok
- Acuerdo sobre los Arreglos Comerciales Preferenciales entre miembros de la ASEAN
- Acuerdo Comercial Thailandia y República Popular Lao

Otros

- Acuerdo de Libre Comercio entre Israel y EE UU

sa mayor que la del mundo subdesarrollado. De acuerdo con las cifras del informe de la OMC, más del 70% del comercio mundial lo realizaron los países desarrollados. (Gráfico 1).

Varios hechos se desprenden de las actuales tendencias:

1. Que la participación de los países industriales en el total del comercio mundial ha crecido en proporciones mayores respecto a los países en desarrollo. Estos países que comercian con artículos preferentemente agropecuarios y mineros, marchan a la zaga, «desempeñando el papel de abastecedores marginales de los países que antes los colonizaron».[8]
2. El comercio entre países industriales se acrecienta en mayor proporción respecto a su intercambio con las áreas menos desarrolladas. Por su parte, el comercio entre éstos se incrementa a tasas moderadas, por el hecho de que sus producciones son más bien competitivas que complementarias y dadas las dificultades para una cooperación intrarregional, independientemente de que cuando los verdaderos propietarios de los factores productivos son firmas extranjeras, carecen de incentivos para esta cooperación. De manera que la integración y el intercambio se ven interferidos por el fenómeno de la dependencia externa.
3. Además de la importancia cuantitativa del intercambio internacional, el cual asciende actualmente a más de 5,9 billones de dólares (1995), el comercio mundial de bienes y servicios ha evidenciado. En el comercio de bienes cabe destacar que las exportaciones de «máquinas de oficina y de equipos de telecomunicaciones», categoría en la que se incluyen los ordenadores y sus partes, y los semiconductores, siguió creciendo muy vigorosamente, absorbiendo el 11% del comercio total, cifra que sobrepasa, por ejemplo, al comercio de alimentos, de automóviles y a los productos químicos o los combustibles. De los datos disponibles, desglosados por sectores principales, se desprende, además, que el sector de los servicios del sector privado (viajes, transportes, seguros, bancarios, telecomunicaciones, etc.) está en creciente expansión.
4. Resulta evidente la destacada significación de países como EE UU en la economía mundial. Su importancia como comprador y vendedor de mercancías y servicios es decisiva (no obstante que el comercio exterior representa solo una pequeña parte de su producto). Además, su posición como proveedor de capitales le otorga un papel preponderante en la economía mundial (cuadro 6).

8. R. Torres, *Comercio Internacional,* Madrid, Ed. Siglo XXI, 1996, p. 22.

Cuadro 6. PRINCIPALES EXPORTADORES E IMPORTADORES MUNDIALES, 1995
(MILES DE MILLONES DE DOLARES Y PORCENTAJES)

	Exportadores	Valor (fob)	%		Importadores	Valor (cif)	%
1	Unión Europea	750,8	20,0	1	EE UU	770,8	19,9
2	EE UU	583,9	15,5	2	Unión Europea	736,1	18,9
3	Japón	443,0	11,8	3	Japón	335,9	8,6
4	Canadá	192,1	5,2	4	Hong Kong	197,6	5,1
5	Hong Kong	173,8	4,6	5	Canadá	171,8	4,5
6	China	148,8	4,0	6	Rep. Corea	135,1	3,5
7	Rep. Corea	125,2	3,3	7	China	132,0	3,4
8	Singapur	118,6	3,2	8	Singapur	124,7	3,2
9	Taipei Chino	11,4	3,0	9	Taipei Chino	103,8	2,7
10	Suiza	81,3	2,2	10	Suiza	80,2	2,1
	Todo el mundo	3.750	100		Todo el mundo	3.890	100

Fuente: *Focus,* No. 10, OMC, 1996.

5. Finalmente, el comercio exterior de América Latina es de reducida importancia, a juzgar por la relación de las cifras con su extensión territorial y su población total. La importancia de su comercio exterior respecto del mundial fluctúa alrededor del 4% (similar a la participación de China o Hong Kong), integrado en sus exportaciones básicamente por artículos primarios con demanda descendente en función del crecimiento del ingreso mundial, y sometido a una competencia creciente, agravado por una oferta anárquica. Naturalmente, en la composición de las importaciones predominan las manufacturas, especialmente el renglón de maquinaria. Aunque la balanza comercial arroja un saldo positivo, éste resulta insuficiente para hacer frente a sus compromisos por servicios de capital, transporte, seguros y otros más.

La economía mundial en los años noventa

En los países industrializados este período viene marcado de nuevo por la sombra de una crisis y el brote de conflictos internacionales que afectan directamente a los intereses europeos y norteamericanos; tal fue el caso de la llamada «crisis del Golfo», la guerra en los Balcanes y, en general, la disgregación de la ex URSS. Por otro lado, los procesos de integración económica entre países seguían adelante de forma desigual. Desde mediados de 1990 hasta principios de 1994 fue el lapso que se necesitó para llegar a formalizar el Tratado Libre de Comercio entre EE UU, Canadá y México. La Unión Europea, después de un proceso que algunos han llamado «europesimismo», tuvo un punto de inflexión con el Tratado de

Maastricht de finales de 1991, que pretende avanzar en la unión económica y monetaria.

En estas economías se plantea ahora si realmente existe un país que pueda tirar de los demás. Alemania, durante años motor de la economía de la Europa Occidental, se encuentra inmersa en un proceso de reunificación, que le ha hecho desviar su mirada hacia su vecino –ahora hermano– del Este. A pesar de que a Estados Unidos se le sigue considerando como «guardián» del mundo, los ciudadanos norteamericanos reclaman que el gobierno se preocupe más de los problemas internos que sufre el país. Por otra parte, los problemas que afrontan los países industrializados se vuelven más complejos.

Los rasgos actuales

La etapa actual se caracteriza por la reestructuración del orden económico mundial. Esta reestructuración se realiza concentrando sus energías y su dinámica en el Norte. Reagrupa a las naciones que están construyendo la unidad europea, a los Estados Unidos y al Japón y no deja de considerar también la posición de parte del Asia a partir de los dinámicos «Nicks» y de los procesos económicos en China Popular; en estos casos hablan de un cuarto poder mundial en vías de construcción.

Esta situación demuestra que la profundidad y magnitud de la crisis está obligando a la constitución de grandes bloques, en un movimiento que tiende a superar los conceptos tradicionales de las fronteras nacionales. Existe toda una organización en marcha en este sentido: la Unión Europea; el TLC entre los Estados Unidos, México y Canadá; y el que se viene perfilando de manera casi inmediata sobre la base del Japón y del Sudeste Asiático.

En este contexto, los principales fenómenos experimentados se relacionan con los siguientes aspectos:

1. Existe en los bloques regionales una cada vez mayor interdependencia entre países a fines de la década de los ochenta, proceso que se ha acentuado en los años noventa (cuadro 7).
2. Se han modificado los patrones de crecimiento de los países desarrollados y la gravitación económica recíproca de las principales economías industrializadas. Esto se puede medir en términos de la participación de los principales países capitalistas en las exportaciones mundiales.
3. Se puede observar la disminución de la gravitación de los EE UU y el Reino Unido, y la consiguiente ampliación de la presencia de las otras potencias industrializadas.
4. Se incrementa notablemente la gravitación de los principales países del Asia, cuya dinámica económica y comercial sobrepasa a las otras regiones del mundo, siendo los casos más conocidos, pero no los únicos, los de Taiwán, Hong Kong, Corea del Sur y Singapur.

Cuadro 7. COMERCIO INTRARREGIONAL DE CADA BLOQUE, 1960-1987
(PORCENTAJE DEL TOTAL DE EXPORTACIONES)

	1960	1970	1980	1987
Unión Europea	34,6	48,9	52,8	58,8
ASEAN	21,7	14,7	17,8	17,7
MCCA	7,5	26,8	22,0	11,9
CARICOM	4,5	7,3	6,4	6,3
ALADI	7,7	10,2	13,5	11,3
Pacto Andino	0,7	2,3	3,5	3,2

Fuente: Informe Banco Mundial, 1991.

5. Se verifica una expansión del comercio internacional, así como una creciente significación de las organizaciones que deben regularlo, como es el caso del GATT.
6. Se registran notorios cambios en estilos de vida de las capas medias en los países desarrollados, así como la emergencia de nuevos valores y aspiraciones sociales, lo que incluye preocupaciones cada vez más extendidas respecto al medio ambiente.
7. Se modifican paulatinamente los patrones de la cooperación económica internacional, como consecuencia de las posiciones ideológicas predominantes en los países capitalistas desarrollados, así como el derrumbe del socialismo en Europa Oriental.

3. LA LIBERALIZACION COMERCIAL, EL NUEVO REGIONALISMO Y LOS BLOQUES ECONOMICOS

La liberalización comercial

A partir de la década de los ochenta tuvo lugar una serie de cambios en las actitudes hacia la política comercial, tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados, que representó una reversión de las posiciones mantenidas previamente. Los países en desarrollo avanzaron hacia la vanguardia de la liberalización comercial cuando un número cada vez mayor de países sufrió un cambio de política hacia un mayor grado de apertura.[9] Por otra parte, mientras continuaban ex-

9. De acuerdo a la OMC, desde el comienzo de la Ronda Uruguay cerca de 70 países en desarrollo habían liberalizado su comercio. Boletín *Focus,* No. 7, Ginebra, OMC, 1995.

poniendo una doctrina de libre comercio, en la práctica los gobiernos de los países desarrollados seguían con su expediente de usar barreras no arancelarias para manejar las importaciones de los países en desarrollo y adoptaban un acceso cada vez más selectivo a sus mercados. Un aspecto de esta selectividad fue el creciente interés en fortalecer los acuerdos regionales comerciales que ya existen o en establecer otros nuevos.

Las causas de la conversión a la liberalización comercial en los países en desarrollo fueron múltiples; algunas están relacionadas con la interpenetración cada vez mayor de los mercados, proceso que se despliega y que se resume en el concepto de globalización. El proceso de globalización económica –cuyas principales características son un crecimiento más rápido de las variables económicas internacionales que las nacionales a un paso superior en la tasa de cambio tecnológico en los centros principales– ha aumentado las ventajas percibidas de una integración más estrecha en la economía internacional. Así, un número cada vez mayor de países en desarrollo buscaron establecer condiciones para un crecimiento más rápido tanto de las exportaciones como de las importaciones y para lograr ingresos mayores de inversión extranjera directa. En muchos países estos objetivos han conducido a una liberalización comercial que se ha perseguido con diversos grados de intensidad en diferentes naciones.

La globalización económica también trajo presiones mayores sobre dichos países hizo que el crecimiento orientado hacia afuera sea más difícil de lograr (o de sostener). Los países en desarrollo (y en particular los más avanzados desde el punto de vista industrial) fueron (y son) presionados para abandonar el uso de herramientas políticas discrecionales de comercio exterior e industriales y para que aceptasen nuevas «disciplinas» en campos que anteriormente estaban fuera de los límites del escrutinio internacional.[10] Esta tendencia se refleja en el uso que los países desarrollados hacen de las negociaciones comerciales. Cada vez más las negociaciones comerciales se convierten en un vehículo que utilizan los países más poderosos desde el punto de vista comercial para dictar las condiciones de un solo modelo de alcance mundial de elaboración de política económica. La puerta del comercio es para llegar al corazón de una diversidad de leyes, instituciones y otras prácticas gubernamentales que a veces se titulan «impedimentos estructurales al acceso del mercado» o «deformaciones al comercio».

Se presentaron diversos factores nacionales que indujeron a los países en desarrollo a adoptar regímenes comerciales más abiertos. En algunos casos los gobiernos notaron que la política de sustitución de importaciones los condujo demasiado lejos y de manera sostenida durante mucho tiempo a la ineficiencia económica.

10. Un análisis más amplio se desarrolla en M. Agosin y D. Tussie, «Globalización, Regionalismo y nuevos dilemas en la política de comercio exterior para el desarrollo», *Trimestre económico,* No. 239, FCE, 1993.

Además, importantes segmentos de la opinión pública mostraron señales de «fatiga de protección»; se presentaron críticas cada vez más numerosas hacia los costos en que se incurría con la práctica de tales políticas, cuando las empresas dejaron de vivir de las rentas que les proporcionaba la protección y no lograron alcanzar niveles adecuados de competitividad internacional. Otro factor que contribuyó fue la necesidad de promover las exportaciones a fin de suavizar las dificultades que presentaba el intercambio con el exterior.

Estimulados por estas oleadas de cambio, los análisis de la política de comercio exterior recuperaron el escenario central. El tema se profundizó recientemente, por una parte, por la globalización, y, por otra, por las nuevas contribuciones a la teoría de la política comercial y su aplicabilidad a los países en desarrollo. Empero, el centro de la controversia es si el crecimiento orientado hacia afuera se logra mejor por medio de la liberalización comercial y la neutralidad de incentivos o si requiere de políticas comerciales selectivas y posiciones gubernamentales activistas en favor de la industrialización, el derecho a las cuales está sometido a un desafío cada vez más fuerte en las negociaciones internacionales.

El «nuevo regionalismo»

Los acuerdos regionales y subregionales recientemente adquirieron dimensiones y características novedosas. Con el fenómeno de la globalización, la integración económica retorna como tema central en la perspectiva de mejorar las condiciones de la inserción internacional de las economías, pero en un escenario diferente, donde los consensos respecto a la necesidad de practicar formas de especialización e industrialización se hallan íntimamente relacionadas a la dinámica de los mercados.

La aplicación de políticas de libre mercado ha facilitado la viabilidad de las propuestas de integración económica regional. Aspectos como la globalización de los procesos productivos y de los mercados, los movimientos de capital que permiten superar las restricciones de divisas y la conformación de bloques regionales han transformado las percepciones que prevalecían en el pasado con respecto a los efectos de la integración regional, dando lugar al nuevo regionalismo.

En este contexto, una de las características novedosas del integracionismo actual es la de tener una orientación complementaria al multilateralismo bajo el concepto nuevo de «integracionismo abierto».[11] Los acuerdos comerciales que se enmarcan dentro de la lógica del regionalismo han promovido un significativo crecimiento del comercio entre países asociados.

11. El integracionismo abierto o regionalismo abierto consiste en profundizar los procesos de integración en el entorno específico de la globalización a fin de lograr la mejor participación posible en todos los órdenes que ésta implica y elevar la calidad de vida de la población. Se trata, por tanto, de regionalizar la globalización.

Por tanto, la integración económica recientemente ha sido revalorizada en una mayor dimensión. A raíz de la evolución hacia una creciente apertura de las economías, se observa un marcado interés por avanzar a una mayor complementación entre ellas. La experiencia de la Unión Europea (UE), la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC/NAFTA) y el objetivo de lograr la integración hemisférica (ALCA) –que surge a partir de la reunión en Miami– constituyen los principales antecedentes que llevaron a la priorización de la integración económica en la agenda de los gobiernos de la región.

Por otra parte, se están retomando las ideas respecto a que los esquemas de integración actuales son funcionales a la búsqueda de una modernización e industrialización de las economías en desarrollo. Asimismo, la observación del creciente comercio intrarregional, que se inicia en los procesos de integración actuales, refuerza la percepción acerca de la enorme potencialidad de la integración para apuntalar el crecimiento económico.

En este sentido, las tendencias que prevalecen en la actualidad permiten deducir que el futuro del sistema económico internacional se caracterizará, por un lado, por una mayor liberalización multilateral del comercio –resultados de la Ronda Uruguay y la creación de la OMC– y, por otro, por la conformación de amplios bloques comerciales en torno a las grandes potencias económicas: EE UU, Unión Europea y Japón.

Los nuevos temas en los procesos de integración y participación de nuevos actores económicos

La integración en el nuevo contexto internacional no queda simplemente delimitada a la parte comercial y algunos aspectos sociales; con la culminación de las negociaciones de la Ronda Uruguay y la conformación de la Organización Mundial del Comercio se incorporan otros temas como el comercio de servicios, propiedad intelectual,[12] medio ambiente, normas laborales y políticas en materia de competencia internacional. Son temas que están siendo tratados y armonizados en los grupos de integración, observando las reglas del sistema multilateral de comercio.

Asimismo, surgen nuevos tratamientos a temas ya desarrollados en los esquemas de integración y actores económicos que participan en su dinámica, como los siguientes:

a) Tratamiento a nuevos temas que inciden para replantear la concepción y financiamiento del desarrollo. En tal sentido, el financiamiento externo no se debe destinar solo a aspectos de infraestructura sino hacia áreas sobre la protección del medio ambiente e inversión tecnológica.

12. En los sistemas de integración se tratan acciones para evitar que los acuerdos en materia de propiedad intelectual limiten, en forma más allá de lo estrictamente necesario, el acceso a la tecnología.

b) La coordinación de las políticas macroeconómicas e instrumentos de política económica (fiscal, monetaria y cambiaria) entre los países de la región, para evitar que los desequilibrios presentados en un país se extiendan a través de las fronteras, generando inestabilidades a otros estados miembros. El equilibrio que se alcance en estas políticas incidirá en el sostenimiento y el crecimiento del comercio y de las inversiones intrarregionales.
c) La prioridad de los esquemas de integración en el control de los desequilibrios comerciales y el aprovechamiento de los beneficios que pueda generar la globalización.
d) El ímpetu adquirido por las empresas, en la medida en que se incrementan sus funciones y obtienen un campo de acción superior en el comercio, ha desplazado a los propios gobiernos en el planteamiento y manejo de las directrices del comercio. La empresa como generador dinámico del comercio incide a su vez en otros campos como en el desarrollo y expansión de tecnología. No obstante, mediante los acuerdos intraempresas se acentúan los trasplantes tecnológicos, negando cualquier posibilidad de transferencia en este campo a los países de la región.
e) La apertura y modernización de los sistemas financieros a nivel regional han permitido un desarrollo acelerado de los mercados.
f) La competitividad de los mercados internacionales exige abordar nuevamente, en los procesos de integración, el tema de la reconversión industrial. Por lo tanto, las nuevas relaciones industriales deberán incluir medidas de capacitación al personal vinculado a empresas.

Los bloques económicos

Desde inicios de la Ronda Uruguay en 1986 se ha acelerado la tendencia hacia la integración regional y es una manifestación de un mundo que se encamina día a día hacia un proceso de articulación en grandes bloques económicos.[13] La conformación de los llamados megabloques representa una de las características que orienta el nuevo sistema económico mundial, y es allí donde la integración regional se cristaliza como un recurso estratégico alternativo para que los países puedan situarse en los mercados mundiales sin temor a quedar rezagados del comercio internacional y ser una sola voz en las negociaciones y foros internacionales.

En estas circunstancias, se pretende mejorar ostensiblemente su capacidad de negociación para participar en las reformas de instituciones financieras y monetarias, el tratamiento de las inversiones extranjeras y la tecnología, la legislación laboral y la protección del medio ambiente, etc.

13. Germánico Salgado, «Integración Latinoamericana y Apertura Económica», *Revista de la Cepal,* Santiago de Chile, No. 42, 1990, p. 1.

Entre los factores que explican la tendencia a la conformación de bloques regionales se encuentra, en primer lugar, la convergencia de intereses y políticas en el marco de una nueva agenda del comercio exterior. En ese sentido, bloques como por ejemplo la Unión Europea profundizó su integración, mientras que los EE UU abrazaron el regionalismo y ya se perfilan hacia la conformación de una zona de libre comercio que abarque a todo el hemisferio occidental. Por su parte, en el sudeste asiático, bajo el liderazgo del Japón, es también probable la conformación de un área de libre comercio a partir de la integración económica de hecho que existe hoy en esa región. En ese sentido, la Asociación de Países Asia-Pacífico ha decidido constituir un área de libre comercio para el año 2020.

4. LAS TENDENCIAS DEL SISTEMA ECONOMICO INTERNACIONAL Y LOS «ESCENARIOS FUTUROS»

Han surgido diversas tendencias en el panorama de las relaciones económicas internacionales –en algunas ocasiones contrapuestas– como: la apertura económica, la integración y conformación de bloques económicos dentro de un modelo de economía abierta, la regionalización y la globalización de la economía, la participación de los diversos actores económicos en la formulación y el desarrollo de la política económica y el tratamiento a nuevos temas. Estas tendencias inciden en el replanteamiento de un nuevo modelo de desarrollo económico mundial, distinto al neoliberalismo a ultranza y al proteccionismo obsoleto.

El fin de la «guerra fría» y la profundización de la globalización plantean la necesidad de configurar escenarios futuros en los que se desarrollen las relaciones económicas internacionales. Las principales corrientes del pensamiento presentan interpretaciones que describen futuros espacios en los cuales habrá de desarrollarse las relaciones entre naciones, bloques y regiones. En ese sentido, se pueden presentar dos hipótesis globales: 1. un sistema que va desde la fragmentación y el conflicto; y, 2. un orden mundial que va hasta la adhesión y la cooperación.

Una visión liberal

Desde 1989, este proceso ha pasado por dos fases, al menos en el nivel de las percepciones predominantes. La primera se extiende desde el inicio de la caída del imperio soviético y la desaparición en cascada de los «socialismos reales» de Europa del Este, hasta el fin de la guerra del Golfo. En esta fase (que algunos llaman «voluntarismo liberal», y que tuvo su expresión en la tesis de F. Fukuyama sobre el «fin de la Historia», prevalece una visión normativa del orden mundial enraizada en los supuestos básicos del internacionalismo liberal. Dentro de esta corrien-

te del pensamiento, tres condiciones básicas deberían cumplirse para que haya orden mundial: la implantación de regímenes democráticos a escala planetaria, la realización de acuerdos entre países para mantener la seguridad colectiva y cooperativa; y, finalmente, el funcionamiento de una economía liberal.

Fukuyama en *El fin de la Historia* señala el triunfo del sistema capitalista de mercado, que se presenta como la única alternativa de forma de organización económica y social; por tanto, no puede existir conflictos en gran escala y, por lo mismo, la historia –tal como se conoce en Occidente– llega a su fin.[14]

Dentro de esta óptica, una posición liberal sobre los modelos de orden económico es desarrollado por M. Kahler,[15] quien presenta tres hipótesis. El primer modelo de orden liberal explica la permanencia de un orden estrictamente económico dirigido por el mercado. Un segundo modelo es el «institucionalismo liberal», donde las instituciones desempeñan el rol de correctores de las falencias del mercado. Un tercer modelo considera que las imperfecciones a presentarse serán resueltas por la sociedad civil a través de organismos no gubernamentales, que influirán en forma determinante en el orden internacional.

«El choque de las civilizaciones»

La tesis de S. Huntington[16] sobre el «choque de las civilizaciones» representa otra visión del futuro escenario mundial que tiene como rasgo la confrontación. El planteamiento adelanta un conjunto de hipótesis descriptivas sobre el futuro de las relaciones internacionales, donde el conflicto entre civilizaciones suplantará al ideológico y a otras formas de conflicto, como forma dominante, aunque por cierto no excluyente del conflicto mundial. Así, el eje principal de la política mundial sería las relaciones entre civilizaciones, particularmente entre Occidente y lo que él domina el «resto».

Huntington plantea otra división de la cuestión, y es que la historia no ha ter-

14. Cabe señalar que H. Marcuse y D. Bell anunciaron en los años sesenta el fin de la historia. Marcuse, con otro final: «Dado que la historia en el sentido marxista es propulsada por el descontento, y que la sociedad opulenta de los años cincuenta pareció desconectar el motor histórico narcotizando a las gentes con el bienestar económico, la historia termina no en la libertad de la sociedad sin clases postulada por Marx, sino en el letargo de una sociedad narcisista que no cuestiona el sistema». D. Bell en «El fin de la ideología», suavizó este argumento señalando que la clase trabajadora ya no creía en la ideología de su liberación por la lucha de clase, ni se veía como motor de la historia, antes bien, se conformaba con el estado de bienestar, las organizaciones sindicales y sus reivindicaciones más incrementalistas que revolucionarias. Lo que Fukuyama añade a estos precursores es que la caída del marxismo y la democracia liberal se revela como «el significado de la historia».
15. M. Kahler, «Modelos de orden en una economía integrada», en *Contexto Internacional,* vol. 17, No. 2, PUC, Brasil, 1996, pp. 245-251.
16. Una civilización es el nivel más amplio de identidad cultural por debajo del mundial; una identidad configurada por religión, costumbres, instituciones, historia y símbolos compartidos.

minado porque, en el futuro, aunque los conflictos ya no sean ideológicos, ni siquiera económicos, serán culturales: guerras entre civilizaciones.[17] Explica que los conflictos futuros se darán en las fronteras entre civilizaciones,[18] como se comprobó experimentalmente en el conflicto de Bosnia, donde rozan las civilizaciones islámica, eslava y occidental; o como se vio en la guerra de Kuwait, donde se enfrentaron el Islam y el Occidente. Sea por esas causas económicas, étnicas o religiosas, el conflicto se encenderá fácilmente si existen diferencias de civilización. «Incluso el enfrentamiento entre EE UU y Cuba es un conflicto de en la frontera entre el Occidente e Iberoamérica, además de un residuo de pelea ideológica».

El significado del siglo XX para Huntington es el fin de la hegemonía de Occidente en el mundo que se impuso a partir de 1500, que ha visto la liquidación de los imperios coloniales y la emergencia de las civilizaciones dormidas de China, India, Japón, Islam y Eslávica. Desde 1990, «el telón terciopelo de la cultura ha sustituido al telón de Acero» de la ideología, pero ello no significa que las guerras futuras vayan a ser de guante blanco: serán guerras civiles del mundo, a menos que por un pacto real entre las civilizaciones se llegue a un gobierno mundial o a un ejército de las Naciones Unidas capaces de arbitrar conflictos de escala global.[19]

Una visión neorrealista

Una lectura neorrealista[20] es la muestra más representativa de las percepciones prevalecientes en la segunda fase –que abarca desde la conclusión de la guerra del Golfo hasta el presente– y está signada por la idea no del fin sino del «retorno a la historia», o por el «regreso al futuro», donde «futuro» debe leerse como «pasado». Hechos tales como la desintegración de Yugoslavia, la guerra de Ruanda, la tragedia de Somalia, los conflictos en la experiferia interna del Imperio Soviético, el auge del fundamentalismo, pusieron término al optimismo propio de la primera

17. Entre 1500 y 1800 las guerras fueron entre reyes, de 1800 a 1918 se dieron entre naciones y de 1920 a 1990 entre ideologías: comunismo, fascismo y democracia. Estos conflictos fueron guerras civiles de Occidente; la novedad a partir de 1990 es que las guerras serán entre Occidente y los no occidentales, y que serán guerras entre civilizaciones. S, Huntington *The Clash Of Civilizations And The Remaking Of World Order*, New York, Ed. Simon & Schuster, 1996.
18. Toynbee postuló ya en los años treinta que la civilización era la unidad inteligible de estudio histórico porque en la época posmoderna (término que acuña Toynbee), la nación ya no es un elemento significativo para comprender los fenómenos que se han vuelto trasnacionales. De las 21 civilizaciones del mundo que definió Toynbee quedan en este momento ocho: occidental, confuciana, japonesa, hindú, islámica, eslava, iberoamericana y africana.
19. Según Toynbee, China, por la experiencia de su imperio y por la tolerancia de su religión budista y taoísta, es la civilización llamada a sentar las bases de la unificación mundial. ¿Lo aceptarían los demás? Cito con aprensión las declaraciones que cita Gore Vidal de un escritor japonés: «América, la fábrica; Africa, la reserva y a su vez cita Europa el «for shopping». *Ibíd.,* 3, p. 49.
20. Véase trabajos de Walzt, Mearssheimer y Layne.

fase y dieron lugar a que se hablara de manera creciente sobre el «nuevo desorden internacional».

Los neorrealistas sostienen que el conflicto dominante seguirá siendo entre estados y que la seguridad dependerá del equilibrio y no de afinidades ideológicas o de relaciones de parentesco «civilizatorio». Para los citados autores, la noción de orden es meramente empírica y no normativa. Denota una determinada distribución global de poder entre las principales unidades políticas de una era. De este modo, todo cambio de «orden» solo puede resultar de una modificación sustancial en la distribución de los atributos de poder entre los «grandes» o de acontecimientos muy importantes en el seno de alguna de las unidades políticas principales. En definitiva, el cambio se limita esencialmente a lo cuantitativo. Algunos estados ganan y otros pierden poder en un juego perpetuo caracterizado por las rivalidades interestatales, la desconfianza y el conflicto. Con independencia de lo que produce esta conducta típica (la naturaleza humana o la condición anárquica del sistema internacional), la conclusión es solo una: todo futuro será en esencia como el pasado. Y, por ende, el nuevo escenario de orden mundial estará signado por la clásica rivalidad entre los grandes poderes (probablemente EE UU, Europa, Japón, China y Rusia) que competirán, como lo han hecho otros estados en el pasado, por poder y prestigio.

Esta visión neorrealista equivale al escenario de «fragmentación» de la economía internacional con el que trabajan algunos analistas desde la óptica de la economía política. En este escenario las oportunidades de explotar las ventajas potenciales de la globalización, expresadas a través de mercados más abiertos e integrados, se perderían a manos de un regionalismo cerrado (fragmentación), además de que se agravaría el conflicto político entre los grandes poderes, tanto entre sí como por las áreas de influencia. Esto resulta increíble desde un punto de vista filosófico e inverosímil en cuanto se constata con la realidad del tercer mundo.

Conclusión

Entre liberales y neorealistas se encuentran diversas posturas intermedias.[21] Sin embargo, y por cierto con muchos matices, la mayoría de los autores que se encuentran dentro de estas posiciones tiende a coincidir en un punto central: que en una parte del mundo las relaciones económicas internacionales estarían atravesando cambios cualitativos (claramente en el mundo que integran los países desarrollados), mientras que en el resto del planeta el pasado no haría más que repetirse. Puesto de otro modo, en un espacio el tiempo sería como una flecha y en el restante como un círculo, el del «eterno retorno».

Estas distintas interpretaciones sobre el futuro de las relaciones económicas

21. Véase, por ejemplo, el trabajo de Robert Heilbronner, *Visiones del Futuro*, Paidos, 1998.

internacionales que reúnen elementos de signo opuesto, han provocado una gran confusión. La perspectiva liberal (como lo han dicho siempre sus seguidores) es esencialmente normativa, dado que vincula la idea de orden con la realización de determinados valores, por ejemplo la extensión de la democracia y los derechos humanos. La visión neorrealista (también como siempre) es demasiado estática, exageradamente pesimista y, en buena medida, reduccionista. La tesis de Huntington es simplista y parcial. La idea del puro «desorden», finalmente, es trivial, además de incorrecta.

Es de interés destacar que desde la formación del sistema internacional moderno siempre han estado presentes elementos de sociedad en las relaciones internacionales, aunque por cierto con distinta intensidad. Puesto de manera más simple, siempre hubo algo (y con frecuencia mucho) de orden en el sistema internacional. En este sentido, no debe confundirse la existencia de conflictos y problemas, e inclusive la misma guerra (asidua y erróneamente utilizados para mostrar que solo hay «desorden mundial») con la ausencia de algún tipo de orden en las relaciones internacionales. En todo caso, es importante señalar que una de las características del sistema internacional del próximo siglo será la aparente contradicción entre, por un lado, la fragmentación de poder en sus diferentes facetas y, por otro lado, la creciente globalización de las relaciones internacionales, sean económicas, políticas, estratégicas o de otra índole. Si bien EE UU seguirá manteniendo una supremacía económica y una hegemonía militar, la distancia con respecto a otras potencias irá disminuyendo gradualmente.

Dentro de este contexto general, las unidades básicas del nuevo orden mundial en formación serán indudablemente estados/regiones con una dimensión continental –EE UU, Europa, China, Japón, Rusia, y tal vez India– en torno a los cuales gravitarán la multiplicidad de estados medianos y pequeños. Dentro de estas características, el sistema internacional que emergerá será resultado de la conciliación y equilibrio entre los intereses nacionales en pugna de cada una de estas grandes potencias.

El mundo tiende a avanzar velozmente hacia una situación global en la cual se afirmarán y serán fundamentales una serie de elementos hasta bien entrado el siglo XXI:

1. El peso político de cuatro grandes potencias que, casi con seguridad, formarán parte del nuevo patrón de poder mundial: EE UU, China, Rusia y Europa, en ese orden de probabilidades. Luego dos contenedores simplemente posibles: Japón y un centro musulmán hipotético de poder.[22]
2. El liderazgo de los EE UU, especialmente en los campos militar, aeronáutico, aeroespacial y político.

22. «The economist: ¿quién dominará el mundo el próximo decenio?», citado en revista *Cash internacional,* No. 36, marzo, 1994.

3. El peso económico de tres grandes bloques: Norteamérica Unida, Europa Unida, los países asiáticos del Pacífico; bloques cuyos socios condicionarán duramente el acceso de otros países a sus enormes mercados cautivos.
4. La globalización de la informática y las comunicaciones, como factores dinámicos de culturas, condiciones de vida, liderazgos, formas de gobierno, políticas, tecnologías, productos, entre todos los países.
5. La preocupación de todos los pueblos porque el mundo recupere condiciones ambientales adecuadas.
6. La desaparición de las fronteras económicas nacionales, y con ella la reducción de la capacidad de los gobiernos para conducir a las sociedades, especialmente en los países en desarrollo, como efecto del avance de los procesos de integración económica y/o como resultado de la creciente trasnacionalización de unos pocos cientos de enormes empresas que harán prevalecer sus estrategias nacionales de desarrollo.

   Y el fortalecimiento constante de las empresas trasnacionales, algunas mundiales en su número, orígenes, indicadores financieros, poderes económicos y políticos, que las vuelve inmunes a las políticas nacionales de los países donde están domiciliados y donde operan.
7. La preferente atención de las trasnacionales a la microelectrónica, la biotecnología, las telecomunicaciones, la aviación civil, la robótica, el software, los nuevos materiales, que son y serán los sectores de punta en el desarrollo y la aplicación de la tecnología de procesos.

CAPÍTULO II

Aspectos teóricos, metodológicos y conceptuales del comercio internacional y de la integración económica

«Tanto en el plano de las regiones de un país como en el plano de la economía mundial, el juego espontáneo de las fuerzas económicas tiende inevitablemente a ir ampliando las brechas que separan las regiones o las naciones más ricas de las más pobres... normalmente, el juego de las fuerzas del mercado tiende a aumentar, más bien que a disminuir, las desigualdades entre las regiones»

G. Myrdal

1. EL COMERCIO INTERNACIONAL Y EL CRECIMIENTO ECONOMICO

El comercio internacional representa el intercambio de bienes, servicios y capitales entre residentes de diferentes estados políticamente independientes. El intercambio supone considerar tres aspectos: 1. la doble vía del comercio; 2. la importancia de los servicios; y, 3. el criterio de residencia.

1. El comercio internacional es de doble vía, pues supone el proceso de compra y venta que se relaciona con las exportaciones e importaciones. Existe una natural tendencia a exportar más de lo que se importa para lograr un superávit. En esa medida, las naciones se especializan para poder participar exitosamente en el comercio internacional a través de políticas que apuntan no solo a lograr un superávit en la balanza de pagos sino a lograr sostenidas tasas de crecimiento tanto para los flujos de exportación como para los de importación.

   El comercio internacional supone ganancias mutuas para las naciones. Probablemente la reflexión más importante de toda la economía internacional sea la idea de que existen ganancias de comercio, esto es, que cuando los países venden bienes y servicios entre ellos, se produce casi siempre un beneficio mutuo.[1] «En un sistema absolutamente libre, cada país invertirá na-

1. P. Krugman, M. Obstfeld, *Economía Internacional: Teoría y Política,* 2a. ed., Madrid, McGraw-Hill, 1994, p. 4.

turalmente su capital y su trabajo en empleos tales que sean lo más beneficioso para ambos. Esta persecución del provecho individual está relacionada con el bienestar universal. Distribuye el trabajo en la forma más efectiva y económica posible al estimular la industria, recompensar el ingenio y por el más eficaz empleo de las aptitudes peculiares con que lo ha dotado la naturaleza; al incrementar la masa general de la producción, difunde el beneficio general y une a la sociedad universal de las naciones en todo el mundo civilizado con un mismo lazo de interés e intercambio común a todas ellas».[2]

2. El comercio internacional no se refiere solo al intercambio de bienes y mercancías sino también al de servicios. Cada vez es más importante el valor de las transacciones internacionales de servicios de distinta índole como, por ejemplo, fletes, seguros, software, turismo, comunicaciones, servicios financieros, de consultoría e ingeniería. El comercio de servicios plantea nuevos retos y tecnologías que se relacionan con comercio de intangibles, es decir de un comercio de conocimientos e información, por lo que adquiere singular importancia la legislación para la protección de la propiedad intelectual. Asimismo, otro componente del comercio internacional de servicios es el relacionado a la protección del medio ambiente; a la comercialización de las tecnologías y servicios que se refieren a este rubro denominado «comercio verde». «Las migraciones internacionales y la concesión de préstamos y el endeudamiento internacionales son también formas de comercio beneficioso para ambas partes; el primero al intercambiar trabajo por bienes y servicios, y el segundo a través del intercambio de bienes presentes por promesas sobre bienes futuros».[3] Por tanto, en el comercio internacional no es solo importante el saldo de la balanza comercial, sino la evolución de la balanza de servicios y el saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos, pues en este último se refleja de manera más adecuada el estado del total de exportaciones e importaciones de un país, incluyendo servicios.
3. Un tercer aspecto que se debe considerar en la definición de Comercio internacional es el concepto de «residencia» de los agentes económicos que participan. Aun cuando son las personas jurídicas las unidades institucionales[4] que mayormente explican el desarrollo de las operaciones del comercio in-

2. David Ricardo, *Principios de Economía Política y Tributación,* Fondo de Cultura Económica, Bogotá, 1976, p. 102.
3. *Ibíd.,* 1, p. 5.
4. Una unidad institucional es una unidad residente cuando tiene un centro de interés económico en el territorio económico del país. Fondo Monetario Internacional, *Manual de balanza de pagos,* 1983, p. 20.

ternacional, la participación de las personas naturales también es importante.

Importancia del comercio internacional

Desde un punto de vista económico, existen cuatro razones para participar en el comercio internacional:

1. Permite incrementar la cantidad y mejorar la calidad del consumo de la población en relación al que podría lograrse solamente con la producción y la tecnología domésticas.
2. Se aprovechan, de manera óptima, las ventajas de la especialización.
3. Se facilita una más rápida difusión y aprendizaje del proceso de innovación tecnológica.
4. Se pueden crear y desarrollar estrategias para lograr un liderazgo competitivo.

De las ventajas comparativas hacia las ventajas competitivas

En la teoría del comercio internacional, uno de los conceptos que más se mantuvo desde su formulación por medio del pensamiento clásico fue el de ventaja comparativa, que buscó explicar por qué los países comercian entre sí y cuáles son los beneficios del libre comercio.

En su versión más popular, en un modelo de dos por dos (dos productos y dos países), *la ventaja absoluta* se refería a que un país se especializa en un producto donde sus costos son más bajos, es decir, donde es más eficiente; y la ventaja comparativa ampliaba el concepto al decir que un país se especializa no en función de la diferencia absoluta en los costos de producción, sino en la diferencia en el costo comparativo, es decir, en el producto en el cual o era mucho más eficiente (siendo eficiente en los dos) o en el que era menos ineficiente (si es eficiente en ambos).

El concepto de la ventaja comparativa, que fue acuñado por David Ricardo –pese a que su autoría fue discutida por el coronel Torrens–,[5] se mantuvo en el tiempo aunque los métodos para explicar y calcular fueron cambiando y evolucionado, como es el caso de la teoría de los costos de oportunidad, con el fin de desligar los costos comparativos de la incómoda teoría valor-trabajo en la cual inicialmente se apoyaba. Sin embargo, la especialización de un país en determinados productos en el mercado internacional en función de los costos relativos más bajos, o en el producto que sea relativamente más barato producir respecto al mercado internacional, no explicaba el por qué sus costos eran menores.

5. John Stuart Mill, *Principios de Economía Política,* México D.F., FCE, 1985, p. 498 (1a. ed. en inglés en 1848).

La primera explicación provino de la dotación de determinados recursos naturales o ventajas naturales y de la productividad del trabajo en el pensamiento clásico, que además estaba relacionada con el stock de capital y el estado del arte o la tecnología. Sin embargo, fue necesaria la llamada *Teoría de la dotación de factores* –conocido también como Teorema de Heckscher-Ohlin por la Teoría Convencional del Comercio Internacional– para establecer que, en un modelo dos por dos por dos (dos países, dos productos, dos factores), un país se especializa en determinado producto si está dotado en forma abundante, en términos relativos, del factor trabajo; se especializará en productos intensivos en dicho factor, como en el caso de las confecciones, y será importador de productos intensivos en capital, como en el caso de los tractores. Un país exporta el bien que para su producción requiera cantidades relativamente grandes del factor del que esté dotado en forma relativamente abundante. En una versión más amplia, las ventajas comparativas están relacionadas con la dotación de recursos naturales y la dotación de factores; y, en un concepto dinámico, con la adquisición y creación en el tiempo de ventajas a través de los costos de aprendizaje, las economías externas y las economías de escala, de manera que los precios se adapten a los precios sociales, es decir: «…que las decisiones de cómo y qué producir se efectúen sobre la base de los costos de oportunidad que rijan a lo largo de la vida útil de diferentes actividades productivas».[6]

Finalmente, en los últimos años los avances estuvieron relacionados con el desarrollo de la *Teoría de la Competencia Imperfecta* para señalar, por un lado, que la teoría de la competencia perfecta explicaría el comercio de los productos básicos (donde los productos son homogéneos y existen muchos oferentes y demandantes), que conforman una cuarta parte del comercio mundial; y, por otro lado, que la teoría de la competencia imperfecta explicaría el 75% del comercio mundial, caracterizado por la exportación de manufacturas y el comercio intra-industrial. Así, la diferencia del producto, las economías de escala y la competencia entre pocos oferentes donde tienen distintas percepciones de sus demandas, aparecieron como otros factores explicativos de por qué los países comercian entre sí, aun teniendo una similar dotación de factores.

Sin embargo, es a partir de los años ochenta donde el concepto de ventajas comparativas viene siendo desplazado por el concepto de *ventajas competitivas*. La palabra competitividad ha estado en el centro del debate en los Estados Unidos, en Europa, Japón, en América Latina.

El tema de la competitividad es de uso reciente, aunque los trabajos sobre este tema a nivel mundial se iniciaron a principios de la década de los ochenta en el contexto de la globalización de los mercados, los cambios tecnológicos y la in-

6. Posteriormente se incluyó como un tercer factor a la tecnología, los aportes de la teoría del ciclo de vida del producto y, más tarde, la visión neo-shumpeteriana de la innovación tecnológica, con el objetivo de llegar a una mayor explicación de cuáles son las causas que determinan la especialización de un país.

ternacionalización de las empresas y las economías. La competitividad está relacionada con la preocupación de las empresas y sus gobernantes en determinar en qué grado están aprovechando las ventajas de la globalización y de la apertura económica. En el ambiente académico y de los «hacedores» de políticas, la preocupación está centrada en determinar de qué depende la competitividad de las empresas o de las naciones y qué hacer para aumentar la competitividad de los productos. De esta forma, el posicionamiento en el mercado mundial de una empresa, de un sector o de un país es un indicador de competitividad, medido por su participación en las importaciones o exportaciones mundiales. Asimismo, el tipo de productos que exporta se convierte en un indicador relevante, dada la tendencia a una mayor participación de las manufacturas en el comercio mundial y en especial de las intensivas en conocimiento o con alto contenido tecnológico.[7]

2. EL COMERCIO Y LA MOVILIDAD INTERNACIONAL DE RECURSOS Y EMPRESAS MULTINACIONALES

El comercio internacional supone la movilidad internacional de recursos, en tanto que el capital, la mano de obra y la tecnología traspasan las fronteras nacionales. En algunos casos, el comercio internacional y la circulación de recursos productivos pueden tomarse como sustitutos uno del otro. Por ejemplo, un país con abundancia de capital y escasez de mano de obra relativas podría exportar bienes intensivos de mano de obra o permitir la inmigración de trabajadores procedentes de países que poseen exceso de mano de obra.

Del mismo modo que el comercio internacional, la circulación de recursos productivos desde los países que los poseen en abundancia relativa, pero con baja remuneración, hacia los países con relativa escasez de ellos y con remuneraciones más elevadas, tiende a igualar las ganancias y por lo general incrementa el bienestar. El comercio internacional y la movilidad de factores productivos causan, sin embargo, diversos efectos económicos en los países implicados.

7. Los calificativos de países ganadores y perdedores, de mercados y naciones emergentes, de los nuevos tigres asiáticos y de los países «más rápidos», son parte de una olimpiada económica donde, en función de varios criterios, se trata de medir qué empresas, sectores y países son exitosos. Así, el Banco Mundial clasifica entre los siete países más rápidos a Tailandia, Corea del Sur, China, Singapur, Botswana, las Maldivas y Chile; y el FMI califica a Uganda como «el campeón mundial macroeconómico».

Razones del flujo de capital externo

Razones de las inversiones de portafolio

El motivo fundamental para que se lleven a cabo inversiones de portafolio en el exterior es obtener mayores ganancias en función de su costo de oportunidad. Este constituye el resultado simple y completo de la maximización del rendimiento y tiende a igualar los rendimientos en el campo internacional. Según el modelo básico (dos países) de Heckscher-Ohlin, los rendimientos de capital son más elevados, en principio, en el país que tiene la relación capital-mano de obra más baja.

La explicación relativa de que las inversiones de portafolio se presentan para aprovechar mayores rendimientos en el exterior es correcta hasta cierto punto. El problema radica en que no considera un factor muy importante: el flujo de capital comparativo de un país a otro. Es decir, si los rendimientos de los activos financieros son más bajos en un país que en otro, esto explicaría el flujo de inversión de capital del primer país al segundo, pero no explicaría el flujo de capital en dirección opuesta, hecho a menudo observado en el mundo real. Para la explicación del flujo de capital externo entre los dos países debe introducirse el elemento de riesgo. Es decir, los inversionistas no solo se preocupan por la tasa de interés sino también por el riesgo asociado con una inversión particular.[8]

La «teoría de portafolio» indica que cuando se invierte en valores cuyos rendimientos son inversamente proporcionales, puede obtenerse determinado rendimiento con un riesgo menor o un rendimiento mayor con el mismo nivel de riesgo si se invierte en conjunto. Puesto que es muy probable que los rendimientos de los valores extranjeros (dependiendo en primer lugar de las condiciones económicas en el exterior) sean inversamente proporcionales a los rendimientos de los valores domésticos, una inversión que incluya tanto valores extranjeros como domésticos puede obtener un mayor rendimiento medio o correr menos riesgo que una inversión dirigida solo a valores domésticos.[9]

8. Los inversionistas maximizan los rendimientos ante un nivel de riesgo y, por lo general, aceptan mayores riesgos, solo si los rendimientos también son más elevados.
9. Para lograr una inversión «balanceada» se requiere que haya un flujo de capital entre los dos países. Por ejemplo, si las acciones de A (que tienen el mismo rendimiento de B, pero menor riesgo) están en el mercado de uno de los dos países, en tanto que las acciones de B (cuyo rendimiento es inversamente proporcional al de A) pueden obtenerse en el otro país, los inversionistas del primer país también pueden comprar acciones de B (es decir, invertir en el segundo país) y los inversionistas del segundo país pueden comprar acciones de A (es decir, invertir en el primer país) con lo cual se logra una inversión de portafolio equilibrada. De esta manera, la diversificación del riesgo explica la inversión de portafolio en los dos países. W. Sharpe, *Teoría de Cartera y Mercados de Capital*, España, Ed. Deuste, 1990.

Razones de la inversión externa directa

Los motivos que originan las inversiones directas en el exterior se fundamentan en buscar rendimientos más elevados y diversificar los riesgos. Se ha comprobado que las empresas orientadas hacia el comercio internacional, bien sea hacia las exportaciones o a la producción externa o a las ventas, son más rentables y experimentan menor variabilidad en los beneficios que las dedicadas solo al comercio doméstico. Estas razones son suficientes para explicar las inversiones internacionales de portafolio, pero no resuelven la cuestión fundamental con relación a las inversiones externas directas; es decir, no pueden explicar el porqué los habitantes de un país no adquieren préstamos de otros países y realizan inversiones reales en su país antes que aceptar inversiones directas provenientes del exterior. Es de esperarse que los habitantes del país estén más familiarizados con las condiciones locales, y por consiguiente tengan una ventaja competitiva frente a los inversionistas extranjeros. Hay varias respuestas posibles ante esta situación; la más importante es que muchas empresas (por lo general en los mercados monopolíticos u oligopolíticos) tienen algún «secreto» de producción o alguna técnica de administración que podrían utilizar con facilidad y rentabilidad en el exterior y sobre la cual desean mantener el control directo. En tal caso, la empresa invertirá directamente en el exterior. Esto implica una integración horizontal o producir en el extranjero un bien diferenciado que también se produce en el mercado doméstico.[10]

Una razón importante es controlar las materias primas necesarias y, por tanto, asegurar el suministro continuo de éstas al más bajo costo posible, lo cual se denomina integración vertical y es la forma que adoptan muchas inversiones externas directas en los países en desarrollo y en algunos países desarrollados ricos en minerales.[11] Otra razón para efectuar la inversión externa directa puede ser evitar los aranceles y otras restricciones que los países imponen a las importaciones o apro-

10. Por ejemplo, IBM desarrolla su propia tecnología de computadores, sobre la que desea mantener control directo. No obstante, puede ensamblar computadores en el exterior para cubrir el mercado, en vez de hacerlo mediante exportaciones. IBM no da licencia de fabricación a los productores extranjeros porque quiere mantener el control de sus secretos comerciales y de sus patentes, así como brindar mejor calidad y servicios. Aun si IBM deseare negociar las licencias, esto no sería factible porque las innovaciones tecnológicas ocurren con demasiada rapidez en este campo. En general, la situación es idéntica para Xerox, Guillete, Toyota y muchas otras empresas multinacionales. Esta es la razón que se esconde detrás de las inversiones directas en el sector industrial en los países desarrollados.

11 Así, empresas de EE UU y extranjeras poseen minas en Canadá, Jamaica, Venezuela, Australia y otros países, en tanto que los extranjeros tienen minas de carbón en los EE UU. La integración vertical que incluye empresas multinacionales también puede adquirir redes de distribución y ventas en el exterior, como sucede con los mayores fabricantes de automóviles.

vechar los diversos subsidios que los gobiernos otorgan para estimular dichas inversiones.[12]

Otras posibles razones son ingresar al mercado monopolístico con el fin de compartir los beneficios, comprar una empresa extranjera en expansión para evitar su futura competencia y la pérdida posible de mercados para las exportaciones o porque solo una gran empresa multinacional puede obtener la financiación necesaria para competir en el mercado. Las inversiones en ambas direcciones pueden explicarse porque algunas industrias están más desarrolladas en un país (como la industria de los computadores en los Estados Unidos), en tanto que otras son más eficientes en otros países (por ejemplo, la industria automotriz en Japón).[13]

Implicaciones de la movilidad internacional de recursos

Implicaciones de los países inversionistas en los países receptores

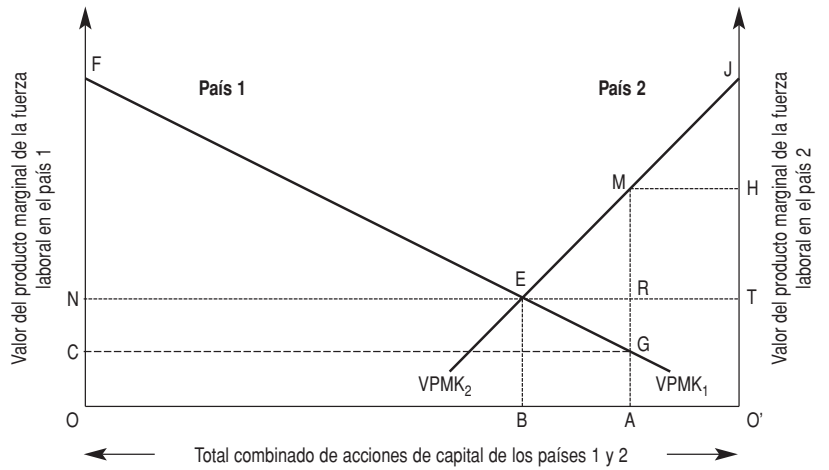
En el gráfico 2 se ilustra un universo de solo dos países (país 1 y país 2) con un total de acciones de capital combinado de OO'. De este total de acciones de capital, OA pertenece al país 1 y O'A al país 2. Las curvas VPMK1 y VPMK2 representan el valor del producto marginal de capital en el país 1 y en el país 2, respectivamente, en varios niveles de inversión. En condiciones competitivas, el valor del producto marginal de capital representa el rendimiento (lo que produce) del capital.

En autarquía, el país invierte todas sus acciones de capital, OA, en el mercado doméstico con un rendimiento OC. El producto total (representado por el área que está bajo el valor de la curva del producto marginal) entonces OFGA, del cual OCGA pasa a manos de los propietarios de capital en el país 1, y el remanente, CFG, a una conjugación de factores: la mano de obra y las tierras. De la misma manera, el país 2 (en autarquía) invierte todas sus acciones de capital, O'A, en el mercado doméstico con un rendimiento O'H. El producto total es O'JMA, del cual O'HMA pasa a manos de los propietarios de capital en el país 2, y el resto, HJM, a manos de los otros factores que intervienen en el proceso de producción.

Supóngase que se permiten los flujos internacionales de capital. Como en el país 2 el rendimiento del capital es mayor (O'H) que en el país 1 (OC), la franja de capital AB se transfiere del país 1 al país 2 con el fin de estabilizar en BE (BE =

12. Ejemplos de las primeras son las inversiones directas a gran escala que las empresas de EE UU realizaron en los países de la Comunidad Europea y en el sector industrial de los países en desarrollo.
13. Nótese también que la inversión directa extranjera se ha facilitado (hecho posible, en cierto sentido) gracias al avance en los medios de transporte (por ejemplo, el viaje en jet) y en las comunicaciones (por ejemplo, las líneas telefónicas, la transmisión y el procesamiento de datos internacionales) ocurrido después de finalizar la Segunda Guerra Mundial. Esto permitió que las matrices de las empresas multinacionales ejercieran control directo e inmediato sobre las operaciones de las subsidiarias en el mundo, lo cual facilitó y estimuló las inversiones directas en el exterior.

Gráfico 2



ON = OT) la tasa de rendimiento del capital en los dos países. Entonces el producto interno total del país 1 es OFEB, al que debe sumarse ABER como rendimiento total de la inversión extranjera y se obtiene así el ingreso nacional total, OFERA (ahora ERG es mayor que antes de producirse la inversión extranjera). Cuando hay libre flujo internacional de capital, el rendimiento total de capital en el país 1 aumenta hasta ONRA, en tanto que los rendimiento de los otros factores que contribuyen al proceso de producción decrecen hasta NFE.

La entrada de capital extranjero (AB) en el país 2 reduce la tasa de rendimiento de capital de O'H a O'T. El producto interno total del país 2 aumenta de O'JMA a O'JEB. Del incremento logrado en el producto total (ABEN), ABER va a manos de los inversionistas extranjeros, de modo que ERM permanece como la ganancia neta en el producto total en el país 2. El rendimiento total correspondiente a los propietarios internos de capital desciende de O'HMA a O'TRA en tanto que el rendimiento total de los otros factores que intervienen en el proceso se eleva de HJM a TJE.

Desde el punto de vista del universo comercial como un todo (es decir combinando los dos países), el producto total se incrementa de OFGA + O'JMA a OFEB + O'JEB, o en ERG + ERM = EGM. Por consiguiente, el flujo internacional de capital incrementa la eficiencia en la colocación de recursos en el campo internacional y eleva la producción y el bienestar en el mundo. Nótese que cuando más

pronunciadas sean las curvas VPMK1 y VPMK2, mayor será la ganancia total proveniente del flujo internacional de capital.

Otros efectos sobre los países inversionistas y sobre los países receptores

Si se tienen en cuenta dos factores de producción, capital y mano de obra, antes de la transferencia de capital y después de ésta, en el gráfico 2 puede observarse que los rendimientos total y medio del capital se incrementan, en tanto que los rendimientos total y medio de la mano de obra decrecen en el país inversionista. En consecuencia, aunque el país inversionista, en conjunto, gana mediante la inversión que realiza en el exterior, se produce una redistribución del ingreso doméstico, del trabajador al capital. Por otra parte, aunque el país receptor también obtiene ganancias de la inversión externa, éstas conducen a una redistribución del ingreso nacional, del capital a la mano de obra. Si se considera una situación cercana al pleno empleo, la inversión externa tiende a deprimir el nivel de empleo en el país inversionista y a incrementar en el país receptor, y, por tanto, es de esperarse que los trabajadores del primer país se opongan a la inversión, en tanto que los del último país la acepten.

La transferencia internacional de capital afecta la balanza de pagos tanto del país inversionista como del receptor, lo cual indica los ingresos del país, provenientes de los otros países, así como los gastos realizados en estos países. Cuando la inversión externa se lleva a cabo, los gastos del país inversionista se incrementan y originan un déficit en la balanza de pagos.[14] Por consiguiente, este debilitamiento de la balanza de pagos del país receptor ocurre durante el año en que recibe la inversión externa. Puesto que esta inversión externa se produce en ambas direcciones en muchos países desarrollados, los efectos en la balanza de pagos, a corto o a largo plazo, pueden neutralizarse.[15]

Otro efecto importante de la inversión externa sobre los bienes de los países inversionista y receptor se origina en las diferentes tasas tributarias e ingresos en varios países.[16] Es probable que la inversión externa afecte las condiciones de in-

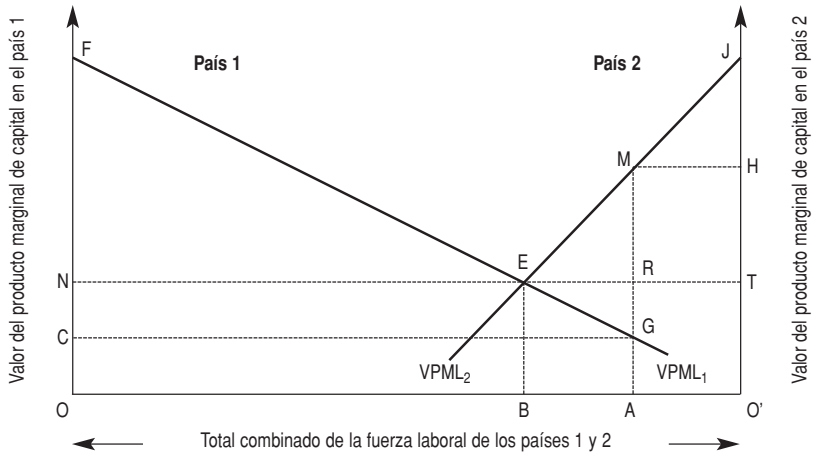
14. Esta fue una de las causas del déficit enorme que se produjo en la balanza de pagos de los Estados Unidos en la década de 1960 y condujo a restricciones en la inversión externa de 1965 a 1974.
15. Excepto en Japón, cuya inversión externa supera con creces la que recibe, y los países en vía de desarrollo, que tienen efectos severos en la balanza de pagos.
16. Así, si los impuestos a las empresas son del 48% en los Estados Unidos, pero solo del 40% en Suiza, es apenas natural que las empresas estadounidenses invierten allí o reorienten sus ventas externas por medio de subsidiarias en ese país para pagar una tasa de impuestos menor. Como varios países, inclusive los Estados Unidos han firmado acuerdos de doble tributación para evitar el pago de la doble tributación (en condiciones de igualdad, éstos últimos solo cobraran un impuesto del 8% a las ganancias provenientes del exterior, la diferencia entre las tasas de impuestos interna y externa, cuando éstas sean repatriadas). En consecuencia, la base tributaria y la suma de impuestos cobrados descienden en el país inversionista y aumentan en el receptor.

tercambio comercial, puesto que repercute en la producción y el volumen del comercio. Sin embargo, como varios de estos cambios dependen de las condiciones dadas en los dos países, es poco lo que puede concluirse a priori. La inversión externa también puede incidir en la primacía tecnológica del país inversionista y en el control que el país receptor tenga para manejar su economía y la capacidad para establecer de manera autónoma su política económica.

Efectos de la migración internacional de la fuerza laboral sobre el bienestar

Los efectos de la migración internacional de la fuerza laboral en el bienestar de los países donde se origina y a donde se dirige pueden analizarse utilizando el diagrama empleado para examinar los efectos del desplazamiento internacional de capital en el bienestar. En el gráfico 3, OA es la oferta de fuerza laboral en el país 1 y O'A, en el país 2. Las curvas VPML1 y VPML2 presentan el producto marginal del ingreso de los trabajadores en el país 1 y en el 2, respectivamente. VPML representa el salario real del trabajador en condiciones competitivas, OC equivale a la tasa salarial y OFGA al producto total en el país 1, antes de producirse la migración, en tanto que en el país 2 la tasa salarial está representada por O'H y el producto total por O'JMA (Si se supone que existe libertad internacional de migración para los trabajadores). Como en el país 2 (O'H) los salarios son más elevados que

Gráfico 3



en el país 1 (OC), una cantidad AB de trabajadores emigra del país 1 al país 2, para que los salarios se igualen en los dos países en BE (BE=ON=O'T). De allí que los salarios se incrementan en el país 1 y disminuyan en el país 2 (por este motivo los sindicatos se oponen a la inmigración). Asimismo, la producción desciende de OFGA a OFEB en el país 1 y aumenta de O'JMA a O'JEB en el país 2, lo que origina un aumento en la producción mundial, EGM.

Nótese que se produce una redistribución de ingreso nacional en el beneficio de los trabajadores del país 1 (origen de la migración) y en beneficio de los recursos productivos diferentes de los trabajadores, en el país 2. El país 1 también puede recibir capital proveniente de los trabajadores que emigraron. Debe advertirse que si en el país 1 una parte de la fuerza laboral AB hubiera estado desempleada en el país 1 antes de emigrar, la tasa salarial habría sido ON, y OFEB, la producción total, con migración o sin ella, en tanto que el incremento en la producción mundial, con migración, habría sido ABEM (todo en favor del país 2).

En resumen, la migración internacional reduce la producción total e incrementa los salarios reales en el país donde se origina el desplazamiento, y aumenta la producción y baja los salarios en el país que recibe los emigrantes. Estos cambios ocurren de manera paralela a un incremento neto de la producción mundial. La migración de personas capacitadas y altamente calificadas otorga grandes beneficios al país a donde llegan, e imponen pesadas cargas, a manera de costos fijos y de reposición al país de donde salen.

Empresas multinacionales

En el período de posguerra se crearon muchas empresas multinacionales debido al crecimiento económico, las cuales poseen, controlan y manejan los medios de producción en varios países. Hoy en día, las empresas multinacionales controlan el 20% de la producción mundial, y el comercio intraempresarial (es decir, el comercio entre la firma principal y sus afiliados en el mundo) supera el 25% del comercio mundial de manufacturas.[17]

La razón principal para que existan empresas multinacionales es la ventaja competitiva que significa poseer una red mundial de producción y ventas. Esta ventaja proviene en parte de las integraciones horizontal y vertical efectuadas con las afiliadas extranjeras. Mediante la integración vertical, muchas empresas multinacionales aseguran el suministro de materias primas y productos intermedios extran-

17. Algunas empresas multinacionales, como Exxon y General Motors, son verdaderos gigantes con ventas anuales de diez mil millones de dólares (US$), que casi exceden el ingreso nacional de muchos países. Además, la mayor parte de la inversión directa internacional en la actualidad pertenece a las empresas multinacionales. Durante el proceso, la casa matriz proporciona experiencia administrativa, tecnología, piezas de repuesto y una estructura de mercadeo a cambio de una parte de la producción y de las ganancias de sus afiliadas.

jeros y superan (por medio de un eficiente comercio intraempresarial) los obstáculos que encuentran a menudo en los mercados externos. Asimismo, pueden ofrecer mejores redes de distribución y servicios. Mediante la integración horizontal, las empresas multinacionales explotan y protegen su poder monopolístico, adaptan sus productos a las preferencias y condiciones locales y garantizan su calidad. La ventaja competitiva de las empresas multinacionales también reside en economías de escala en la producción, financiación e investigación y desarrollo, así como en la recolección, de información de mercado. La gran producción de las empresas multinacionales les permite mantener la división del trabajo y la especialización en la producción. Las empresas multinacionales y sus afiliadas pueden acceder a los mercados internacionales de capital en mejores condiciones que las firmas nacionales, lo cual las coloca en mejor posición para financiar grandes proyectos. También concentran la investigación y desarrollo. Las empresas multinacionales invierten en el exterior cuando los beneficios esperados de inversiones adicionales son mayores. Puesto que por lo general la empresa conoce su sector productivo, y esto le da una ventaja competitiva, no considera la posibilidad de obtener mayores beneficios en otros sectores domésticos antes de decidirse a invertir en el exterior. Es decir, hay diferencias en las tasas de beneficios esperados, entre el mercado interno y el externo, que son muy importantes para que una multinacional decida invertir en el extranjero.[18] Todo lo anterior implica que las empresas multinacionales realicen ventas oligopolistas de la mayor parte de los productos diferenciados, desarrollados a menudo por medio de brecha tecnológica y modelos de ciclo de producto, bajo fuertes economías de escala.

Por otra parte, se presentan problemas ocasionados por las empresas multinacionales en los países receptores. Los países receptores quedan en alguna medida «dominados» por la economía de la empresas multinacionales cuando ellos se presentan el sectores monopólicos;[19] asimismo, otro efecto perjudicial de empresas multinacionales es el envío de fondos para investigación y desarrollo hacia el país de origen; las empresas multinacionales también absorben el ahorro y el talento locales, para evitar que se establezcan empresas domésticas que puedan impulsar el crecimiento y el desarrollo nacionales.[20] En consecuencia, muchos países recepto-

18. Esto explica, por ejemplo, las inversiones Toyota en el sector automotriz en los EE UU y las de IBM en Japón. Además, también explica el porqué de las inversiones de algunas multinacionales japonesas del sector electrónico en un intento por penetrar el mercado de los computadores de la IBM.
19. En especial, esto es cierto para Canadá, donde el 60% del capital total es propiedad de extranjeros o está controlado por ellos (40% por estadounidenses), así como para algunos países en desarrollo.
20. Incluso en los EE UU, país originario de más del 50% de las empresas multinacionales se empieza a sentir una gran inquietud por el control extranjero, razón por la cual se inicia en conjunto con la UE, la OCDE y la UNCTAD, la elaboración de un código de comportamiento para las empresas multinacionales.

res han adoptado políticas para contrarrestar estos efectos e incrementar los posibles beneficios.

3. LA INTEGRACION ECONOMICA Y EL DESARROLLO

La teoría de la integración económica se interesa en los efectos económicos de la integración en sus diversas formas y en los problemas generados por las divergencias en las políticas nacionales, de orden monetario, fiscal y otras diversas. La integración, considerada como un proceso, implica la adopción de medidas destinadas a abolir la discriminación entre unidades económicas pertenecientes a diferentes naciones; y considerada como una situación de las actividades económicas, se caracteriza por la ausencia de varias formas de discriminación entre economías nacionales.[21]

La integración supone la unión de partes de un todo; un proceso o estado de cosas por las cuales diferentes naciones deciden formar un grupo regional adoptando políticas comunes y con el objetivo de avanzar juntos en el proceso de desarrollo.[22] El concepto de integración está, en consecuencia, vinculado a las ideas de proceso (o movimiento hacia un estado distinto) y de grupo (naciones que actúan conjuntamente). La economía internacional se caracteriza porque los países aplican instrumentos que les permiten tratamientos diferenciales mientras que la integración económica resulta ser el proceso mediante el cual los países van eliminando –voluntaria y conjuntamente– esas características diferenciales.

La importancia de la integración

Los efectos de la integración son varios:

1. En primer lugar, permite el aprovechamiento de economías de escala, especialmente si las prácticas proteccionistas impiden aprovecharlas adecuadamente en el mercado mundial. También contribuye a reducir las rentas improductivas derivadas de la falta de competencia, lo que resultará más trascendente si la envergadura de los socios es mayor y si el acuerdo contempla niveles reducidos de protección frente a terceros.

21. B. Balassa, *Teoría de la Integración Económica,* México, Ed. UTHEA, 1964, p. 2.
22. Otros autores coinciden con este criterio. Así, Robert Marjolin afirma que «…todo proceso que acarrea un mayor grado de unidad puede denominarse integración»; Gunnar Myrdal, por su parte, considera que la integración «… es el proceso económico y social que destruye barreras (económicas y sociales) entre los participantes en las actividades económicas»; y, Jan Timbergen plantea que la integración es «…el establecimiento de la estructura más deseable en la economía internacional, mediante la supresión de los obstáculos artificiales al funcionamiento óptimo, y la introducción deliberada de todos los elementos deseables de la coordinación o unificación».

2. La integración influye asimismo, y de manera positiva, en las expectativas de la inversión nacional y extranjera ante el atractivo del mercado ampliado y, al mismo tiempo, reduce los costos de transacción que disminuyen la competitividad de los bienes y servicios producidos en los países del bloque, como consecuencia de barreras geográficas, institucionales, legales y sociales.
3. De otro lado, la integración fomenta la incorporación de progreso técnico y la articulación productiva, al reducir las barreras comerciales; favorece la estandarización de normas y regulaciones; fomenta la creación de centros de formación que buscan la excelencia, y reduce los costos de la investigación científica y tecnológica.
4. La integración promueve la liberalización comercial intrarregional. «Cuando el desplazamiento en la localización nacional de la producción de cierto bien es tal que crea algún nuevo comercio, decimos que la integración da lugar a creación de comercio» y «…cuando el desplazamiento en la localización nacional de la producción de cierto bien es tal que simplemente desvía algún comercio ya existente de un país a otro, decimos que la integración da lugar a una desviación de comercio».[23] Por lo tanto, la creación de comercio mejora la asignación internacional de recursos y es beneficiosa para el bienestar al desplazar la localización nacional de fabricación de un productor de alto costo a un productor de bajo costo. Por el contrario, la desviación de comercio empeora la asignación internacional de recursos y reduce el bienestar al aumentar los costos. La integración aumentará el bienestar si la consecuente creación de comercio es más importante que la desviación de comercio generada.
5. La integración también permite la adquisición y difusión de información, capacitación y servicios financieros y la constitución de redes con un potencial de especialización e innovación; implica un creciente flujo recíproco de personas, capital, información y tecnología entre empresas y países, además de la integración puramente comercial; eleva la eficiencia en la adopción de medidas de política económica por parte de los países miembros y la eficiencia de las instituciones participantes.
6. Pero lo más importante es que la integración no es un objetivo final sino un proceso[24] que permite lograr un crecimiento sostenido entre los países

23. J. Viner, citado en M. Chacholiades, *Economía Internacional*, 2a. ed., México, McGraw Hill, 1992, p. 263. (1a. ed. 1950).
24. Bela Balassa señaló que la integración económica puede adoptar varias formas que representan los grados diversos de integración. Estas formas son cinco: 1. Area o Zona de Libre Comercio: (ZLC) que implica establecer un arancel cero para el comercio intrarregional; 2. Unión aduanera: que supone además de una Zona de Libre Comercio el establecimiento de un arancel externo común frente a terceros países; 3. Mercado común: que implica libre circulación de mercancías, libre circulación de capitales y personas al interior del bloque; 4. Unión económica: supone la armonización de políticas económicas; 5. Integración económica total: que implica la unificación de las políticas monetarias, fiscal, de estabilización y de las políticas sociales. Se trata de una integración a nivel polí-

miembros (al mejorarse la eficiencia y la productividad, lo que redundará positivamente en el mercado de ahorro-inversión) y así contribuir al desarrollo integral de los mismos, mejorando la calidad de vida de la población involucrada.

Integración y desarrollo económico

Existe una polémica de tiempo atrás, todavía vigente en la ciencia económica, acerca de si la integración de la economía tiene como consecuencia natural la disminución de disparidades entre economías que se integran, o si en procesos de este tipo actúan con fuerza determinante fenómenos que tienden a ampliar las brechas en los niveles de ingreso por habitante entre las economías que se conectan más estrechamente entre sí. El problema se inscribe dentro de un marco más general, que es la polémica existente en la ciencia económica acerca de si en diversos planos la economía tiende hacia la convergencia o hacia la divergencia. Es por ello que esta discusión se encuentra no solo en los campos de la economía internacional y la del desarrollo, sino también en la teoría del crecimiento y en la economía regional. El planteamiento más convencional de la ciencia económica sostiene que en forma natural las fuerzas económicas tienden hacia el equilibrio en todos los planos. Esto significa que, en cuanto a nivel de desarrollo o de ingreso por habitante, los diferentes países y regiones tienden a converger hacia un punto común.

En la literatura económica posterior a la II Guerra Mundial, la *tesis de la divergencia* fue claramente planteada por G. Myrdal, quien sostuvo que,

> tanto en el plano de las regiones de un país como en el plano de la economía mundial, el juego espontáneo de las fuerzas económicas tiende inevitablemente a ir ampliando las brechas que separan las regiones o las naciones más ricas de las más pobres …normalmente, el juego de las fuerzas del mercado tiende a aumentar, mas bien que a disminuir, las desigualdades entre las regiones.[25]

Este proceso a través del cual las diferencias entre regiones y países más adelantados con respecto a los más atrasados tiende a ampliarse como resultado del funcionamiento espontáneo de las leyes económicas, fue denominado por Myrdal el *principio de la causación circular y acumulativa,* el cual genera los círculos que tienden a autoalimentarse: en las zonas más ricas opera como un círculo virtuoso, mientras que en las más pobres lo hace como uno vicioso, que refuerza la condición de pobreza. Si este es el resultado espontáneo de la acción de fuerzas económicas,

tico que requiere el establecimiento de una autoridad supranacional cuyas decisiones sean obligatorias para los países miembros.

25. G., Myrdal, *Teoría económica y regiones subdesarrolladas,* Fondo de Cultura Económica, México, 1959, p. 38.

según Myrdal, la aspiración a la reducción de las desigualdades regionales requiere de una acción deliberada a través de políticas públicas; plantea que «...los modernos estados regionales bien integrados… han establecido una red muy compleja de intervenciones públicas regularizadas de todo tipo, que tienen el objetivo común de contrarrestar la ley ciega del cambio social acumulativo y evitar que produzca desigualdades entre regiones, industrias y grupos sociales».[26] Refiriéndose al campo internacional, postula la necesidad de controlar flujos de comercio y de capitales entre países, con el propósito de atenuar los efectos negativos que movimientos no regulados pueden tener sobre los países menos desarrollados.

Convergencia versus divergencia en la teoría del comercio internacional

La teoría convencional del comercio internacional sostiene que éste actuará como un factor que hará que, tendencialmente, los precios de los factores de la producción tiendan a igualarse entre los países. Como se sabe, esta es la conclusión del modelo Heckscher-Olhin, que explica las ventajas comparativas en el comercio internacional en términos de la dotación de factores de la producción que poseen los países que participan de los intercambios. Si la producción de diversas variedades de bienes requiere de combinaciones de factores en proporciones diferentes, los países tenderán a especializarse en la producción de aquellos bienes que utilicen intensivamente los factores de los que disponen en mayor abundancia.[27]

Este proceso se acelerará en presencia del comercio internacional. Si inicialmente los precios relativos de los factores de la producción son diferentes entre los países, el comercio internacional determinará que, a través de las exportaciones de los bienes que hacen uso intensivo del factor relativamente abundante en cada país, ellos exporten indirectamente, a través de los bienes, el factor que disponen en abundancia. Esto determina que en el país en que el trabajo es el factor abundante el salario aumente, mientras que lo opuesto ocurre en el país importador indirecto de trabajo. Con respecto al factor capital ocurre exactamente lo mismo. De este modo, incluso en ausencia de movilidad internacional de factores de la producción, las

26. *Ibíd.,* p. 37.
27. Así, por ejemplo, en regiones o países en los que el trabajo es abundante con respecto al capital, la relación entre las tasas de salario y beneficio determinará que se impulsen procesos productivos relativamente intensivos en trabajo, y lo contrario ocurrirá en aquellos países o regiones en los cuales es el capital el factor relativamente abundante. Esto significará que en la primera zona o país existirá una demanda creciente por trabajo que irá elevando los salarios en la medida que se vayan agotando los excedentes de trabajo de que dispone la economía. Lo contrario irá ocurriendo con la tasa de beneficio: ésta irá descendiendo en la medida que el capital se hace más abundante y que desciende la productividad marginal del capital. Exactamente las tendencias opuestas con respecto a salarios y ganancias tendrán lugar en las economías en que la dotación relativa de factores es la opuesta.

tasas de salario y de beneficio se irían equiparando en el plano internacional. El capital se desplazará desde los países en que es relativamente abundante hacia aquellos en los cuales no lo es, lo que determinará que ascienda la disponibilidad de capital por trabajador en estos últimos, elevando la productividad y los ingresos, con lo que, en último término, el país pobre irá convergiendo hacia el nivel del país rico.[28]

G. Myrdal sostiene que en el plano internacional también actúan fuerzas que conducirían a una creciente divergencia entre países ricos y pobres. De esta forma plantea que tanto el comercio como los movimientos de capitales en el plano internacional favorecerán a los países desarrollados en contra de los menos desarrollados. «Tanto en el plano internacional como en el nacional, el comercio, por sí mismo, no conduce necesariamente a la igualdad. Por el contrario, es probable que tenga efectos retardadores sobre los países subdesarrollados». Con respecto a los desplazamientos de capitales en el plano internacional, postula que «tampoco puede descansarse en los movimientos de capital para contrarrestar las desigualdades internacionales. El capital se alejará en general de los países subdesarrollados, particularmente a medida que los mismos países adelantados se están desarrollando y pueden ofrecer buenas utilidades y seguridades a los dueños del capital».[29]

La hipótesis fue retomada recientemente por la denominada nueva teoría del comercio internacional. Como se sabe, uno de los supuestos del modelo Heckscher-Olhin, que permite llegar a la conclusión de la convergencia, es la existencia de rendimientos constantes a escala. Es precisamente su sustitución por la introducción de rendimientos crecientes a escala, el punto que va a ser destacado por el nuevo enfoque, lo que permite fundamentar que pueda existir una tendencia hacia el desarrollo desigual de las naciones que se deriva de los intercambios de mercancías entre los países. El razonamiento de P. Krugman[30] en este aspecto puede resumirse en los siguientes términos: suponiendo que la producción de bienes industriales, que constituye una parte relevante del comercio internacional, se haga en condiciones de rendimientos crecientes a escala, los países que se han especializado en su producción tendrán una ventaja que se irá acrecentando en el transcurso del tiempo, lo que conducirá a la «desindustrialización» de los países de industrialización tardía, dado que no estarán en condiciones de competir con las exportaciones industriales de las naciones relativamente adelantadas.

Si a este argumento se le adiciona el hecho de que la parte más dinámica del comercio internacional es la constituida por el intercambio de productos industriales, entonces los países especializados en su producción necesariamente serán impulsados en su crecimiento estimulado por una demanda externa dinámica. Por otra

28. Citado en J. Ybarra, en *Integración Económica y Desarrollo Económico,* Madrid, Red Alpha, 1997, documento de trabajo.
29. *Ibíd.,* pp. 65, 67.
30. Véase P. Krugman, *Comercio Internacional,* McGraw Hill, 1990, p. 93.

parte, las economías que se hayan especializado en productos cuyo mercado crece más lentamente, irán presentando restricciones de demanda para lograr un crecimiento más acelerado. En último término, el resultado inevitable será que las brechas de ingresos por habitante entre ambos grupos de países se vayan ampliando en el transcurso del tiempo.

De esta manera, puede deducirse que la nueva teoría del comercio internacional contiene una respuesta adicional a la pregunta planteada por la teoría convencional acerca de las causas que originan el comercio internacional. Mientras en ésta el intercambio de productos entre las naciones se explica por las ventajas que ellos pueden adquirir de las diferencias en cuanto a la dotación de recursos y de tecnología entre los países, la nueva teoría añade una explicación adicional a esta interrogante: que dada la existencia de economías de escala, existen ventajas que son inherentes a la especialización.

De las posiciones contrapuestas con respecto al tipo de rendimientos existentes en la producción, las dos visiones de la teoría del comercio internacional llegan a planteamientos diferentes con respecto a las propuestas de política comercial. Mientras que la teoría convencional del comercio sostiene que el libre comercio es la situación más ventajosa para todas las naciones, la nueva teoría del comercio internacional permite delinear dos propuestas de política comercial diferentes: por una parte, refuerza el argumento en favor del libre comercio, dado que todos los países resultarán beneficiados de las economías a escala; mientras que, por la otra, permite postular la necesidad de la protección temporal a la industria «infante» orientada a ir incrementando la escala de producción con el propósito de lograr niveles de productividad que permitan constituir una industria competitiva. Sin embargo, este resultado no será logrado si todos los países emprenden este tipo de política comercial, dado que ello conducirá a la fragmentación de los mercados y a pérdidas generalizadas, derivadas de la imposibilidad de la especialización según las ventajas comparativas provenientes de las diferencias en la dotación de recursos de los países como de la escala de producción.

Convergencia versus divergencia en la economía del crecimiento

Del modelo neoclásico de crecimiento económico postulado por R. Solow[31] se desprende que los países que tienen diferentes niveles de ingreso por habitante tenderán a ir convergiendo en cuanto a niveles de desarrollo. Esta conclusión descansa en los supuestos en base a los cuales está construido el modelo: que los rendimientos a escala son constantes y que la tecnología es un bien público.[32]

31. Véase R. Solow, «Un modelo de crecimiento», en *Economía del Desarrollo,* Fondo de Cultura Económica, México, 1979.
32. Como se sabe, los factores que pueden explicar el crecimiento económico según Solow son el aumento en la cantidad de factores de producción –capital y trabajo– y el progreso técnico. Suponien-

El proceso de convergencia de las economías en términos de ingresos por habitante se deriva del hecho de que una economía menos desarrollada contrasta con una más desarrollada, en términos de que su dotación de capital por trabajador es más reducida. Esto significa que en la primera los salarios son relativamente bajos, dado que la productividad es más baja. En consecuencia, la tasa de retorno del capital en esta economía es elevada, lo que hace que crezca más rápido que la desarrollada, tendiendo a converger al nivel de ésta. Por otra parte, dado que el progreso técnico es considerado como un bien público, su difusión entre los países también actuará en el sentido de tender a igualar las tasas de crecimiento económico, lo que refuerza la hipótesis de la convergencia.

Para concluir con el modelo neoclásico, los únicos factores que dentro de este modelo pueden fundamentar las diferencias entre los niveles de ingreso de equilibrio de los países son las disparidades en cuanto a la dinámica poblacional, que explicará ritmos diferenciados de crecimiento de la oferta de trabajo, y en cuanto a la tasa de ahorro y de depreciación del capital, que determinarán ritmos diferentes de acumulación de capital.

En la conclusión de que en la parte del crecimiento explicada por el aumento del capital está contenido el elemento de convergencia hay un supuesto que es clave: la presencia de rendimientos constantes a escala y de rendimientos decrecientes de capital. Este es el punto a partir del cual se desarrolla la teoría endógena del crecimiento económico, con la cual resulta posible explicar la existencia de fuerzas que conducen hacia la divergencia entre los niveles de ingreso por habitante entre los países. Paul Romer[33] señala que la evidencia empírica no indica que los países más pobres crecen más rápidamente que los ricos. Es importante hacer referencia a dos propuestas de salida para superar las limitaciones del modelo de creci-

do, en una instancia, que no existe el crecimiento de la población y, por lo tanto, de la fuerza de trabajo, y que tampoco hay progreso técnico, el único factor que puede explicar el crecimiento económico es la acumulación de capital. Esto, en virtud de la existencia de rendimientos constantes a escala, necesariamente conducirá a la economía a un punto en que el producto y el capital son estacionarios. Esto se deriva de que en la medida que el capital por trabajador (k) está aumentando, también el salario real se incrementa, dado que al aumentar k también lo hace el producto marginal del trabajo y, por lo tanto, el salario real de equilibrio. Pero, dado que los rendimientos al capital son decrecientes, el aumento de la dotación de capital determina que se alcance una tasa de retorno al capital que reduce la tasa de acumulación al nivel requerido para compensar la depreciación del capital, lo que determinará un salario con una dotación de capital constante. Supongamos que en una economía que ha llegado a su estado estacionario la inversión neta se hace positiva. Esto tiene dos consecuencias: aumenta el producto por trabajador, dado que se ha incrementado k. En segundo lugar, el aumento en el capital incrementa la demanda por fuerza de trabajo y, dado el supuesto de pleno empleo, el salario de equilibrio también aumenta, lo que reduce la tasa de retorno del capital y hace desaparecer la inversión neta.

33. P. Romer, «The Origins of Endogenous Growth», *Journal of Economics Perspectives,* vol. 8, No. 1. Winter, 1994. Citado por Josep Ybarra, en *Integración y desarrollo económico,* Madrid, Red Alpha, 1997.

miento de Solow: la formulada por P. Romer, que consiste en la introducción de rendimientos crecientes al capital; y la de R. Lucas, que introduce los efectos de la acumulación de capital humano. Lo común a estas vías de salida es una reespecificación de la tecnología de tal manera que se pueda contrarrestar la influencia de los rendimientos decrecientes, lo que puede generar crecimiento endógeno sin necesidad de que éste descanse en el supuesto del progreso técnico exógeno.

P. Romer abandona el supuesto de los rendimientos constantes a escala, introduciendo rendimientos crecientes. Esto refuerza el efecto positivo de la acumulación del capital sobre la productividad del trabajo, dado que el mayor capital y la mayor escala de producción refuerzan el efecto de un mayor K/L sobre la productividad, esto hace posible que los efectos positivos de la acumulación del capital sobre la productividad compensen los efectos negativos de los salarios reales más elevados sobre la tasa de retorno del capital.

En ese marco, las fuentes de rendimientos crecientes agregados se derivan de las externalidades generadas por las inversiones en investigación y desarrollo. Aún más, dado que la inversión en nueva tecnología tiene retornos sociales que pueden ser superiores a los retornos privados, incluso aunque el retorno al capital sea decreciente si se mira desde el punto de vista de una firma individual, puede ser creciente para el conjunto de la economía. En estas condiciones, la acumulación de capital genera una expansión autosostenida a una tasa creciente en el transcurso del tiempo.

Robert Lucas[34] pone énfasis en las externalidades y rendimientos crecientes derivados de la acumulación en capital humano, que incrementa la productividad del capital físico y neutraliza la influencia de los rendimientos decrecientes.

La hipótesis de la divergencia en la economía regional

G. Myrdal destacó que el juego espontáneo de las fuerzas económicas tenderá a acrecentar las diferencias regionales:

> que existe una tendencia inherente del libre juego de las fuerzas del mercado a crear desigualdades regionales, y que esa tendencia es más dominante mientras más pobre sea el país, son dos de las leyes más importantes del desarrollo y del subdesarrollo económico bajo el «laissez-faire».

En oposición al planteamiento convencional de que las diferencias de salarios y de ganancias tenderán a generar un desplazamiento del capital hacia las regiones menos desarrolladas de un país, plantea que

34. *Ibíd.*, p. 5.

> ...la migración, los movimientos del capital y el comercio son los medios a través de los cuales evoluciona el proceso acumulativo en forma ascendente en las regiones con suerte y en forma descendente en las desafortunadas. Por lo general, si tienen resultados positivos para las primeras, sus efectos son negativos para las últimas.[35]

El planteamiento de que las fuerzas económicas tienden en forma natural a ir ampliando las diferencias entre las regiones de un mismo país se basa, al igual que el tratamiento que le ha dado a esta hipótesis una corriente de la economía internacional y la del crecimiento, en la consideración de que los rendimientos a escala en la producción son crecientes.

N. Kaldor considera al sector industrial como clave en el proceso de crecimiento económico, por lo que, más precisamente, se está refiriendo a los rendimientos crecientes que tienen lugar en las actividades de procesamiento industrial, que señala una de las diferencias importantes con respecto a las que están basadas en la tierra. Pero, además, Kaldor no solo se refiere a este fenómeno en el plano interno de una empresa, sino también a la generación de rendimientos crecientes que transcienden el ámbito de una firme determinada, o sea a economías externas:

> estas no solo son las economías de la producción en gran escala generalmente consideradas, sino que las ventajas acumulativas que surgen del crecimiento de la industria misma: el desarrollo de habilidades y del know-how; las oportunidades para una comunicación fácil de las ideas y la experiencia, la oportunidad para una diferenciación siempre de los crecientes de los procesos y de la especialización en las actividades humanas.[36]

Este hecho pone en acción lo que G. Myrdal denominó el principio de la causación circular acumulativa, que tiende a ir concentrando el crecimiento económico en ciertas regiones:

> …en la medida en que la comunicación entre diferentes regiones se torna más intensa (con el mejoramiento del transporte y de la organización de la comercialización), la región que inicialmente es más desarrollada puede ganar de la apertura progresiva del comercio a expensas de la región menos avanzada, lo que inhibirá el desarrollo de esta.

Sin embargo, esto no significa que el desarrollo tienda a concentrarse en una sola región en virtud de los efectos de difusión y concentración que genera el dinamismo industrial de una zona sobre algunas otras. Es así que Kaldor explica que

35. *Ibíd.,* 32, pp. 39, 47.
36. N. Kaldor, «The Case for Regional Politics», en *The Essential Kaldor,* editado por F. Targetti y A. P. Thirwall, Holmes an Meirer, New York, 1989, p. 315.

> la intensificación del comercio resultante de los avances tecnológicos en el transporte o de la reducción de barreras artificiales (tales como las tarifas entre diferentes regiones) tiene importantes efectos de difusión así como importantes efectos de concentración. El incremento de la producción y la renta de una región estimulará la demanda por productos 'complementarios' de otras regiones,… el principio de causación acumulativa conduce a la concentración del desarrollo industrial en un cierto número de regiones exitosas y no en una sola región.[37]

Contrastando esta opinión sobre el impacto divergente que la apertura del comercio puede tener sobre las regiones que inicialmente se encontraban en diferentes niveles de desarrollo con el planteamiento convencional de la ciencia económica, N. Kaldor destaca que mientras en el caso clásico –que hace abstracción de los rendimientos crecientes– la apertura del comercio entre dos regiones será necesariamente benéfica para ambas (aunque las ganancias podrían no dividirse equitativamente entre ellas) y la especialización a través del comercio servirá necesariamente para reducir las diferencias en los costos comparativos en las dos áreas; en el caso de la apertura del comercio en productos industriales las diferencias en los costos comparativos podrían ampliarse y no reducirse como resultado del comercio. Además, el comercio puede dañar a una región en beneficio de la otra.

El mecanismo a través del cual se genera esta ampliación de las diferencias entre ambas regiones es expuesta por N. Kaldor en los siguientes términos: parte de la consideración de que en la región en que el producto está creciendo más aceleradamente, también lo hará la productividad. Pero estos crecientes diferenciales de productividad entre ambas zonas no son plenamente compensados por los cambios en las diferenciales salariales entre ambas regiones, lo que tiene como consecuencia «que los costos comparativos de producción en el área de crecimiento acelerado tiendan, con el tiempo, a ir cayendo con relación a los del área de lento crecimiento; y esto fuerza la ventaja competitiva de la primera a expensas de la segunda.[38]

A manera de conclusión: para los países en vías de desarrollo, la liberalización del comercio tiende a conducir a procesos de desindustrialización y dependencia tecnológica –entre otros efectos– que pueden limitar su desempeño en el largo plazo, aumentando más bien que disminuyendo, las desigualdades. En ese contexto, las naciones deberán implementar políticas públicas tendientes a estimular el sector industrial y a crear espacios de integración que permitan desarrollar plenamente sus ventajas competitivas.

37. *Ibíd.,* pp. 316, 320.
38. *Ibíd.,* p. 320.

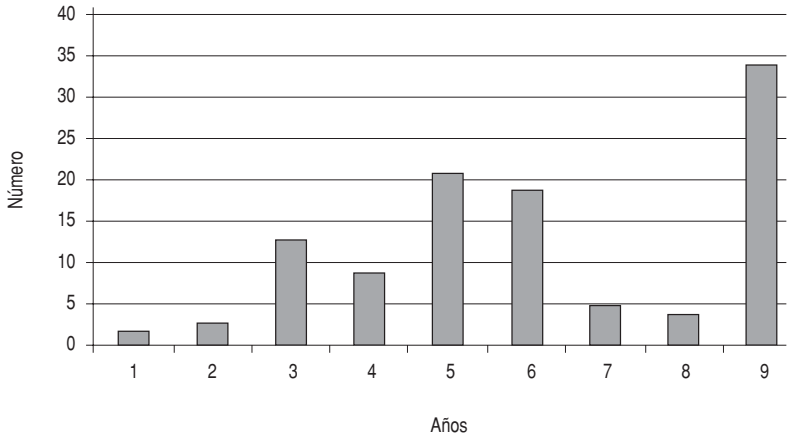
CAPÍTULO III

La integración regional y sus principales acuerdos

1. LA INTEGRACION REGIONAL DESDE LA POSGUERRA

Desde el establecimiento del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio en 1945 (GATT) y el posterior proceso de liberalización del comercio multilateral, se ha originado una dinámica en la integración económica que se expresa a través del número de acuerdos regionales. Se registra una actividad especialmente intensa en dos períodos: durante el decenio de 1970 y desde 1990 (véase gráfico 4). Cabe señalar que el proceso de integración regional posterior a 1945 experimenta un importante número de acuerdos que «exageran» la tendencia a la integración regional, debido a que algunos dejaron de ser operativos de hecho y muchos de ellos reem-

Gráfico 4. ACUERDO DE INTEGRACION ENTRE 1948-1994



plazaron a acuerdos anteriores. En resumen, la integración regional desde la posguerra presenta tres importantes características:

1. En primer lugar, la integración regional de la posguerra se ha centrado primordialmente en Europa Occidental. La creación de la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1958 y de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), que en 1960 inició un proceso de ampliación de la integración regional entre países europeos. De los 109 acuerdos notificados al GATT entre 1948 y 1995, los países de Europa Occidental eran parte en 76 de los casos. «Recientemente, la desaparición de la división política entre Europa Occidental y Oriental en 1989 es el factor principal que hizo posible los acuerdos comerciales concertados con países de Europa Central y Oriental, a los que corresponden los 33 acuerdos notificados al GATT desde 1990»[1] (cuadro 8).

Cuadro 8. CRECIMIENTO DEL VOLUMEN DE LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES MUNDIALES POR REGIONES, 1986-1996 (TASA DE CRECIMIENTO)

	1987	1989	1991	1993	1995	1996
Mundo	5,4	7,6	5,3	4,2	9,8	7,0
Exportaciones						
Países industrializados	4,2	7,1	3,4	1,8	8,0	7,5
Países en desarrollo	7,5	8,9	11,3	11,7	12,6	9,2
América Latina	4,8	7,1	4,9	8,7	7,4	6,5
Asia Sur/Sureste	16,3	10,4	16,4	14,0	16,2	11,2
Importaciones						
Países industrializados	6,6	7,2	2,9	1,0	8,9	5,7
Países en desarrollo	2,0	8,8	12,8	11,3	13,5	11,0
América Latina	0,0	4,3	18,3	11,6	3,7	5,5
Asia Sur/Sureste	10,4	12,1	15,3	15,3	18,1	13,5

Fuente: CEPAL.

La integración en virtud de acuerdos comerciales preferenciales fue también una característica importante de las políticas comerciales de las partes contratantes no europeas del GATT. Como consecuencia, cuando se estableció la OMC en 1995, casi todos sus miembros eran partes en por lo menos un acuerdo notificado al GATT (con excepción de Japón y Hong Kong). Esos acuerdos van desde uniones aduaneras como la Comunidad Europea y el

1. Véase «El Regionalismo y el Sistema Multilateral de Comercio», OMC, abril, 1995, p. 29.

CARICOM, a zonas de libre comercio como la AELC y el TLC, y acuerdos preferenciales no recíprocos como el Cuarto Convenio de Lomé ACPCEE. Si el objetivo reciente convenido del APEC de lograr la libertad de comercio e inversiones para el año 2020 se materializa en una zona de libre comercio, todos los miembros de la OMC serán parte por lo menos en un acuerdo preferencial. Es decir, todos los miembros de la OMC serán simultáneamente miembros de un acuerdo preferencial por lo menos y terceros respecto a otros.

2. En segundo lugar, otra característica de la integración regional de la posguerra es el pequeño número de acuerdos concertados por los países en desarrollo que presentaron sus calendarios originales para el establecimiento de una zona de libre comercio o de una unión aduanera. Varios de estos acuerdos no cumplieron sus cronogramas establecidos por diversas razones; entre los motivos que se citan para justificar los retrasos figuran: la incompatibilidad entre las políticas de desarrollo orientadas hacia el interior y la integración regional, los fuertes intereses creados en industrias que compiten con productos de importación y el entorno externo, que se debilitó en el decenio de 1970 y en los primeros años de 1980. Si bien, varios acuerdos tenían el objetivo más modesto de alcanzar la libertad de comercio con respecto a un número limitado de productos, demostraron ser en gran medida métodos de desarrollo decepcionantes porque la falta de una amplia cobertura sectorial limitaba los posibles beneficios comerciales y económicos que la liberalización podía proporcionar a los miembros.

   Empero, los países en desarrollo han renovado su interés por la integración regional en el período transcurrido desde que se inició la Ronda Uruguay, particularmente en América Latina y Asia, interés que se atribuye a la adopción de políticas orientadas hacia el exterior. «El mayor interés en defender la reforma económica mediante políticas macroeconómicas y de tipo de cambio adecuadas sugiere que el entorno normativos general se orienta más hacia el logro de los objetivos originales de integración regional».[2]

3. En tercer lugar, el grado de integración económica alcanzado entre partes en los acuerdos varía ampliamente. La mayor parte de las notificaciones al GATT se refieren a zona de libre comercio y el número de acuerdos de unión aduanera es pequeño (los más importantes son la Comunidad Europea, CARICOM y Mercosur). Entre los acuerdos de libre comercio, una distinción que resulta útil por lo que respecta al nivel de integración logrado por las partes es la existente entre acuerdos recíprocos y acuerdos no recíprocos.[3]

2. *Ibíd.,* p. 31.
3. En un acuerdo recíproco cada miembro conviene en reducir o eliminar obstáculos al comercio, en tanto que los acuerdos no recíprocos se han concertado por varios países desarrollados con la fina-

Los acuerdos de integración regional del tipo recíproco representan los más numerosos, más permanentes, abarcan una profundidad mucho mayor del comercio mundial, y además la eliminación de restricciones efectuadas sobre esta base representa un paso importante para alcanzar una integración económica más estrecha. Las consecuencias económicas de los acuerdos de esa naturaleza han sido tema de un considerable número de trabajos de investigación. Entre los acuerdos de integración regional, la variedad de productos abarcados y la profundidad de la liberalización en términos de medidas arancelarias y no arancelarias varía considerablemente.

En lo que respecta a los productos abarcados, todos los acuerdos incluyen productos industriales (aunque con algunas excepciones), en tanto que la mayoría excluye a los productos agropecuarios, los productos primarios sin elaborar (productos pesqueros y forestales) y los productos mineros. La exclusión de productos agrícolas se debe primordialmente a las políticas comerciales restrictivas que mantiene la mayoría de los gobiernos en este sector en el contexto de programas internos de apoyo a los agricultores. Por lo que respecta a los productos industriales, la cobertura va desde una «lista positiva» limitada, compuesta por determinadas partidas, como es el caso de los primeros acuerdos concertados por países en desarrollo, a la totalidad de esos productos.

En lo que se refiere al grado de liberalización alcanzado por los miembros de los acuerdos de integración regional, la mayoría de los primeros acuerdos concertados por países en desarrollo tenían por finalidad reducir parcialmente los aranceles, mientras que los acuerdos concertados por países desarrollados, y más recientemente también por países en desarrollo, suprimen gradualmente los aranceles sobre los productos incluidos en el acuerdo. Pocos acuerdos eliminan la utilización de medidas no arancelarias en frontera entre los miembros, como las licencias de importación y las medidas antidumping y compensatorias. En la práctica, solo la CE ha liberalizado completamente el comercio transfronterizo entre sus miembros al suprimir las medidas arancelarias y no arancelarias aplicadas a todos los productos. Por estas razones, la expresión «acuerdo de libre comercio» abarca acuerdos con una cobertura de productos y un grado de liberalización considerablemente diferentes. Cabe destacar que varios acuerdos fueron sustituidos o completados por acuerdos posteriores que amplían el alcance de la liberalización.[4]

El acuerdo de la ASEAN de 1979, que abarcaba una lista positiva de artículos, quedó sustituido por el acuerdo de 1991 encaminado a establecer una zona de

lidad expresa de ayudar a la expansión del comercio de ciertos países en desarrollo, sin que los países desarrollados interlocutores pidan reciprocidad.

4. Esto ha ocurrido en los casos de Australia y Nueva Zelanda, cuyo acuerdo de 1965 (conocido como ZLC) fue sustituido en 1983 por otro más amplio. El acuerdo comercial por el que se estrechan las relaciones económicas (ANZCERT), marco en virtud del cual se acordaron nuevas medidas encaminadas hacia la integración.

libre comercio para el año 2003. Los miembros del Mercosur han acordado establecer una unión aduanera completa, mientras que sus acuerdos originales en virtud de la Asociación Latinoamericana de Integración preveían tan solo el libre comercio de un número limitado de productos. De esta forma, muchos países han llevado adelante iniciativas de integración regional cada vez más ambiciosas.

Recientemente, al tiempo que se ampliaba el programa del sistema de comercio para abarcar los servicios y la protección de la propiedad intelectual, se hace evidente la aparición de una tendencia análoga en acuerdos de integración regional. Los servicios figuraron en el programa de la CE para completar el mercado único ANZCERT, TLC y Mercosur. En el TLC se incluyó una protección de la propiedad intelectual más amplia que la proporcionada en los principales convenios de la OMPI, así como disposiciones para tratar las inversiones externas directas.

Los acuerdos de libre comercio entre la CE y los diferentes estados miembros de la AELC que abarcan productos industriales se vieron completados por el Espacio Económico Europeo, que prevé el reconocimiento mutuo de las normas técnicas, la armonización de las políticas en materia de competencia y las políticas sobre subvenciones, con la eliminación consiguiente de la posibilidad de establecer medidas antidumping y compensatorias.

2. LOS ACUERDOS DE INTEGRACION REGIONAL: EL CASO DE LA UNION EUROPEA Y EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO

La Unión Europea

La visión de una Europa integrada comienza a concretarse en 1952.[5] En dicho año, Bélgica, Luxemburgo, Países Bajos, Francia, Italia y la República Federal Alemana reunieron sus industrias del carbón y del acero creando la «Comunidad Europea del Carbón y del Acero» (CECA). El tratado que creó la CECA, no solamente implicaba la reunificación, explotación y planificación conjunta de los recursos carbón y acero, sino que además comprendía compromisos de orden político y

5. Cuando en 1945 se consolida el predominio bipolar URSS-USA, la mayor parte de países del mundo se ven envueltos en la lucha de intereses de estos dos imperios, debiendo casi sin opción optar por pertenecer a uno u otro bloque. En América y en Europa esta opción resultó casi inevitable. En Europa, los principales líderes de los países europeos no comunistas, entre otros J. Monnet, en Francia; K. Adenauer en Alemania, comprenden que si no establecen un cierto grado de unión, en base a objetivos comunes de carácter económico, sería imposible preservar no solo la identidad europea sino la propia identidad nacional, ante la necesidad de someterse a cualquiera de las dos potencias que se disputaban el predominio mundial.

económico, núcleo a partir del cual pocos años más tarde se constituiría la Comunidad Económica Europea. Las partes en la CECA acordaron en 1957 establecer la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) y la Comunidad Económica Europea (CEE), que con la denominación de Comunidades Europeas (CE) abarcaba a esas tres comunidades. Según el preámbulo del Tratado de Roma, la finalidad de la CEE era «sentar las bases de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos».[6]

A finales de 1969 se estableció una unión aduanera y durante el período de transición se aplicó un arancel externo común (AEC), a medida que se suprimían gradualmente los aranceles en el comercio realizado entre los miembros. El Tratado de Roma estableció, asimismo, un mercado común de servicios, mano de obra y capitales (lo que junto con las mercancías se conoce con el nombre de las «cuatro libertades»).

El Tratado de Roma inició un proceso de integración regional de importancia capital para la regionalización de la economía mundial, ya que constituye un ejemplo, y estableció muchos precedentes en lo que respecta a formas de integración que hasta entonces no se habían experimentado. Además, de acuerdos de libre comercio recíprocos de los países de la CEE y de la AELC, existe una compleja red de acuerdos concertados entre la CE y varios otros grupos de países. Una de las cuestiones planteadas por el establecimiento de la CE fue la relativa a las relaciones comerciales con las ex colonias y posesiones, muchas de las cuales se habían convertido en estados independientes durante los decenios de 1950 y 1960. Al mismo tiempo que se producía la ampliación geográfica de la CEE,[7] el proceso de liberalización dentro de la propia Comunidad se había extendido a esferas de política que requerían instrumentos no aplicados en frontera pero que influyen sobre el

6. El funcionamiento de la CECA permitió un mayor relacionamiento de los países miembros, los cuales decidieron avanzar hacia una mayor integración de sus economías. El 25 de febrero de 1957 Bélgica, Luxemburgo, los Países Bajos, Francia, Italia y la República Federal de Alemania firmaron en la ciudad de Roma dos tratados complementarios, por los cuales se creaba la Comunidad Económica Europea de la Energía Atómica (Euratom). Durante una década la CECA, la CEE y el Euratom tuvieron sus propios órganos comunitarios: la Comisión de la CEE, la «Alta Autoridad» en la CECA y su consejo, compuesto de ministros de los estados miembros; solo el Parlamento Europeo y el Tribunal Europeo eran comunes. En 1967 se unificaron los diversos órganos, consolidándose los poderes y las responsabilidades de las diferentes comisiones en una sola, la Comisión de las Comunidades Europeas, y un solo consejo: el Consejo de las Comunidades Europeas. D. Salvatore, *Economía Internacional,* Bogotá, McGraw Hill, 1995.
7. En 1973 Dinamarca, Gran Bretaña e Irlanda se incorporaron a la CEE, llamándose la Europa de los Nueve; en 1981 se unió, Grecia con lo cual se constituían en la Europa de los Diez. El 1 de enero de 1986 se incorporaron España y Portugal, conformando así la Europa de los Doce. En 1994 la Unión Europea aprobó la adhesión de otros cuatro países europeos: Austria, Finlandia, Noruega y Suecia. Al finalizar dicho año, en sendos referéndum nacionales, Austria, Finlandia y Suecia ratificaron su ingreso a la Unión Europea; en cambio, Noruega rechazó el ingreso. En 1995 se constituye la Unión Europea, con 15 estados miembros, es decir casi toda la Europa Occidental.

comercio. El Acta Unica Europea de 1987, que puso en práctica lo establecido en el Libro Blanco de 1985 de la Comisión de la CE, sentó las bases para el completo establecimiento del Mercado Unico Europeo a partir del 1 de enero de 1993.[8] Las 300 directivas existentes se refieren a los restantes obstáculos reglamentarios relativos al libre movimiento de mercancías, servicios, mano de obra y capitales, incluida la supresión de los controles aduaneros que atraviesan las fronteras nacionales dentro de la CE, el acuerdo sobre la armonización o reconocimiento mutuo de los títulos profesionales, el libre movimiento de empresas y capital inversor, y un mercado común de servicios. Se han liberalizado dos esferas que el Tratado de Roma en 1958 no incluyó directamente, a saber, los sectores de la contratación pública y los servicios, en los que existen importantes monopolios estatales. De este modo, el Acta Unica Europea completó la liberalización prevista en el Tratado de Roma en 1957 y amplió ese proceso a esferas no incluidas directamente en el proyecto original de integración económica europea.

La formulación en 1985 del Libro Blanco de la CE coincidió con la adopción, en la Reunión Ministerial de Luxemburgo entre países de la CE y la AELC, de directrices encaminadas a alcanzar el objetivo de lo que se convirtió en el «Espacio Económico Europeo» (EEE). La declaración señaló con tal fin la necesidad de mejorar la libre circulación de productos industriales mediante la armonización de normas, la supresión de obstáculos técnicos, la simplificación de formalidades fronterizas y las normas de origen, la eliminación de las prácticas comerciales desleales y la ayuda estatal y el acceso a la contratación pública. La cooperación CE-AELC se basó posteriormente en la necesidad de «paralelismo», de tal forma que la realización del Mercado Unico no dio por resultado la creación de nuevos obstáculos. Se produjo una nueva profundización de los vínculos económicos y políticos entre los estados miembros de la CE al firmarse en febrero de 1992 el Tratado de la Unión Europea («Tratado de Maastricht»), que entró en vigor en noviembre de 1993. Aunque el Tratado original de la CE tenía por principal finalidad fomentar la expansión económica y comercial dentro de un mercado común, el Tratado de Maastricht también abarca los objetivos de una unión monetaria, una política exterior y de seguridad común, una ciudadanía común, y el desarrollo de la cooperación en materia de justicia y asuntos sociales. Destaca su importancia el hecho de que sustituyera el nombre de «Comunidades Europeas» por el de «Unión Europea».

8. Desde 1988 los líderes de la CEE asumieron la necesidad de fortalecer la comunidad de tal manera que se convirtiera en una unión económica, monetaria y política, para lo cual era necesario un nuevo tratado. Se convocaron sucesivas conferencias que dieron lugar al Tratado de Maastricht, cuyo objetivo era transformar la CEE en una unión económica. La denominación CEE fue reemplazada por la de Unión Europea (UE), desde la entrada en vigencia del Tratado, el 1 de enero de 1993.

La política comercial de la UE frente a terceros países

Esta comprende dos estrategias:

1. Medidas adoptadas unilateralmente por la UE, tales como:
   a) Liberalización de ciertas importaciones de cargas arancelarias (en caso de escasez).
   b) Establecimiento de contingentes de importación (en caso de existencias de exceso).
   c) Establecimiento de derechos compensatorios de productos agropecuarios que se importan, cuando sus precios de importación sean inferiores a los precios de la UE.
   d) Fomento de las exportaciones mediante subvenciones, créditos, seguros.
2. Medidas en base a acuerdos con terceros países:
   a) Eliminación de aranceles para productos industriales y minerales procedentes de la EFTA (Asociación Europea de Libre Comercio).
   b) Eliminación de aranceles para productos procedentes del mediterráneo.
   c) Trato preferencial de los países ACP (Africa, Caribe, Pacífico) según la Convención de Lomé.
   d) Ayuda para países en desarrollo mediante el Sistema Generalizado de Preferencias, que permite exportar a la UE productos industriales, textiles y agropecuarios, libre de gravámenes o con rebajas de gravámenes. Para el sector textil la UE adopta medidas temporales, como la aplicación de derechos arancelarios y la fijación de cupos para el ingreso de productos textiles.

El Acta Unica Europea, vigente desde julio de 1987, fue la culminación de varios años de intenso debate sobre las posibilidades de reactivar y perfeccionar el proceso de integración europea y hacerlo más interesante para los ciudadanos. El resultado fue un marco jurídico detallado para el establecimiento del mercado único de bienes, capitales y servicios y la garantía de la libre circulación de las personas. El Acta única también pedía una cooperación más estrecha en materia de medio ambiente y de investigación y desarrollo tecnológico, y un acuerdo oficial sobre la cooperación política europea.

El Tratado de la Unión Europea, conocido comúnmente como «Tratado de Maastricht», supuso un nuevo paso adelante en el proceso de integración europea, allanó el terreno para la introducción de una moneda única –siguiente paso lógico en un mercado sin fronteras– y creó nuevas estructuras políticas, basadas en gran medida en la cooperación intergubernamental, que deben permitir a la Unión asumir sus responsabilidades de potencia mundial en un mundo en rápida transformación. Estas nuevas estructuras políticas o «pilares» son la política exterior y de seguridad común y la cooperación en los ámbitos de la justicia y los asuntos de inte-

rior. Sin embargo, el Tratado de Maastricht inspiró muchas críticas y recelos que se hicieron patentes en los referéndum celebrados en Dinamarca y en Francia, en los debates de la Cámara de los Comunes del Reino Unido y en reacciones del Tribunal Constitucional de Alemania. Especialmente polémicas resultaron las gestiones realizadas para fijar un calendario para el progreso de la Unión Económica y Monetaria (en la que se han reservado el derecho a no participar Dinamarca y el Reino Unido) y la creación de una política social común (de la que el Reino Unido ha decidido mantenerse al margen), así como la aspiración a crear en el futuro una defensa o ejército común.

El tempestuoso proceso de ratificación del Tratado de Maastricht dejó bien claro que la integración europea no puede ni debe ser obra de una jerarquía distante de instituciones estatales y europeas que toma decisiones aparentemente arbitrarias a puerta cerrada. Estaba claro que había que abrir la Comunidad Europea y hacer más transparente y comprensible su funcionamiento interno. Un primer paso en este sentido ha sido la decisión del Consejo de la UE de permitir la asistencia de periodistas y cámaras de televisión a debates importantes entre los ministros nacionales. En un terreno más práctico, la Comisión ha prometido ampliar las consultas que realiza antes de proponer proyectos legislativos. Con esos y otros ajustes y renegociando el equilibrio de poderes entre los gobiernos nacionales, la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros, se podría lograr también que la Comunidad fuera más democrática y, por tanto, más cercana a los ciudadanos.

La política comercial de la UE reviste gran importancia a nivel internacional debido a que es el mayor bloque comercial del mundo con una participación del 39,8% en las exportaciones y del 35,9% en las importaciones mundiales, ejerciendo una influencia dominante sobre las corrientes comerciales internacionales. Una eliminación de las trabas comerciales supone para muchos países, en particular países en desarrollo e intermedios o emergentes, el acceso a un mercado doméstico común con unos 380 millones de consumidores de adecuado poder adquisitivo.[9]

Por su gravitación en el comercio mundial, cabe aguardar a que una vez puestas en práctica las medidas de liberalización del comercio acordadas en el marco de la Ronda Uruguay del GATT, la UE contribuya, con la apertura de sus mercados, a facilitar un incremento del bienestar mundial cifrado en unos 274 mil millones de dólares anuales (aproximadamente el 1% del PIB mundial). Los aranceles promedios de la UE serán reducidos al 6,8% y de los EE UU del 6,6 al 3,4%. Los aranceles medios de todos los países industrializados caerán de un 5 a un 3,5%. Adicionalmente se adoptarán medidas tendientes a eliminar barreras comerciales no arancelarias, como por ejemplo reducción de las formalidades aduaneras, valuación fiscal, controles previos de envío y procedimientos destinados a asegurar las licen-

9. P. Shaal, «La posición de la UE frente a los nuevos procesos de integración en AL», en *Contribuciones,* No. 4, CIEDLA, 1996, p. 79.

cias para importaciones de terceros países. Pese a que la UE exhibe un arancel medio más elevado, cabe considerar que desarrolla el 40% de sus operaciones de importación libre de aranceles.[10]

El Tratado de Libre Comercio (TLC/NAFTA)

Fueron los EE UU los que inicialmente llevaron a la práctica la conformación de zonas de libre comercio como parte de su política comercial bilateral. Los primeros tratados de libre comercio se suscribieron con Israel en 1986 y con Canadá en 1988.[11] Esta evolución de la política comercial norteamericana coincidió, por una parte, con la implementación de una estrategia de reconversión industrial en los EE UU para recuperar niveles de competitividad frente a sus principales rivales comerciales –Europa y Japón–; y por otra, con los procesos de apertura que se venían dando en gran parte de los países latinoamericanos.

En el caso particular del país con mayores vínculos económicos con EE UU debido a su posición geográfica –México–, sus autoridades se encontraban ante la definición de una estrategia que les permitiese profundizar las reformas económicas. México buscó activamente el libre comercio con los países de América del Norte a través de una serie de iniciativas comerciales bilaterales, primero, con los EE UU, y en una medida más limitada con Canadá. Desde mediados de la década de 1980 en adelante, estas iniciativas sentaron algunas de las bases de la liberalización comercial en Norteamérica. Por ejemplo, en 1987 un Convenio Marco Bilateral sobre Principios y Procedimientos con los EE UU sirvió para que México estableciera un mecanismo de consulta con su socio comercial más importante, con el fin de organizar mejor sus relaciones comerciales.

Estos convenios tuvieron la bondad de facilitar una mayor comprensión de la naturaleza de los intereses y preocupaciones de cada país en áreas sensibles, tales como textiles y vestido, agricultura, acero, inversión, propiedad intelectual y comercio en servicios. De manera importante, las iniciativas presentadas durante este período no se limitaron a las consultas. Se llegó también a acuerdos para abrir el mercado norteamericano en favor de mayores exportaciones mexicanas de acero,

10. En ese contexto, el entonces presidente de la comisión Jacques Delors, en el programa de trabajo destinado a implementar el Acta Europea Unica hizo referencia en 1987 a que la CE «presenta la estructura más abierta en el comercio mundial» y que en sus esfuerzos por seguir abriendo sus mercados en beneficio de los países en desarrollo debe rechazar las denuncias formuladas por otros países, «ya que es esta parte precisamente la que practica el proteccionismo velado o abierto». *Ibíd.,* 11, p. 80.
11. Considerando el comportamiento norteamericano con un sistema comercial multilateral, la firma de estos dos tratados de libre comercio vinieron a constituir una innovación de la política comercial norteamericana. El primero de estos acuerdos tenía fundamentalmente determinantes de orden geopolítico, mientras que el tratado entre Estados Unidos y Canadá no hacía otra cosa que ratificar y profundizar el avanzado grado de integración económica ya existente entre ambos países.

textiles y bebidas alcohólicas. Sin embargo, el objetivo de la política comercial mexicana de más largo alcance fue la creación de una zona de libre comercio en América del Norte. En el segundo trimestre de 1990, México presentó la idea de un tratado de libre comercio entre EE UU y México, y en septiembre de ese año, el presidente Busch notificó al Congreso norteamericano su intención de negociar dicho tratado con México. Después de algunas conversaciones, Canadá se adhirió a esta propuesta, y en junio de 1990 los tres países iniciaron las negociaciones que concluyeron en agosto de 1993. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte definitivo fue ratificado por el Congreso norteamericano, entrando en vigor el 1 de enero de 1994. La zona de libre comercio de América del Norte constituye el mercado más grande del mundo, con una producción bruta valuada en más de seis billones de dólares y con una población de 365 millones de personas, un tamaño comparable al de la Unión Europea de 12 miembros.

Estructura del Tratado de Libre Comercio

El Tratado de Libre Comercio se resume en un documento de 22 capítulos, que se pueden agrupar en seis temas que se negociaron: 1. acceso a mercados, 2. reglas de comercio, 3. servicios, 4. inversión, 5. propiedad intelectual y 6. Solución de controversias.

De esta primera clasificación se desprende el conjunto de objetivos básicos del Tratado:

a) Establecer un conjunto de «reglas de juego» para asegurar el acceso de los productos de un país al mercado de los otros, detallando aquellos sectores particularmente complejos, como son el automotriz, el textil, la agricultura, el sector energético y la petroquímica.
b) Establecer las reglas de comercio obligatorias para las partes firmantes y que comprometen a cada una de estas a seguir ciertos patrones de comportamiento comercial en materia de dumping, y las normas que se harán exigibles en cada sector.
c) Definir los parámetros y los principios generales para el comercio en el sector de los servicios, en temas tales como la banca y otros giros financieros, seguros, transporte terrestre y telecomunicaciones.
d) Establecer las normas y los criterios que regirán la inversión de nacionales de un país en los otros dos.
e) Establecer los principios que regirán en materia de propiedad intelectual.
f) Crear un mecanismo para la solución de las disputas y controversias que se presenten en el comercio entre los tres países.

Cabe resaltar que en el preámbulo del Acuerdo de Libre Comercio entre EE UU y Canadá (FTA) no se mencionan los aspectos laborales y medio ambientales

que incluyeron luego en el NAFTA. De hecho, éste constituye el primer acuerdo comercial que incorpora disposiciones específicas sobre la protección del medio ambiente así como intenciones por parte de los tres gobiernos de mejorar las condiciones de trabajo.

Las Economías del Tratado de Libre Comercio

Pese a las grandes asimetrías de desarrollo entre Canadá y EE UU por un lado, y México por el otro, las economías, mencionadas son antiguos e importantes socios, constituyendo un «Espacio de Intercambio Económico Regional». Las asimetrías en cuanto al ingreso percápita, niveles de productividad industrial, diferencias salariales, gasto en investigación y desarrollo como porcentaje del PIB, entre otros indicadores, configuran aparentemente un espacio de competencia desigual. En particular, en el campo de desarrollo tecnológico en investigación científica las asimetrías son tremendamente significativas. Sin embargo, como efecto de la internacionalización de los flujos de capital se da una amplia complementación entre las economías del NAFTA, que se expresa en un importante flujo de inversiones norteamericanas hacia México. En este país, la configuración de un nuevo sector industrial moderno, que incluso puede superar en términos de productividad a empresas del norte, demuestra que los sectores relevantes en la integración no siempre reflejan las asimetrías que se derivan de las cifras macro.

Los intercambios entre estos países han sido históricamente los más importantes. En efecto, durante 1992, el 76,4% de las exportaciones mexicanas se dirigen al mercado de los EE UU, y a Canadá el 5,2%. Las exportaciones canadienses, a su vez, se dirigen a EE UU en un 78% y a México en un porcentaje menor al 1%. Las exportaciones de ambos países representan el 25% de las importaciones de EE UU, mientras que el 29% de las exportaciones norteamericanas se dirigen hacia Canadá y a México.

Los intercambios intrarregión entre 1986 y 1992 se duplicaron debido, principalmente, a la expansión de las exportaciones desde y hacia México, mientras que el intercambio norteamericano-canadiense continuó incrementándose a su ritmo histórico. Asimismo, el flujo de inversiones permite observar un crecimiento de la inversión externa directa en México procedente básicamente de EE UU. Claramente la expansión de éstas están ligadas a la creación de plataformas de exportación destinadas al mercado norteamericano y responde básicamente al comercio intraindustrial o intrafirma. La industria de EE UU, como resultado del costosísimo proceso de reconversión que desarrolló para poder enfrentar la competencia externa, se encuentra en mejores condiciones competitivas para recuperar los mercados de donde había sido desplazada.[12]

12. El ejemplo de la industria automotriz es el más conocido: después de la aplicación de programas de

Un factor destacado por el gobierno de EE UU es el hecho de que el crecimiento del PIB tuvo en el aumento de las exportaciones «su único punto brillante». Dicho crecimiento se debe fundamentalmente al incremento de las importaciones de México y el resto de América Latina. El gobierno de EE UU manifestó de manera explícita que su interés en la integración hemisférica radica en la expectativa de una expansión de las exportaciones hacía la región, tomando en cuenta que ésta experimentó el segundo más rápido crecimiento regional en el mundo; aún más, las reformas estructurales en curso y una afluencia masiva de capitales a la región acentúan tales expectativas.

En ese sentido, EE UU relieva la importancia del TLC para la economía norteamericana, a partir del desempeño de las exportaciones.[13]

Al respecto, el reporte anual del Consejo de Asesores Económicos del presidente B. Clinton señaló:

> El TLC ayudará a reforzar las reformas de mercado en curso de México. Las reformas de México han elevado la tasa de su crecimiento económico, permitiendo que sea de modo creciente un importante mercado para las exportaciones de Estados Unidos. Un México estable y próspero es importante para Estados Unidos, tanto por razones económicas como geopolíticas.[14]

México, por su parte, ha desarrollado un considerable esfuerzo por resolver sus problemas macroeconómicos y superar las distorsiones que generó la estrategia de crecimiento vía sustitución de importaciones. Una profunda transformación relacionada a la liberalización de mercados como a la reestructuración industrial dio por resultado una diversificación de exportaciones, donde las manufacturas para el mercados de EE UU se constituyen en el principal rubro. Asimismo, el enorme flu-

reconversión y reestructuración, ha recuperado vigor competitivo y se encuentra en condiciones de volver a disputar en los mercados internacionales con la competencia japonesa. Asimismo, en esta industria la relocalización de segmentos de la producción hacia México forma parte de su estrategia de reconversión.

13. En carta dirigida a miembros del Congreso estadounidense, momentos previos al voto de ratificación del acuerdo, el presidente Clinton expresaba: «El NAFTA nos proporciona acceso preferencial al mercado mexicano: 90 millones de personas, en una de las economías de crecimiento más dinámico en el mundo, la cual mira hacia nosotros para obtener bienes de consumo, productos agrícolas y la infraestructura necesaria para construir una economía moderna. Es la puerta de acceso a los mercados de América Latina que crecen rápidamente, los que también se abren, y donde tenemos una ventaja natural sobre Japón y la Comunidad Europea. Al apartarnos de esta oportunidad, le causaríamos una grave herida a nuestra economía».
14. La Cámara de Comercio de EE UU estimó que su actividad comercial con México se duplicaría en una década. La mayor parte de esta actividad sería intraindustrial, como es el caso de las «maquiladoras». Los opositores pronostican que el acuerdo provocaría un éxodo de las industrias estadounidenses hacia México para aprovechar los salarios mexicanos, que son mucho más bajos; además, se incrementaría el desempleo en los EE UU, y habría competencia desleal de las plantas estadounidenses debido a que las regulaciones ambientales son mucho más moderadas en México.

jo de inversión directa, ligado al florecimiento de la industria maquiladora y a la reconversión industrial, ha generado un amplio espectro de intereses favorables a la mayor integración comercial con EE UU.[15]

Otros acuerdos de integración por regiones geográficas

Asia: la ASEAN

Países exclusivamente asiáticos han conformado la ASEAN, que tiene su sede en la ciudad de Bangkoki. Fue establecida el 8 de agosto de 1967 con las firmas de Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia. El fin de la ASEAN es actuar como un organismo de seguridad colectiva exclusivamente asiático; asimismo, tiene como objetivo fomentar la estabilidad y el crecimiento económico de la región.

En la segunda reunión cumbre de la ASEAN, celebrada en 1979, se firmó el acuerdo sobre los arreglos comerciales preferenciales entre los estados miembros de la ASEAN, que prevé dar trato preferencial –preferencias arancelarias y liberalización de las medidas no arancelarias– a determinadas exportaciones procedentes de los demás miembros de la ASEAN. En el acuerdo del mismo nombre de 1977 también se adoptó un método similar de preferencias arancelarias en forma de «lista positiva», y lo mismo ocurrió entre un grupo más amplio de países en el Acuerdo de 1978.

Reconociendo que esas diversas iniciativas tenían tan solo un efecto insignificante sobre el comercio entre los países de la ASEAN, debido al escaso número de productos abarcados, los países de dicha Asociación acordaron en 1991 establecer, a más tardar el año 2008, una zona de libre comercio de la ASEAN, fecha que posteriormente se adelantó al 2003. La transición a la zona de libre comercio se rige por un acuerdo marco, habiéndose aceptado como principal mecanismo formal de reducción de aranceles para la creación de esa zona de libre comercio un arancel preferencial común exterior que entró en vigor en 1994. Se excluyen los productos agropecuarios sin elaborar, los recursos naturales y los servicios.

La existencia de la ASEAN no es, como en el caso del movimiento de integración latinoamericano, la consecuencia de un concepto regional de desarrollo. La cooperación regional ha sido, principalmente, un instrumento de la política exterior de los países miembros, relacionado con la estabilidad política regional y la política de paz. Aunque se evidencien dentro del grupo de la ASEAN objetivos y ventajas comunes de cooperación –como el amplio paquete de metas conjuntas en el ám-

15. La adopción de esta área beneficiaría a México por tres razones: 1. la conducción hacia un mayor desarrollo líder de exportaciones, que se genera del acceso al enorme mercado estadounidense; 2. el fomento al retorno de la fuga de capital; y, 3. la implementación de reformas estructurales más rápidas.

bito de la economía, la infraestructura, el trabajo conjunto en el campo cultural–, el núcleo de la Asociación consiste básicamente en asegurar los flancos externos políticos para poder realizar estrategias de desarrollo nacional.

ASEAN es vista por los seis países miembros como condición básica de carácter regional-internacional para el desarrollo nacional. Además se observa una correlación muy estrecha entre la conservación de la autonomía nacional y regional y el desarrollo. En primer plano se aprecia la idea de encontrar en la subregión una posibilidad de existencia y una aceptación externa a través de una cooperación interestatal concebida pragmáticamente que, a la vez, asegure la capacidad de desarrollo y la existencia misma de los países miembros.[16]

El grupo de la ASEAN siempre dio gran importancia al hecho de que la vulnerabilidad geoestratégica de la región estuviese expuesta a intereses hegemónicos foráneos; pero no como un «destino preconcebido», sino tratando de mantener la propia influencia en esa difícil situación. Por la tanto, se ha concebido, con increíble tenacidad, una política de equilibrio de poder entre las superpotencias y otras naciones líderes de la región (China Popular, Japón, Vietnam).

Uno de los logros más importantes de la filosofía de la ASEAN es, en este sentido, el así llamado «programa de diálogo», es decir, el contacto popular y asegurado por diferentes acuerdos a alto nivel político con la CE, Estados Unidos, Canadá, Japón, Nueva Zelanda, Australia y algunos organismos internacionales. De esa manera, la ASEAN obtuvo diferentes logros: ya no se discutía solo internacionalmente sobre ayuda al desarrollo, inversiones, acceso al mercado para el Sudeste Asiático; sino que más bien la ASEAN fue incluida como un importante organismo en el sistema internacional. De esta manera la ASEAN ha conseguido desarrollar una reputación internacional que refuerza al mismo tiempo su viabilidad futura. A la mejora de la reputación internacional de la región, lograda gracias a una relación sinérgica entre estabilidad interna y capacidad de diálogo externa, se añade una filosofía nuevamente articulada respecto del orden de paz, como fue seguida desde hace ya años en el concepto «ZOPFAN» (Zone of Peace, Freedom and Neutrality).

Los buenos resultados obtenidos se expresaron en que por primera vez asistieron, en julio de 1991, altos dirigentes políticos de la República Popular de China y de la Unión Soviética a la periódica Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores de la ASEAN, celebrada en Kuala Lumpur.

16. En el Sudeste Asiático no hay una discusión tan generalizada sobre el desarrollo regional; más bien, se ha otorgado más importancia a la discusión sobre la estabilidad y la conducción política y, sobre todo, a la orientación de la política de la economía de mercado.

América Latina

El Mercosur

Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay firmaron en 1991 el Tratado del Mercado Común del Sur (Mercosur),[17] por el que debía establecerse a partir de enero de 1995 un mercado común entre los cuatro países, con libre circulación de mercancías, servicios, capitales y mano de obra. El acuerdo contiene anexos relativos al programa de liberalización del comercio, normas de origen, solución de diferencias, salvaguardias y establecimiento de grupos de trabajo técnicos y normativos. Los países miembros también persiguen la finalidad de coordinar la política macroeconómica y armonizar la legislación para reforzar el proceso de integración. Tras resolver diferencias de opinión con respecto a los aranceles que deban aplicarse a los productos «sensibles», en agosto de 1994 los cuatro países llegaron a un acuerdo sobre la estructura arancelaria común, tras lo cual, tal como se disponía, se aplicó un arancel exterior común el 1 de enero de 1995.

El Pacto Andino

En 1966, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú (con la posterior incorporación de Venezuela y retirada de Chile) establecieron el Pacto Andino para acelerar el riesgo de la integración económica de sus miembros en lo relativo a la ALALC. Cuando los acuerdos concertados entre sus miembros entraron en vigor en 1969 (incluida la Corporación Andina de Fomento destinada a financiar la industria y la infraestructura), el objetivo fue establecer una zona de libre comercio y un arancel exterior común a más tardar en 1980, pero no se cumplió el calendario original.

En virtud del Acta de Barahona de 1991 se acordó que el 1 de enero de 1992 entraría en vigor una zona andina de libre comercio (el 1 de junio de 1992 para el Ecuador y el Perú) con un arancel exterior común. No obstante, el acuerdo relativo al nivel del arancel exterior común resultó difícil de alcanzar con el calendario establecido por el Acta de 1991. Los miembros del Pacto Andino, en 1994, convinieron establecer una estructura cuádruple para el arancel exterior, del 5, el 10, el 15 y el 20% (el Ecuador ha negociado una lista de excepciones de diferentes partidas para un período de transición de cuatro años), que debió entrar en vigor a principios de 1995 (incluso para el Perú).

17. El capítulo IV realiza un análisis más amplio del Mercosur y la Comunidad Andina; véase p. 93.

El Mercado Común Centroamericano

Independientemente de la ALALC, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua establecieron en 1960 el Mercado Común Centroamericano (MCCA) con el fin de instaurar una zona de libre comercio en un plazo de cinco años y aplicar un arancel exterior común. Este tratado también estableció un Banco Centroamericano de Integración Económica para financiar la industria y la infraestructura.

El MCCA fue considerado durante mucho tiempo como uno de los pocos acuerdos entre países en desarrollo que habían logrado el objetivo de establecer una zona libre de comercio y unión aduanera. Sin embargo, a principios del decenio de 1980 volvieron a introducirse obstáculos no arancelarios. El Mercado Común Centroamericano reactivó sus objetivos en 1993 mediante el Acuerdo Multilateral Definitivo y estableció una unión aduanera el 1 de enero de 1993.

La Zona de Libre Comercio del Caribe

El Acuerdo por el que se establece la Zona de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA) data de 1968. Sus miembros tenían por objetivo aumentar las posibilidades de empleo en la región, siempre que fuese posible, integrando sus economías, principalmente insulares y agropecuarias. Los miembros constituyeron una zona de libre comercio en la que se daba trato especial a las importaciones agropecuarias.

En 1973 los miembros establecieron la Comunidad y Mercado Común del Caribe (CARICOM). Este tratado proveía el derecho de establecimiento de los miembros y la coordinación de las políticas económicas y de planificación del desarrollo, así como medidas especiales para los miembros menos adelantados. Uno de los objetivos del CARICOM fue conseguir economías de escala en la producción regional de servicios como el transporte, la educación y la salud, y mancomunar en un banco regional de desarrollo recursos financieros destinados a la inversión. El tratado proveía el establecimiento de un arancel externo común, pero no se cumplió el calendario originado. Se ha establecido un arancel externo común, pero los miembros del CARICOM no lo aplican de manera uniforme debido a los desacuerdos existentes acerca de los niveles de los aranceles sobre determinados productos.

Los miembros del CARICOM han desempeñado un papel decisivo al fomentar la Asociación de Estados del Caribe, un nuevo grupo que reunirá a 25 países y unos 15 territorios dependientes en un acuerdo que incluye planes para la negociación de acuerdos preferenciales en materia de bienes y servicios.

Africa y Oriente Medio

Estas dos regiones se tratan conjuntamente debido a los muchos acuerdos que abarcan a Africa y Oriente Medio.

La Liga Arabe

En 1945 se creó la Liga Arabe. Uno de sus objetivos fue fomentar una cooperación más estrecha en cuestiones comerciales y económicas entre los 21 países árabes miembros. Con esa finalidad se concertó el Acuerdo de 1957 de Unidad Económica entre los Estados de la Liga Arabe. En ese Acuerdo se preveía la creación de un mercado común árabe mediante el establecimiento de una zona de libre comercio en el transcurso de un período de diez años y la cooperación en el desarrollo de industrias regionales y servicios de infraestructura.

El acuerdo entró en vigor en 1965 entre Egipto, Irak, Jordania, y Siria (Libia, Mauritania y Yemen se adhirieron más adelante). En 1971 se suprimieron los derechos y otros gravámenes aduaneros al comercio entre miembros del Mercado Común Arabe, pero no se llevaron a término los preparativos para un arancel exterior común.

Consejo para la Cooperación en el Golfo

En 1981, Kuwait, Arabia Saudita, Bahrein, Omán, Qatar y los Emiratos Arabes Unidos establecieron un Consejo para la Cooperación en el Golfo (CCG) y una zona de libre comercio que abarcaba productos industriales y agropecuarios (excluidos los del petróleo). El CCG tiene por objetivo unificar los regímenes aduaneros y la política relativa a los asuntos financieros y económicos. Los países del Magreb encargaron en 1964 a su Comité Consultivo Permanente la tarea de preparar iniciativas de cooperación económica, pero no ha surgido de esas actividades ningún acuerdo comercial formal. En 1989 Argelia, Libia, Mauritania, Marruecos y Túnez establecieron la Unión Arabe del Magreb para sentar las bases de una Zona Económica del Magreb.

La Comunidad Económica de los Estados de Africa Occidental

La Comunidad Económica de los Estados de Africa Occidental (CEDEAO), establecida en 1975, reúne los siete estados miembros de la CEAO, los tres estados que son parte de la Unión del Río Mano de 1973 (Guinea, Liberia y Sierra Leona), y Cabo Verde, Gambia, Ghana, Guinea Bissau, Nigeria y Togo. La CEDEAO suprimió los derechos sobre productos agropecuarios sin elaborar y los productos de ar-

tesanía en 1981 y convino en un calendario para la eliminación gradual de las restricciones a los productos industriales, que no llegó a cumplirse.

En 1990 inició un nuevo programa para la implantación de libre comercio respecto a todos los productos no elaborados y la liberalización gradual en cuanto a los productos industriales. Cabe citar, entre otras actividades de la comunidad, las medidas encaminadas a evitar la utilización de moneda fuerte en las transacciones comerciales entre sus miembros mediante un sistema regional de compensación de pagos y la cooperación en proyectos de inversiones industriales y agrícolas.

Unión Aduanera Ecuatorial

En el Africa exfrancesa, los gobiernos provisionales de los países que constituían el Africa Central –Congo, Gabón, República Centroafricana y Chad– establecieron en 1959 la Unión Aduanera Ecuatorial. Este acuerdo se amplió en 1960 con el fin de incluir la libertad de movimiento de capitales en toda la zona y la armonización de los incentivos fiscales para las empresas. Camerún se adhirió a la Unión en 1961, y en 1962 se estableció un arancel exterior común. En 1964, los miembros acordaron coordinar el desarrollo industrial regional, y en 1966 entró en vigor una Unión Aduanera y Económica del Africa Central (UDEAC), a la que ulteriormente de adhirió Guinea Ecuatorial. En 1990 adoptaron un arancel exterior común cuatro de los seis miembros de la UDEAC (Camerún, Congo, Gabón y la República Centroafricana).

La Comunidad Económica de Africa Oriental

En cuanto a la antigua Africa Oriental Británica, la creación, en 1967, de la Comunidad Económica de Africa Oriental por Kenia, Tanzania y Uganda, formalizó el mercado común entre esos estados, estableció un Banco de Desarrollo del Africa Oriental y previo la armonización de gravámenes fiscales y la distribución de los ingresos procedentes de gravámenes aduaneros fiscales. Esta comunidad se disolvió en 1979, y en 1981 se otorgó condición jurídica aparte al Banco de Desarrollo. Los tres países que habían sido miembros de la Comunidad Económica de Africa Oriental se agruparon con otros 13 países (Angola, Burundi, Comoras, Djibuti, Etiopía, Lesotho, Malawi, Mauricio, Mozambique, Namibia, Ruanda, Somalia, Sudán, Swazilandia, Zambia y Zimbabwe) para establecer la Zona de Comercio Preferencial de los Estados de Africa Oriental y Meridional en 1981. Entre los objetivos de esa zona figura el establecimiento de un mercado común a más tardar en el año 2000 y el fomento de la cooperación comercial y económica entre sus miembros.

3. EFECTOS DE LOS ACUERDOS DE INTEGRACION REGIONAL EN EL COMERCIO Y LAS INVERSIONES

Como se estableció en el capítulo II, un tema que reviste gran importancia dentro del ámbito de la integración regional es conocer si los acuerdos de integración hacen que aumente la producción mundial, y los efectos que ejercen sobre los países miembros y sobre terceros países. Sin duda, la discusión se centra en los terceros países a los que un acuerdo de integración regional puede favorecer o perjudicar, puesto que se supone que los miembros de un acuerdo de integración regional se ven favorecidos, pues su participación es voluntaria. En este marco, las normas multilaterales sobre integración regional tienden a proteger los intereses económicos y comerciales de terceros países y las preocupaciones de estos países han estado presentes durante largo tiempo en los debates celebrados en el GATT y en la OMC sobre los acuerdos regionales. Sin embargo, esta dicotomía no debe llevarse demasiado lejos, pues todos los países son terceras partes respecto de muchos acuerdos de los cuales son signatarios.

Las estimaciones del efecto directo que esos acuerdos ejercen sobre las importaciones procedentes de terceros países varían en función del acuerdo de integración regional que se examine y de la metodología que se emplee.[18]

Un aspecto adicional a considerar es saber si un acuerdo de integración regional desvía las corrientes de inversiones internacionales hacia los países miembros. El análisis tradicional considera que los factores de producción se ven «atrapados» dentro de las fronteras nacionales y que la liberalización del comercio conduce a reajustes dentro de cada país. Los progresos en la liberalización de las corrientes internacionales de capital hacen que este supuesto de inmovilidad de los factores sea mucho menos realista y, en algunos casos, totalmente inadecuado. Así, puede existir «desviación de las inversiones», es decir, una reorientación de las inversiones extranjeras hacia la zona, a costa de las corrientes de inversiones extranjeras hacia algunos países terceros. Las repercusiones que un acuerdo de integración regional ejerce sobre las exportaciones de terceros países y sobre las corrientes de inversión externa directa vienen determinadas en gran medida por las políticas comerciales que adopten los gobiernos miembros, tanto inicialmente como durante la vigencia del acuerdo. En particular, los efectos potencialmente restrictivos de la política comercial exterior común de una unión aduanera y de las normas de

18. Como el número de acuerdos disponibles para su estudio es reducido, resulta difícil generalizar los resultados de estos estudios a los efectos resultantes para los países terceros. Sin embargo, es evidente que un importante sesgo por defecto en muchos trabajos es que no tienen en cuenta la repercusión que el aumento del ritmo de crecimiento económico en los miembros de los acuerdos de integración regional ejerce sobre su demanda de importaciones procedentes de terceros países. *Ibíd.,* 59, p. 49.

origen en una zona libre de comercio han desempeñado una importante función en los debates celebrados en los grupos de trabajo del GATT sobre los efectos comerciales de los distintos acuerdos. A mediano plazo, las perspectivas comerciales de terceros países respecto de un mercado regional dependen de si las políticas comerciales exteriores de los miembros se hacen más o menos restrictivas después de la formación de ese mercado regional. Los países terceros pueden tratar también de compensar cualquier reducción del acceso a los mercados de los países miembros tratando de asociar o de adherirse al acuerdo, persuadiendo a otros terceros países para formar nuevos acuerdos, o promoviendo reducciones multilaterales de los obstáculos al comercio para hacer que disminuya el margen de discriminación.[19]

Efectos en el comercio: estimaciones empíricas

Se han realizado numerosos intentos, *ex-ante* y *ex-post,* de estimar los efectos sobre el comercio y otros efectos económicos de los acuerdos de integración regional, principalmente los celebrados entre países desarrollados. Los análisis de la unión aduanera establecida entre los seis miembros iniciales de la CEE indican que la creación de comercio fue superior a la desviación de comercio en el caso de las manufacturas, mientras que para el comercio de productos agrícolas (regido por la Política Agrícola Común de la CEE) ocurrió lo contrario, y el saldo global entre ambos efectos no está claro.[20] Las estimaciones *ex-ante* de los efectos del programa del Mercado Unico de la CE sobre terceros países indican un descenso de las importaciones extracomunitarias de casi todas las categorías de productos, y estas pérdidas se agrandan si se toman en cuenta las ganancias de eficiencia de las empresas de la CE. Las estimaciones para la AELC sugieren que los volúmenes de creación y de desviación de comercio han sido pequeños y que la segunda ha sido probablemente mayor que la primera.

En todos los estudios *ex-ante* del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y los Estados Unidos (ALC) se estima que los efectos de éste sobre el bienestar han sido positivos para Canadá, pero pequeños para los EE UU por las mayores dimensiones de este país (es decir, cuanto menor es el impacto relativo sobre la economía global, menores son las ganancias). Esos estudios indican, asimismo, una expansión del comercio bilateral y una disminución del comercio global con terceros países, siendo mayor su magnitud cuando se realizan economías de escala en el Canadá. En el caso del TLC, las estimaciones indican pequeños efectos sobre el comercio para terceros países y algunos estudios señalan una creación de comercio neta. Los estudios confirman ganancias de bienestar para los tres países, pero estas son insig-

19. *Ibíd.,* 59, p. 49.
20. En estas estimaciones se toman en cuenta efectos combinados de la política arancelaria exterior de la CEE, con inclusión de las reducciones acordadas en las rondas Dillon y Kennedy. El FMI (1992) y Srinivasan (1993) aportan referencias a análisis y estudios específicos.

nificantes, excepto en el caso de México, porque se supone que ya han tenido lugar los efectos que la liberalización ha ejercido en el Canadá a consecuencia del ALC.

Al igual que muchas de la primeras obras teóricas, la mayoría de estos estudios empíricos olvidan el estímulo potencial que supone para las exportaciones de terceros países una mayor tasa de crecimiento económico en los países participantes (en contraposición con los aumentos no iterativos del PIB resultantes de la supresión de los obstáculos al comercio en el interior de la zona). En la práctica, el estímulo de la demanda de exportaciones de terceros países que resulta de un mayor crecimiento económico en los miembros de un acuerdo de integración regional y la práctica común de escalonar las reducciones de los obstáculos al comercio entre los estados miembros a lo largo de un período de años han hecho, al parecer, que sean raras en general las disminuciones absolutas de las importaciones procedentes de terceros países, excepto las de productos, como los agrícolas, en los que los países terceros tiene que hacer frente a obstáculos elevados. A este respecto, es útil recordar que aun en la CE –el único acuerdo de integración regional en el que el comercio interior de la zona ha aumentado claramente con mayor rapidez que el comercio con terceros países– la expansión global de los intercambios fueron suficientemente fuertes para mantener la proporción entre el comercio con terceros países y el PIB. El hecho de que los terceros países tengan una cuota menor del comercio de los países miembros no excluye que haya aumentado el nivel absoluto de las exportaciones de terceros países.

Al evaluar los efectos de fomento del crecimiento que ha tenido el programa del Mercado Unico de la CE, se ha aducido que «las probables repercusiones positivas que el aumento de la competencia y de las dimensiones del mercado han tenido sobre la innovación y el avance tecnológico... eleva la tasa de crecimiento potencial permanente de la economía» y que los efectos «dinámicos» de fomento del crecimiento se hacen preminentes cuando los efectos «estáticos» se han agotado, «manteniendo unos constantes y prósperos resultados de crecimiento»... Las estimaciones de los probables efectos sobre el crecimiento de la CE resultantes del programa del Mercado Unico constatan que los vínculos entre la renta y las inversiones impulsan el efecto sobre el bienestar en un 0,6% del PIB cada año. En el caso del TLC, estudios cruzados de la productividad de la mano de obra en los tres países, indican que puede preverse que los trabajadores mexicanos aumentarán su productividad un 50% en 30 años, para alcanzar el nivel de la renta actual de España.[21]

Efectos sobre las inversiones

La investigación empírica se ha centrado primordialmente en estudios de la

21. Tomado de *Regionalismo y Comercio Multilateral,* OMC, 1995, p. 53.

experiencia de la CE, de los cuales no se desprenden conclusiones claras. La mayoría de los estudios están de acuerdo en que durante el decenio de 1960 hubo un cambio estructural de los aflujos de inversión directa hacia la Comunidad Europea, pero es mayor la divergencia de opiniones acerca de si ello se debió a la creación de una unión aduanera. Mientras que el aumento de la discriminación arancelaria tuvo al parecer unas repercusiones positivas (débiles), sobre las entradas de inversiones, fueron mucho más importantes otras variables, como las dimensiones y el crecimiento del mercado. Dado que el programa del mercado único implica la reducción o supresión de diversos obstáculos no arancelarios y de las restricciones del acceso a los mercados en los sectores de servicios, y así puede tener unos efectos de expansión de las dimensiones de los mercados y de aumento del crecimiento futuro mayores que lo que tuvo la supresión de los aranceles y de las restricciones cuantitativas, puede ser mayor el riesgo resultante de desviación de las inversiones. La mayoría de los países de la AELC tuvieron esto muy presente al ponderar las ventajas del Espacio Económico Europeo y la eventual adhesión a la Comunidad Europea.

Las estadísticas sobre las entradas de inversión externa directa en la CE tras el anuncio del Programa Unico en 1985 favorecen a primera vista la opinión de que las repercusiones han sido grandes. Las entradas totales de inversión externa directa en los países miembros aumentaron mucho en la segunda mitad del decenio de 1980, pasando de 10.000 millones de ecus en 1984 a 63.000 millones en 1989, último año para el que se dispone de datos detallados. En ese período, aumentaron también las entrada en los EE UU, pero, excepto en 1989, la tasa de crecimiento fue considerablemente inferior. Si bien, en 1984 las entradas totales en la CE se cifraron aproximadamente en una tercera parte de las entradas en los EE UU, para 1989 la cuantía de las corrientes de inversiones directas era aproximadamente la misma. Las corrientes intracomunitarias crecieron también más rápidamente que los aflujos procedentes de terceros países. Las primeras registraron una tasa media anual de crecimiento del 43,5% en el período de 1985 a 1989, frente al 28,6% que registraron los segundos. En comparación, los aflujos de inversión directa a los EE UU aumentaron en promedio anual un 14,8% durante ese período.

CAPÍTULO IV

Los avances en el proceso de integración en América Latina y la evolución del Mercosur y la Comunidad Andina

1. LOS AVANCES EN EL PROCESO DE INTEGRACION EN AMERICA LATINA Y LA EVOLUCION DEL MERCOSUR Y LA COMUNIDAD ANDINA

Características y tendencias

Durante la década de los noventa, América Latina y el Caribe experimentan una dinámica de acuerdos subregionales y bilaterales que ha resultado en importantes avances en el proceso de integración. Los lineamientos y semejanzas más sobresalientes de estos esquemas se resumen en los siguientes aspectos:[1]

1. La cobertura amplia o total de desgravación del universo arancelario, en contraste con las negociaciones producto por producto. A este respecto, los acuerdos establecen metas más ambiciosas que las áreas de preferencias, al contemplarse la creación o consolidación gradual de zonas de libre comercio, uniones aduaneras y la eventual formación de mercados comunes.
2. El establecimiento de cronogramas para la liberalización de barreras arancelarias y no arancelarias al comercio, incluyendo metas específicas para su eliminación, reducción o armonización. Igualmente, la eliminación progresiva y calendarizada de listas de excepciones vigentes al inicio de los procesos de desgravación.
3. La armonización de reglas de política comercial tales como cláusulas de salvaguardia, normas de origen, prácticas sobre subsidios, regímenes contra el comercio desleal y normas técnicas.
4. Diversificación creciente de las materias objeto de negociación, al incursionarse en áreas que abordan el comercio de bienes, tales como servicios, inversiones, propiedad intelectual, movimiento de personas, compras gubernamentales y medio ambiente. Asimismo, pautas para la eventual libre circulación de factores (capitales, tecnología y mano de obra) en los mercados amplios.

1. ALADI, «El papel de la ALADI en la nueva institucionalidad del proceso de Integración», Doc/SEC/Estudio 86, Montevideo, 1995.

5. Reglamentación especial de la apertura recíproca de los suministros en ciertos sectores considerados estratégicos o sensibles, tales como el agropecuario, el automotriz y el energético.
6. Reconocimiento de las asimetrías estructurales entre los países de la región, pero replanteamiento del enfoque de los tratamientos diferenciales automáticos, mediante modalidades pragmáticas basadas en la solución de los problemas reales y concretos que presenten los países.
7. Arreglos institucionales flexibles y no permanentes en los esquemas de integración que contrastan con los organismos tradicionales; mecanismos flexibles y concertados de solución de controversias y acciones que permiten la vinculación de actores no gubernamentales a los procesos negociadores. Asimismo, posibilidades de recibir nuevos miembros y negociar y articularse con otros esquemas de integración regionales y extrarregionales.

Tipos de acuerdos de integración

El examen específico de los acuerdos de integración puede efectuarse desde dos perspectivas. La primera se refiere a su contenido, en cuanto a modalidades de ampliación de los mercados preferenciales y grado de cobertura y profundidad de los compromisos asumidos. La segunda perspectiva se refiere a la posición geográfica o geo-estratégica de los diferentes agrupamientos y a las posibilidades de convergencia entre ellos.[2]

Uniones aduaneras en etapa de perfeccionamiento

En la actualidad existen cuatro uniones aduaneras en proceso de integración: 1. La Comunidad Andina (CA), 2. El Mercado Común Centroamericano (MCCA). 3. La Comunidad y el Mercado Común del Caribe (CARICOM). 4. El Mercado Común del Sur (Mercosur). Pese a los avances logrados, estas uniones son aún imperfectas debido a las excepciones que afectan los márgenes de preferencia y a la participación limitada o restringida de algunos países. No obstante, estos esquemas son los que registraron los más altos crecimientos del comercio intrarregional y se espera que promuevan la formalización de un mercado unificado entre sus miembros durante el próximo quinquenio.

Zonas de libre comercio de «primera generación»

Las zonas de libre comercio de «primera generación» se caracterizan por su

2. En lo que se refiere a los contenidos de los acuerdos, es pertinente hacer referencia a las diferencias que resultan del tipo de esquema, ámbito, cobertura y grado de armonización de políticas.

naturaleza esencialmente comercial al promover la desgravación plena con mecanismos sencillos y transparentes, aunque con un moderado grado de diferenciación selectiva de ritmos y modalidades de liberalización entre grupos de bienes. Bajo esta modalidad se pueden clasificar las zonas de libre comercio pactadas por Chile con varios países como Bolivia, Colombia, Ecuador, México y Venezuela. Estos acuerdos promueven la desgravación plena de prácticamente la totalidad del universo arancelario.

Zonas de libre comercio de «nueva generación»

Las zonas de libre comercio de «nueva generación» abarcan ámbitos más amplios que el del comercio de bienes, extendiéndose a temas como servicios, inversiones y compras estatales. Contienen disposiciones más complejas y elaboradas de regulación de la competencia, y una mayor selectividad en el proceso de ampliación de mercado. Se incluyen en esta categoría los tratados suscritos entre en Grupo de los Tres (G3): México, Colombia y Venezuela, y entre México, Costa Rica y Bolivia respectivamente. Si se considera el Tratado de Libre Comercio (TLC), los acuerdos de nueva generación abarcarían alrededor de un 85% del comercio intrahemisférico y se espera que en el año 2004 logren la eliminación total de aranceles al comercio entre los participantes, para el 95% de los ítem arancelarios.[3]

Ubicación geo-estratégica de los esquemas de integración

Más allá de sus modalidades preferenciales, los acuerdos de integración pueden clasificarse en función de su posición geo-estratégica. En esta perspectiva adquieren relevancia las ventajas asociadas con la vecindad, la infraestructura, las vinculaciones empresariales y la mayor circulación recíproca de bienes, servicios y capitales.

Las áreas más evidentes que presentan una dinámica integracionista se ajustan a la propia configuración del hemisferio americano, es decir, Sudamérica, Centroamérica y el Caribe, y Norteamérica, incluyendo a México. Aunque algunos países son miembros de dos o más esquemas, es claro que cada una de las áreas cuanta con sistemas subregionales y bilaterales muy caracterizados, en vías de consolidación.

En Sudamérica, los grupos más caracterizados son la ALADI, que incluye a México, con proyección regional, y a nivel de subregiones la Comunidad Andina y el Mercosur. ALADI viene cumpliendo una función de marco institucional y legal de numerosos acuerdos de alcance bilateral o plurilateral.

3. SELA, «Hacia la convergencia de los procesos de integración regional», y *Capítulos 47,* Caracas, 1996.

El área centroamericana y del Caribe tiene como expresión significativa de integración a la Asociación de Estados del Caribe (AEC), con proyección de toda el área centroamericana y caribeña, el MCCA y el CARICOM.

Norteamérica, a través del TLC suscrito entre Canadá, México y EE UU, representa el polo con mayor vigor y movimiento económico; con un marco normativo avanzado de política comercial pretende convertirse en un área de convergencia para la liberalización del comercio hemisférico.

Articulaciones entre países y esquemas intrarregionales

La integración económica y el libre comercio están recibiendo un impulso significativo en los años noventa a través de articulaciones reales y potenciales entre países y esquemas de integración de las distinta áreas de la región y del hemisferio,[4] tal como se resume a continuación:

Relaciones entre Sudamérica y Centroamérica y el Caribe

- Grupo de los Tres, entre Colombia, México y Venezuela, forman una zona de libre comercio de «nueva generación» con vigencia desde el 1 de enero de 1995.
- CARICOM-Venezuela, firmado en octubre de 1992, con acceso no recíproco por cinco años al mercado venezolano.
- CARICOM-Colombia, firmado en julio de 1994, inicialmente con acceso no recíproco de la mayoría de las importaciones provenientes del CARICOM al mercado colombiano y posterior otorgamiento de concesiones de las economías mayores del Caribe a Colombia, en reciprocidad.
- Colombia y Venezuela-Centroamérica, acuerdo marco en proceso de negociación.
- Chile-México, zona de libre comercio de «primera generación» que comprende un programa de desgravación que conducirá a la eliminación total de gravámenes y restricciones en 1998, con una lista reducida de excepciones.
- Costa Rica-México, zona de libre comercio que entró en vigor el 1 de enero de 1995 y comprende compromisos en materia de inversión, agricultura, servicios, normas de origen, propiedad intelectual y normas reguladoras del comercio.
- Bolivia-México, suscrito en enero de 1995 con miras al establecimiento de una zona de libre comercio.
- Acuerdo Agropecuario de libre comercio de semillas entre países de la ALADI y Cuba.

4. *Ibíd.*, pp. 114, 115.

- Acuerdos entre Argentina-Cuba, Uruguay-Cuba, Perú-Cuba, Colombia-Cuba, Brasil-Cuba, Venezuela-Cuba, Venezuela-Trinidad y Tobago, y Venezuela-Guayana, firmados entre 1984 y 1994, mediante los cuales las partes se otorgan ventajas comerciales que son extensivas a los países de menor desarrollo de la ALADI.

Relaciones entre Sudamérica y Norteamérica

Las principales relaciones se están realizando en el marco de las conversaciones y trabajos técnicos en curso, con vistas a la conclusión de las negociaciones para la constitución del ALCA en el año 2005.

- Chile y Canadá, negocian actualmente un convenio de libre comercio.
- Ley de Preferencias Comerciales Andinas, que otorga desde 1991 un amplio acceso preferencial no recíproco al mercado de los Estados Unidos a las exportaciones de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, durante diez años.

Relaciones entre Centroamérica y el Caribe y Norteamérica

- La Iniciativa de la Cuenca del Caribe, que otorga desde 1984 excepción de gravámenes a casi todos los productos importados de 25 países o territorios del área. En 1990 el tratamiento se volvió permanente mediante la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe.
- CARIBCAN, o régimen de preferencias comerciales no recíprocas del Canadá a un grupo de países de la Cuenca del Caribe.
- Pacto de San José, mediante el cual México y Venezuela otorgan facilidades petroleras a Centroamérica y a países del Caribe; renovado recientemente una vez más.

Relacionamientos pendientes

Tomando en consideración el conjunto de acuerdos de integración por pares o grupos de países, quedarían pendientes de completar algunas negociaciones para avanzar hacia la regionalización de libre comercio entre los países de la región y del hemisferio, principalmente: Mercosur-Comunidad Andina, en una fase avanzada de concertación de las modalidades de negociación del acuerdo entre ambas subregiones; CARICOM-Centroamérica, relación preferencial que podría ser objeto de profundización en el marco de un posible programa de negociaciones impulsado por la AEC, de tal manera que se incluyan a los países que no forman parte de ningún esquema (Cuba, Haití, República Dominicana); México-Mercosur, negociación que por sus implicaciones y complejidad podría tomar un mayor tiempo; Chile y los países andinos, con los cuales aún no han negociado acuerdos bilaterales México y los paí-

ses andinos; Mercosur-Comunidad Andina (exceptuando a Colombia y Venezuela) con los países del área centroamericana y caribeña, incluyendo a los países que no forman parte actualmente de ningún esquema de integración subrregional. Países de América Latina y el Caribe con Estados Unidos y Canadá, exceptuando México, que es parte central de las negociaciones para el establecimiento del ALCA.

Avances en la interdependencia comercial

El crecimiento del volumen total de las exportaciones de América Latina y el Caribe en los últimos diez años no ha superado las tasas mundiales, salvo en 1993, y ha sido notoriamente inferior al de las exportaciones de países en desarrollo y el sudeste asiático (véase cuadro 8). Por su parte, el vigor de las importaciones regionales fue un factor estimulante del comercio mundial. La recuperación del volumen importado en los años noventa permitió exceder, hasta 1994, las tasas correspondientes de los países industrializados en el desarrollo y, a partir de entonces, se registra un menor dinamismo relativo.

A pesar de no haberse superado el comportamiento comercial de las áreas más dinámicas del mundo, la diversificación de mercados de destino y de origen de las importaciones fue importante, gracias a la participación creciente de los propios mercados de América Latina y el Caribe. El cuadro 9 ilustra como la recuperación importadora de los últimos años fue aprovechada por la misma región, de manera que el coeficiente de autoabastecimiento mejoró para los países del Mercosur, Comunidad Andina, MACA y Chile. Si se excluye a México, que ha venido fortaleciendo sus vínculos con EE UU y Canadá, los países latinoamericanos se ubicaron en los años noventa como los principales proveedores de la ALADI, con un 26% de las importaciones, porcentaje similar al de los EE UU.

Cuadro 9. IMPORTACIONES ORIGINARIAS DE PAISES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE, 1980-1994 (PORCENTAJES)

	Mercosur	C. Andina	MCCA	Chile	México	ALADI
1980	16,3	13,1	38,0	27,5	4,2	13,4
1990	21,8	21,2	27,6	24,8	4,2	15,7
1994	26,4	24,9	31,3	26,3	3,6	16,2

Fuente: CEPAL.

Sin embargo, la importancia creciente de los mercados de América Latina y el Caribe se aprecia con mayor intensidad desde la perspectiva del destino de las exportaciones. El Mercosur pasó de colocar el 17,2% de sus exportaciones a toda la región

en 1990, a unos 30,5% en 1994. El correspondiente aumento fue de 14,6% a 24,8% para la Comunidad Andina; el 23,1% a 31,1% para el MACA; el 13 a 21,9% para Chile; y 15,8 a 27,8% para la ALADI sin considerar a México (véase cuadro 10). Si no se considera a este último país, la posición privilegiada de los EE UU como destino preferencial a las exportaciones de ALADI pasa a ocupar el segundo lugar.

Cuadro 10. EXPORTACIONES DESTINADAS A PAISES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE, 1980-1995 (PORCENTAJES)

	Mercosur	C. Andina	MCCA	Chile	México	ALADI
1980	20,5	16,4	29,0	24,7	6,1	16,4
1990	17,2	14,6	23,1	13,0	6,0	13,1
1994	30,5	24,8	31,1	21,9	4,2	19,2
1995	31,0	21,8	24,7	18,5		27,0

Fuente: CEPAL/BID.

Las exportaciones intrarregionales totales pasaron de 16,1 mil millones de dólares (US$) en 1990, a cerca de 40 mil millones en 1995, es decir, se multiplicaron por 2,5 veces. Elevaron, así, su participación en el comercio global de 13,1 a 21% en esos cinco años. Los acuerdos de integración contribuyen a explicar de manera significativa este comportamiento favorable, en especial el dinamismo del comercio entre las subregiones de los países de la ALADI (cuadro 11). En el caso de Mercosur, el coeficiente de integración pasó de 8,9 a 22%, y en el caso de la Comunidad Andina, de 4,1 a 11,9%. Para el total de la ALADI, el crecimiento de las exportaciones recíprocas pasó del 10,8 a un 17,5%, porcentaje que no tiene antecedentes en este esquema de integración.

Cuadro 11. AMERICA LATINA Y EL CARIBE: EXPORTACIONES TOTALES POR ESQUEMAS SUBREGIONALES (PORCENTAJES)

	1980	1985	1987	1990	1992	1994	1995
ALADI	13,6	11,0	10,5	10,8	14,4	16,7	17,5
C. Andina	3,7	3,4	4,9	4,1	7,8	10,1	11,9
Mercosur	11,6	8,6	6,6	8,9	14,3	19,3	22,0
MCCA	25,4	10,7	16,1	17,3	19,1	22,4	22,5
CARICOM	8,3	10,6	12,4	12,6	5,4	10,5	10,0
Total	16,4	12,9	12,8	13,1	16,8	10,2	21,0

Fuente: CEPAL, División de Comercio Internacional y Financiamiento.

Algunas particularidades del comercio intrarregional[5] se han hecho más evidentes en los últimos años:

a) En general, todos los países de América Latina han aumentado significativamente sus vinculaciones con el mercado regional. En ello han influido los proceso de apertura y la profundidad y amplitud de las preferencias negociadas, además de los conocidos efectos de los tipos de cambio bilaterales y del crecimiento económico en cada país.
b) La cercanía geográfica y, en especial, la vecindad, son determinantes del crecimiento y la composición de los flujos de comercio, factores que tienden a coincidir con la configuración de los acuerdos subregionales.
c) Dentro de los esquemas subregionales hay ejes muy dinámicos que explican el alto crecimiento del comercio, principalmente Argentina y Brasil; Colombia y Venezuela; Colombia y Ecuador; Guatemala, Costa Rica y El Salvador; y los cuatro países más desarrollados del CARICOM. Tratándose de países pequeños o de menor desarrollo relativo rodeados de países mayores o medianos, el comercio es excepcionalmente importante para los pequeños, como es el caso de Paraguay y Uruguay.
d) La composición del comercio intrarregional es más intensiva en manufacturas, que la respectiva composición de las exportaciones al mundo. Según la definición de la UNCTAD, esta categoría de bienes pasó del 51 al 58% en las exportaciones intrarregionales entre 1990 y 1994, mientras que en las exportaciones totales el porcentaje de las manufacturas pasó del 33 al 50%, aunque este último valor está fuertemente influenciado por las exportaciones de maquila mexicanas hacia los EE UU.
e) La relación comercial inter-esquemas es relativamente escasa y su avance es más lento que los flujos intra-esquemas. Esta débil articulación puede apreciarse, por ejemplo, entre Mercosur y la Comunidad Andina; en la Comunidad Andina y el MCCA; los países de la ALADI y los del CARICOM; y el intercambio entre Centroamérica y CARICOM. El comercio bilateral de algunos países es prácticamente inexistente, independientemente de la variedad e intensidad de las preferencias. Es el caso, por ejemplo, de Paraguay y Uruguay con los países de Comunidad Andina o dentro de esta misma. Ello tiene que ver con las características estructurales de las economías y con los costos de penetración de mercados pequeños y alejados.
f) El papel de las inversiones intrarregionales como elementos que se derivan del comercio intrarregional a la vez que lo estimulan.

5. *Ibíd.*, pp. 118, 119.

2. LA COMUNIDAD ANDINA Y EL MERCOSUR EN LA ACTUAL COYUNTURA

La Comunidad Andina

El Acuerdo de Cartagena

En mayo de 1966, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú (con la posterior incorporación de Venezuela y el retiro de Chile) suscribieron el Acuerdo de Cartagena,[6] en el cual se establece los objetivos y los instrumentos para lograr la integración entre los países conformantes. Cuando los acuerdos concertados entre sus miembros entraron en vigor en 1969 (incluida la Corporación Andina de Fomento destinada a financiar la industria y la infraestructura), el objetivo fue establecer una zona de libre comercio y un arancel externo común a más tardar en 1980. Los objetivos del Acuerdo fueron:

1. Promover el desarrollo equilibrado y armónico de sus países miembros, mediante la integración y cooperación económica y social; 2. Facilitar la participación de los países andinos en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano; 3. El afianzamiento de la acción conjunta y solidaria de sus países miembros; 4. La disminución de la vulnerabilidad externa y; 5. El fortalecimiento de su posición en la economía mundial.

Para el cumplimiento de estos objetivos, el Grupo Andino se propuso la conformación de un mercado único entre sus países miembros. Los mecanismos más importantes para el logro de este propósito fueron: a) Un programa de liberación del comercio intrasubregional. b) La adopción de un arancel externo común aplicable a las importaciones provenientes de los terceros países. c) La armonización gradual de las políticas económicas y sociales.

La Zona de Libre Comercio

Los países que conforman la Zona de Libre de Comercio Andino son: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. La adhesión del Perú no ha sido perfeccionada. El hecho de que Perú haya suscrito el Acta de Quito y luego el Protocolo de Trujillo implica su retorno, y por lo tanto la plena asunción de sus obligaciones dentro del Acuerdo. Como se señaló, el Acuerdo de Cartagena implícitamente persigue como objetivo crear un mercado común entre sus integrantes, para lo cual pre-

6. En la actualidad, los cinco países miembros del Grupo Andino son: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Existe una situación especial respecto al Perú, que en 1992 solicitó suspender sus obligaciones dentro del Acuerdo de Cartagena; lo que dio lugar a la Decisión 321, por la cual se le faculta a establecer acuerdos bilaterales con los países del GRAN.

viamente debe constituir una Zona de Libre Comercio. A su vez, el requisito para constituir una zona de libre comercio es la eliminación de gravámenes y restricciones, para lo cual se establece un programa de liberación.

A lo largo de su existencia, los diversos instrumentos de política comercial que debían permitir crear una zona de libre comercio, fundamentalmente el Programa de Liberación, sufrieron retrasos y hubo que establecer nuevos plazos. Las modificaciones fundamentales fueron codificadas por primera vez mediante la Decisión 147 y la segunda mediante la Decisión 236, que está vigente.

El Programa de Liberalización

En lo referido al Programa de Liberación, el capítulo V del Acuerdo identifica las acciones a tomar: «eliminar los gravámenes y las restricciones de todo orden que incidan sobre la importación de productos originarios del territorio de cualquier País Miembro (art. 41). El art. 42 define los términos «gravámenes» y «restricciones de todo orden». Artículo 42.

> Se entenderá por 'gravámenes' los derechos aduaneros y cualquier otros recargos de efectos equivalentes, sean de carácter fiscal, monetario o cambiario, que incidan sobre las importaciones. Se entenderá por 'restricciones de todo orden' cualquier medida de carácter administrativo, financiero o cambiario, mediante la cual un país miembro impida o dificulte las importaciones, por decisión unilateral.

Eliminación de restricciones

Conforme al Tratado (art. 46), las restricciones de todo orden debían ser eliminadas a más tardar el 31 de diciembre de 1970, salvo para los productos comprendidos en las modalidades de integración industrial. Al 31 de diciembre de 1978 (art. 47), Colombia, Perú y Venezuela debían eliminar las restricciones de todo orden aplicables a la importación de las nóminas de productos para ser producidos por Bolivia y Ecuador.

Eliminación de gravámenes

El Programa de Liberación comprende el universo arancelario (art. 45), el cual debía quedar concluido el 31 de diciembre de 1983. Es decir, si los plazos se hubiesen cumplido, el Grupo Andino habría llegado al nivel de zona de libre comercio el 31 de diciembre de 1983. Ello no fue posible, debido a que todos los países andinos incumplieron el Acuerdo, hubo incumplimiento en plazos y en abierta violación del tratado no solo no eliminaron las restricciones sino que crearon nuevas y aun las desgravaciones ya concedidas fueron desconocidas unilateralmente.

A mediados de la década de los ochenta se comprobaba el fracaso del mode-

lo andino de integración que se había basado en el dirigismo estatal y en políticas económicas proteccionistas.[7] Se llegó a esta situación no obstante las innumerables modificaciones al Acuerdo de Cartagena orientadas a ampliar plazos y flexibilizar los instrumentos comunitarios. La vigorosa acción del presidente de Venezuela, Carlos Andrés Pérez, quien convocó a la reunión de Presidentes del Grupo Andino, permitió salvar el Acuerdo de Cartagena, y a partir de la década de los noventa darle un renovado vigor. Se trataba de cumplir todo lo incumplido; por ello, en diciembre de 1991 el Consejo Presidencial Andino aprobó constituir la zona de libre comercio andina. Ello se instrumentó a través de la Decisión 324 (25 de agosto de 1992), con vigencia al 31 de octubre de 1992. A dicha fecha debían eliminarse el total de gravámenes y restricciones entre los países miembros. Durante mucho tiempo, los países habían prorrogado la vigencia de las excepciones, lo cual era una negación del libre comercio; por ello se adoptó la Decisión 324, por la cual se eliminaron las listas de Excepciones y las llamadas Nóminas de Comercio Administrado.

El proceso de desgravación en Ecuador y Bolivia

El Acuerdo de Cartagena estableció para Bolivia y Ecuador tratos diferenciales en los diferentes aspectos del proceso; en cuanto a la desgravación les concedió plazos mayores. Por tanto, estos países iniciaron su proceso de desgravación mucho más tarde.

Por Decisión 243 (27 de diciembre de 1988) se aprobó el Punto Inicial de Desgravación para el Ecuador, PIDE. Este punto inicial se estableció a partir del arancel nacional consolidado y vigente al 23 de agosto de 1988, de conformidad al literal d) del art. 100 del Acuerdo. Los niveles arancelarios del Ecuador eran muy altos y había productos con gravámenes entre 100 y 135%.

La Decisión 278 (28 de diciembre de 1990) fijó el Punto Inicial de Desgravación de Bolivia, PID-BO; los fundamentos de esta Decisión se encuentran en el art. 100 del Acuerdo y en las Decisiones 258 y 268. El PID-BO se efectúa a partir del arancel nacional de Bolivia consolidado y vigente al 26 de mayo de 1990. Al momento de la aprobación de la Decisión 278, a diferencia del Ecuador, los niveles de Bolivia eran bastante bajos con un promedio del 16%. Salvo el Ecuador y el caso del Perú que ya se ha comentado, Bolivia, Colombia y Venezuela han eliminado todos los gravámenes para la importación. En el caso de Bolivia y Ecuador, toda su producción accede libre de gravámenes al territorio de los demás países miembros.

7. Cabe recordar que la década de los ochenta se caracterizó por una crisis económica generalizada en los países andinos que determinó el estancamiento, e inclusive retroceso, en los principales indicadores económicos y sociales. Lo más destacable es que los cinco países en conjunto perdieron participación en el comercio mundial.

Calificación de origen

Para que la producción andina puede acceder al mercado debe cumplir con las normas de origen.[8] El Grupo Andino aprobó diversas decisiones relacionadas con las normas de origen; las más recientes de ellas es la Decisión 293, que sustituye la Decisión 231, que estableció las normas para la calificación del origen de los productos andinos.

La Decisión 293 considera productos de origen:

a) A los productos íntegramente producidos en el territorio de cualquier país miembro; b) A los productos comprendidos en los capítulos, partidas y subpartidas de la Nomenclatura Arancelaria Común por el solo hecho de ser producidos en el territorio de cualquier país miembro; c) A los productos que no se les han fijado requisitos específicos de origen y en cuya elaboración se utilicen materiales importados desde fuera de la subregión cuando cumplan con las siguientes condiciones: cuando resulten de un proceso de ensamblaje o montaje, siempre que en su elaboración se utilicen materiales originarios del territorio de los países miembros y el valor CIF de los materiales importados de terceros países no exceda el 50% del valor FOB del producto. El requisito documentario es que exista un documento que certifique el origen de las mercancías, este es el Certificado de Origen.

El potencial de la Comunidad Andina

El potencial de la Comunidad Andina representa un mercado de 100 millones de habitantes en un territorio de cerca de cinco millones de km^2, en los cuales se localizan enormes yacimientos minerales, hidrocarburos, así como una agricultura que comprende todos los pisos ecológicos.

En su conjunto el Grupo Regional Andino (GRAN) tiene acceso tanto al Pacífico como al Atlántico, por lo tanto en la medida que actúe unido puede jugar un rol decisivo en la cuenca del Pacífico. Igualmente en su conjunto pertenece a dos de los sistemas hidrográficos más grandes del mundo: la Cuenca del Amazonas y la Cuenca del Río de la Plata.

Extensión territorial	4’718.320 km^2
Población	94’008.000 hab.
Tasa de crecimiento del PIB	5%
Ingreso per cápita	US$ 1.815
Exportaciones FOB	US$ 29.379 millones
Importaciones CIF	US$ 20.854 millones
Deuda externa total	US$ 83.850 millones

8. Las normas de origen son reglas a las cuales los productos deben sujetarse para acogerse a los beneficios de la liberación.

Como consecuencia de las medidas de reactivación adoptadas en el GRAN, desde 1990 el comercio interior de la Comunidad Andina alcanzó un valor creciente. El intercambio comercial creció en 17% con relación a 1991 y 34% con respecto a 1992.

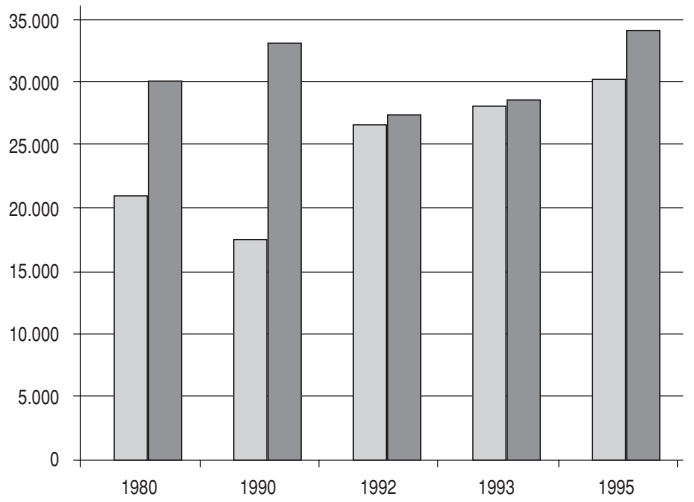
El objeto de esta renovación fue también el Pacto Andino, ahora denominado Comunidad Andina. Aquí, el intercambio de estrategia fue, al igual que en otros procesos de integración, progresivo. Se inició con la firma del protocolo de Quito (1987), el cual mantenía los objetivos de 1969 pero flexibilizaba los medios haciendo el proceso de integración más pragmático. Luego le sigue la Declaración de Galápagos (1989), mediante la cual se procura consolidar el espacio económico andino e integrarlo al mundo. Estos nuevos objetivos se concretaron a través del Acta de La Paz (1990) y de Barahona (1991), por la cual se creó una zona de libre comercio a partir de 1992, se estableció la aplicación de un arancel externo común a partir de 1993 y la constitución de una unión aduanera en 1995. Llegar a estos acuerdos no fue fácil. Existieron una serie de inconvenientes, entre los cuales cabe mencionar la no participación de Perú por cuanto consideraba que sus medidas podían afectar la marcha de su programa de estabilización económica y los atrasos ocurridos en la aplicación del arancel común, acordándose una estructura con alícuotas del 5, 10, 15 y 20%, listas de excepciones y un tratamiento especial en favor de Bolivia y Ecuador. Se abandonaron los mecanismos de reserva de mercado y se levantaron las limitaciones al capital extranjero, dejando este último bajo la reglamentación de los países miembros.

Los flujos comerciales de la Comunidad Andina

En 1995, según cifras de la CEPAL, los países miembros de la Comunidad Andina llegaron a exportar al mundo más de 40 mil millones de dólares, lo que representa alrededor del 20% de las exportaciones de los países de la ALADI. Este monto refleja un incremento de más de 40% del monto exportado a inicios de la década. Este salto tan importante sería explicado principalmente por los procesos de apertura comercial de la subregión, acompañados de un incremento significativo del comercio intrarregional. Entre 1992 y 1995, el comercio intrarregional se ha duplicado, llegando a 4,7 miles de millones de dólares, representando el 11,7% de las exportaciones de la Comunidad Andina al mundo.

El flujo comercial de la Comunidad Andina con el mundo resulta ser superavitario (gráfico 5). Así, el crecimiento de las exportaciones al mundo más que compensa el rápido crecimiento de las importaciones de la región, estas últimas explicadas por la propia apertura y el nuevo ritmo de crecimiento de las economías. Sin embargo, cuando analizamos el flujo de productos manufacturados con el mundo, si bien se observa un leve crecimiento de las exportaciones manufactureras, la Comunidad Andina es un importador neto de manufacturas a nivel mundial; este

Gráfico 5. EVOLUCION COMERCIAL CON EL MUNDO

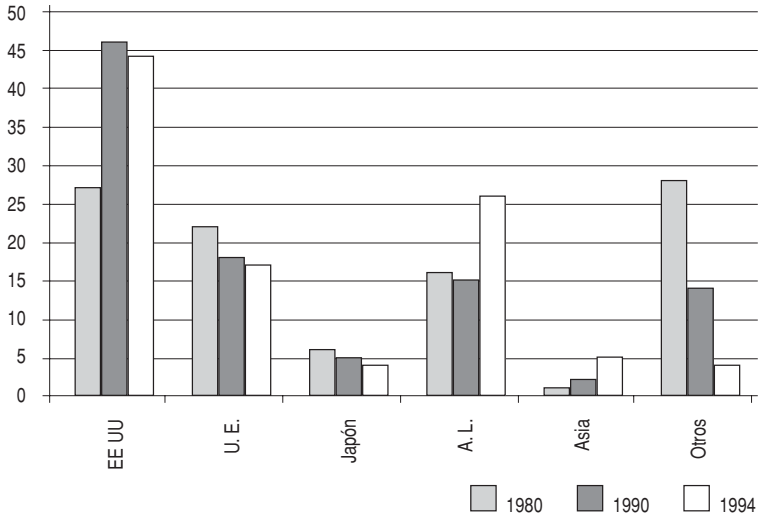


comercio sería explicado por exportaciones de industria ligera al mundo e importaciones de productos de alta tecnología y bienes de capital provenientes de los países desarrollados. Siendo los sectores manufactureros los más dinámicos en el comercio mundial, queda mucho que hacer en cuanto a las estrategias de los países de la región para ganar competitividad en dichos sectores. Quizá la estrategia de integración entre países similares podría permitir un desarrollo de un comercio con mayor valor agregado, aprovechando las ventajas que ofrece un mercado ampliado en cuanto a economías a escala internas y externas a los propios sectores productivos.

Si bien, en la Comunidad Andina se refleja una tendencia al incremento del comercio intragrupal, sin embargo éste no llega a niveles como el Mercosur, donde el comercio entre los países del mismo grupo se duplicó con respecto a 1990, llegando a ser 15,3 miles de millones de dólares, es decir, alrededor de 22% de sus exportaciones totales se destinaban al propio Mercosur. Reconociendo las diferencias en las escala de los respectivos mercados, es de importancia evaluar la capacidad de los países de la Comunidad Andina para llegar a cubrir una proporción de sus exportaciones similar a la de Mercosur con comercio intrarregional, toda vez que una de las características más resaltantes de este flujo es el comercio de bienes manufacturados.

Se observa, además, un cambio en la estructura de los mercados de destino de las exportaciones de la Comunidad Andina (gráfico 6). En 1980 el principal des-

Gráfico 6. DESTINO DE LAS EXPORTACIONES, 1980-1994



tino era EE UU con algo menos del 30% del total de exportaciones, seguido por la Unión Europea con cerca del 22%. Para 1990 EE UU aumentó su participación a 46% del total, mientras que el resto de zonas comerciales disminuyó su participación, con la excepción de Asia, que aumentó ligeramente a un 2% del total. Sin embargo, ya para 1994, EE UU desciende en su participación a 43% al igual que el resto de regiones, con la excepción de Asia vuelve a ascender a cerca del 3% y América Latina y el Caribe que aumenta notablemente su participación desde un 16% en 1980 a 25% en 1994.

En cuanto al origen de las importaciones de la Comunidad Andina, si bien EE UU sigue siendo el proveedor más importante de la región, su participación relativa en el mercado ha ido descendiendo de 43% en 1980 a 34% en 1994, siendo reemplazado principalmente por países de América Latina y el Caribe y cuya participación ascendió de 13% en 1980 a 25% en 1995, seguido de los países asiáticos en menor medida (de 2 a 5% en el mismo período). Esta evidencia señala la importancia que va adquiriendo el mercado latinoamericano para los países del área. En el caso específico de la región andina, es un hecho resaltante que América Latina sea un mercado de destino en expansión y un proveedor con una creciente participación, indicando que las empresas localizadas en la subregión han encontrado en sus vecinos a un mercado natural favorable al comercio.

No obstante, las relaciones intergrupos aún son incipientes en América La-

tina; la Comunidad Andina representa solo un poco más del 4% de las exportaciones totales del Mercosur, mientras que este último solo representa 3,6% de las exportaciones del GRAN. Además, la balanza comercial con Mercosur es deficitaria para la Comunidad Andina. Las características de los bienes que se comercian, en general, no difieren del resto del comercio con el mundo de la Comunidad Andina. Las exportaciones son principalmente productos primarios –combustibles, metales y minerales y productos alimenticios– y las importaciones son básicamente productos manufacturados seguidos muy por debajo por productos alimenticios. Con el resto de grupos regionales, por ejemplo el MCCA, se encuentra que los combustibles son los principales productos de exportación, aunque las manufacturas siguen en orden de importancia, a pesar de que los montos comerciados son relativamente menores. Esta característica no se repite en el comercio intragrupal. En el caso del Mercosur es más resaltante el peso del comercio de manufacturas y productos alimenticios. Para la Comunidad Andina el peso de los combustibles es bastante alto (21%), pero si descontamos a estos últimos, el 60% del resto de las exportaciones intrarregionales son productos manufacturados, es decir 47% del total. Es más, se puede apreciar que la participación de las manufacturas en las exportaciones ha crecido en lo que va del quinquenio, seguido por los productos alimenticios, mientras que los combustibles, los metales y minerales y demás materias primas han cedido en cuanto a su peso relativo en el comercio intrarregional.

Los productos con mayor peso relativo en las exportaciones intrarregionales fueron, en primer lugar, los insumos para la industria, principalmente productos mineros, productos químicos y farmacéuticos, productos alimenticios y agropecuarios no alimenticios para la industria, siguiendo en importancia los vehículos para transporte particular, junto a equipo rodante para el transporte, los combustibles y finalmente los productos alimenticios para el consumidor final. Todos estos productos llegan a sumar 2,4 miles de millones de dólares, es decir 68,8 del total de exportaciones de la región. Por otro lado, Venezuela y Ecuador son los principales exportadores de petróleo y otros combustibles, pero Colombia recientemente ha adquirido importancia gracias a la explotación de nuevos yacimientos. En cuanto a los productos agropecuarios para la industria, los productos de mayor peso son la soya y sus subproductos, provenientes básicamente de Bolivia; azúcar y productos relacionados de Colombia y Bolivia; algodón y cereales también de Bolivia, entre otros. Los productos mineros para la industria provienen principalmente de Perú y Bolivia, primando el zinc, el estaño, la plata, el plomo y el cobre, todos con diferente grado de agregación. Otro insumo de peso relativo importante es la harina de pescado, siendo el Perú el principal proveedor, aunque Ecuador ha comenzado a competir desde 1994. En la industria química farmacéutica dominan las exportaciones colombianas, aunque en menor medida participa el resto de los países. Llama la atención el comportamiento del rubro vestuario y otras confecciones de textiles que ha tenido una caída notable en las exportaciones de la región. Este hecho reflejaría

la fuerte competencia de productos similares provenientes del Asia; en este sentido Perú sería el país más afectado en la región, con fuertes reducciones en su producción.

A principios de 1995, entró en vigencia el arancel externo común, el cual contempla cinco tramos con un nivel máximo de 20% de acuerdo al grado de agregación del producto, es decir, con una mayor protección efectiva de acuerdo al grado de elaboración de los bienes. El arancel externo común cubre el 95% del universo arancelario. Sin embargo, Perú y Bolivia han decidido continuar con sus niveles arancelarios más bajos y parejos y continuar negociando bilateralmente sus preferencias arancelarias. De esta forma, los beneficiarios del arancel externo común son básicamente Venezuela, Colombia y Ecuador, países que cuentan con acuerdos bilaterales de complementación comercial e industrial.

En cuanto a la evaluación de la participación de las exportaciones hacia la subregión de los países andinos (cuadro 12), se nota la clara participación de Colombia y Venezuela en el comercio intrarregional, seguidos por Perú y Ecuador, mientras que Bolivia solo representa como máximo el 5,7% de dicho comercio. Colombia se convirtió en el principal socio comercial de la Comunidad Andina en 1991 al pasar de 14% de las exportaciones a más de 40% en los años subsiguientes; sin embargo, a partir de 1993 comenzó a perder posición en dicho mercado, mientras Venezuela va ganando participación paulatinamente. No obstante, 1995 ha significado un salto sustancial para Colombia, que volvió a ganar posición en este mercado a costa de Venezuela, cuyas exportaciones cayeron como resultado de su crisis económica. Ecuador ha tenido un comportamiento más errático en cuanto a su participación, ubicándose alrededor del 11% de las exportaciones. En 1995 las exportaciones ecuatorianas se vieron inicialmente afectadas por el conflicto con Perú, pero luego se recuperaron gracias al alza de precios de sus principales productos de exportación. Lo que si resulta significativo es el descenso en la participación del Perú en el mercado andino, aun en períodos de alza de precios de sus principales productos. Las cifras indican que el Perú es el gran ausente del proceso de integración andina, perdiendo oportunidades de ganar competitividad vía los mercados ampliados.

El Mercado Común del Sur: Mercosur

Los orígenes del Mercosur tienen antecedentes en los primeros años de la década de los ochenta,[9] cuando Argentina y Brasil iniciaron un proceso de acerca-

9. Desde 1983 Argentina y Brasil fueron promoviendo una actitud orientada hacia la cooperación. En 1986 se suscribió en Buenos Aires el Acta para la Integración Argentina-Brasileña a través del Programa de Cooperación Económica, en cuya etapa se aprobaron protocolos sectoriales. En 1988 se firmó en Buenos Aires el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo orientado a crear un Mercado Común entre los dos países. En 1990 se firma el Acta de Buenos Aires, orientada a adelantar el plazo para la constitución del Mercado Común.

Cuadro 12. EVOLUCION DE LA PARTICIPACION DE LAS EXPORTACIONES TOTALES A LA CA DE LOS PAISES MIEMBROS (EN PORCENTAJES)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Bolivia	4,5	4,6	4,5	4,2	5,7	4,8
Colombia	28,0	42,9	45,5	39,7	32,4	38,8
Ecuador	14,2	11,2	8,0	10,3	11,3	7,8
Perú	16,1	14,9	12,1	9,4	9,0	8,9
Venezuela	37,1	26,4	29,9	36,4	41,6	39,7

Fuente: JUNAC.

miento que resultó en principio la suscripción del Mercado Común Bilateral, hasta la posterior adhesión de Paraguay y Uruguay.

El tratado llega a cobrar forma en los acuerdos de integración y cooperación firmados entre Argentina y Brasil en julio de 1986, los que fueron perfeccionados en 1988, año en que se firmaron otros 20 protocolos sobre los siguientes aspectos: bienes de capital, ventas de trigo argentino, abastecimiento alimentario, creación de empresas binacionales, creación de fondo de inversiones (200 millones de capital inicial), desarrollo conjunto y abastecimiento de hidrocarburos y energía eléctrica, siderurgia; transporte, comunicaciones. Otros convenios sobre cooperación tecnológica y biotecnología, informática, aeronáutica y energía nuclear.

En julio de 1990 los presidentes de ambos países anunciaron la intención de constituir un mercado común en el cono sur. En agosto de 1990 Uruguay anunció su intención de formar parte, y Paraguay inició negociaciones en octubre del mismo año. El 26 de marzo de 1991 los presidentes y los ministros de Relaciones Exteriores de los gobiernos de Argentina, de la República Federativa de Brasil, del Paraguay y de la República Oriental del Uruguay, suscribieron el Tratado de Asunción, por el cual establecen el Mercado Común del Sur (Mercosur), que luego de un período de transición debía entrar en funcionamiento el 1 de enero de 1995. Durante el período de transición el Mercosur enfrentó fuertes resistencias en cada uno de los países miembros, fundamentalmente respecto a los plazos para poner en vigencia el mercado común. Solo la firme voluntad política de los gobernantes permitió cumplir el cronograma que puso en funcionamiento el mercado común para el 1 de enero de 1995.

El tratado del Mercosur en sus intenciones explicativas, aspira al logro de una integración profunda que incluya la libre circulación de bienes y servicios y factores productivos; el establecimiento de un arancel externo y una política comercial común, junto con la coordinación de posiciones en foros económicos-comerciales regionales e internacionales; la coordinación de políticas macroeconómicas y

sectoriales en los campos del comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetario, cambiario y de capitales, de servicios, aduanero, de transportes y comunicaciones, etc., y el compromiso para armonizar sus legislaciones en áreas pertinentes.[10]

Institucionalidad

El Mercosur presentó inicialmente una estructura institucional que redujo al mínimo las normas y organismos constitutivos del Acuerdo. De acuerdo con lo establecido en el Tratado de Asunción, los órganos de gobierno del Mercosur fueron los siguientes:

a) El Consejo del Mercosur (CMC) es su órgano principal, encargado de orientarlo políticamente y asegurar el cumplimiento de sus objetivos. Se reúne a nivel presidencial, y con la presencia de los ministros de Economía y los cancilleres de los respectivos países.
b) El Grupo Mercado Común (GMC) es el órgano ejecutivo del Acuerdo, constituido por representantes ministeriales coordinados por la Cancillería de cada país.
c) La Secretaría Administrativa del Mercosur (SAM), localizada en Montevideo, comenzó a operar, a partir de 1997, como organismo internacional en el ámbito del Mercosur con una estructura y presupuesto cuatripartitos. La SAM es el archivo oficial de la documentación del Mercosur.

El Mercosur también cuenta con una Comisión Parlamentaria Conjunta, integrada por representantes de los cuatro parlamentos nacionales. Tras la Reunión de Ouro Preto se agregó la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM) y el Foro Consultivo Económico y Social (FCES).

El potencial del Mercosur

El Mercosur abarca un mercado de 190 millones de habitantes, que representan el 44% de la población latinoamericana. Su Producto Interno Bruto es de aproximadamente 800.000 millones de dólares, equivalente al 51% del total de la región. Su superficie territorial ocupa el 59% de la región.

El área presenta un gran dinamismo comercial; el intercambio comercial pasó de 4.127 millones de dólares en 1990 a 10.027 millones de dólares en 1993, lo que representa un incremento actual del 34,7%.

10. Véase Carlos Saúl Menem, *¿Qué es el Mercosur?*, Argentina, Ed. Ciudad, 1996.

Superficie	12	millones de km^2
Población	190	millones de habitantes
Argentina	34	
Brasil	145	
Paraguay	4,7	
Uruguay	3,1	
Ingreso per cápita comunitario	3.750	dólares
Deuda externa global (en miles de millones)	223.327	miles de millones
Argentina	70.054.000	
Brasil	145.650.000	
Paraguay	1.269.000	
Uruguay	4.354.000	
Ingreso per cápita nacional		
Argentina	3.272	
Brasil	2.207	
Producto Bruto Interno Global	740.000	miles de millones
Producto Interno Bruto Nacional		
Brasil	509.000	
Paraguay	5.000	
Uruguay	11.000	
Exportaciones	54.169	
Importaciones	46.207	

Objetivos del Tratado de Asunción

Los objetivos del Tratado de Asunción se resumen en los siguientes puntos:

1. Creación de un mercado ampliado.
2. Complementación económica-comercial.
3. Mejor aprovechamiento de los recursos disponibles.
4. Preservación del medio ambiente.
5. Mejoramiento de interconexiones físicas.
6. Complementación de los diferentes sectores de la economía.
7. Coordinación de las políticas macroecónomicas, y sectoriales, y
8. La armonización de legislaciones.

Período de transición

El Tratado estableció un período de transición hasta el 31 de diciembre de 1994, durante el cual se adoptaron los siguientes instrumentos:

a) Un Régimen General de Origen.
b) Un Sistema de Soluciones de Controversias.

c) Cláusulas de salvaguardia.

Para el funcionamiento del Mercado Común se establecen los siguientes mecanismos:

a) Libre circulación de bienes, servicios, y factores productivos.
b) Un Programa de liberación comercial (lineal, progresivo y automático), eliminando restricciones no arancelarias o medidas de efectos equivalentes, otorgándoles a Paraguay y Uruguay un año adicional para demostrar sus listas de excepciones.
c) Establecimiento de un arancel externo común.
d) Política comercial común frente a terceros países.
e) Coordinación de posiciones en foros comerciales y económicos.
f) Coordinación de políticas sectoriales y macroecónomicas.
g) Establecimiento de un sistema de solución de controversias.
h) Posibilidad de establecimiento de Cláusulas de Salvaguardia (para el período de transición).
i) Establecimiento del Grupo Mercado Común, a efectos de coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales. En cuanto al mandato del Tratado de Montevideo 1980, respecto a la obligatoriedad de que cualquier Acuerdo de Alcance Parcial esté abierto a la libre adhesión de los otros países de la Asociación, el art. 20 del Tratado de Asunción establece que el Mercosur está abierto a la adhesión de los demás países miembros de la ALADI, «cuyas solicitudes podrán ser examinadas por los Estados Partes después de cinco años de vigencia de este Tratado». Sin embargo, el mismo artículo establece la posibilidad de considerar con anterioridad las solicitudes de adhesión de aquellos países miembros de ALADI que no formen parte de una asociación subregional o extraregional.

Ejecución del cronograma del Mercosur

Desde la vigencia del Tratado se inició un intenso trabajo tanto técnico como político. El trabajo técnico fue desarrollado por comisiones y grupos de trabajo; el trabajo político tenía por objeto evaluar y ratificar los acuerdos técnicos o romper los impases. Para cumplir sus objetivos y llegar a constituir el Mercado Común en los plazos previstos, se aprobó un cronograma, denominado Cronograma de «las Leñas», cuyas ejecuciones se encomendó a 11 subgrupos de trabajo,[11] encargados de efectuar estudios y proponer conclusiones sobre diversos aspectos.

11. Subgrupos de trabajo: No. 1. Asuntos Comerciales; No. 2. Asuntos Aduaneros; No. 3. Normas Técnicas; No. 4. Políticas Fiscal y Monetaria. Relacionadas con el Comercio de Trabajo; No. 5. Transporte Terrestre; No. 6. Transporte Marítimo; No. 7. Política Fiscal y Tecnología; No. 8. Política Agrícola; No. 9. Política Energética; No. 10. Coordinación de Políticas Macroeconómicas; No. 11. Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social.

En el Mercosur las reuniones políticas tuvieron una gran importancia, pues permitieron cumplir el cronograma previsto; para ello los jefes de Estado se reunían cada seis meses, en lo que los medios llamaron cumbres políticas. Todo este trabajo técnico y político debidamente sincronizado permitió que durante el período de transición hacia el mercado común se aprobaran las siguientes medidas:

a) Régimen de Soluciones de Controversias. Fue aprobado por el Protocolo de Brasilia y entró en vigor el 24 de abril de 1993.
b) Reglamento contra prácticas desleales de comercio. Se aprobó el 1 de julio de 1993, debiendo entrar en vigencia el 1 de enero de 1995.
c) Acuerdo Sanitario y Fitosanitario aprobado el 1 de julio de 1993.
d) Constitución del Consejo Industrial del Mercosur (diciembre de 1993).
e) Programa de Liberación Comercial. En la Cumbre de Colonia (19 de enero de 1994) se firmó el Acta por la cual se eliminaban todas las barreras internas al comercio comunitario. Se adoptó un Programa de liberación lineal y automático que permitió la incorporación a la zona de libre comercio del universo de los productos del Mercosur.
f) Aprobación del Arancel Externo Común. Por el Acta de Buenos Aires (6 de agosto de 1994) los presidentes del Mercosur aprobaron las condiciones del arancel externo común. El tema arancel externo común enfrentó a los países miembros e hizo temer la imposibilidad de poner en marcha el mercado común para el 1 de enero de 1995. Durante el segundo semestre de 1994 se negoció intensamente el tema, llegándose a la decisión de poner en vigencia un arancel externo común imperfecto. El arancel externo común oscilaría entre tasa de 0 a 20% pero no comprenderá el universo de los productos hasta el año 2001. Inicialmente el arancel externo común se aplicará para el 85% de productos, el 15% restantes se incorporará paulatinamente hasta el año 2001. Hasta dicho año Argentina, Brasil y Uruguay mantendrán una lista de excepciones respecto al arancel externo común de 300 productos, en tanto el Paraguay mantendrá una lista de excepciones de 399 productos. Igualmente se aprobó mantener los convenios bilaterales preexistentes entre los países hasta el 2001, con ajustes periódicos antes de esa fecha.
g) Finalmente, en la Cumbre de «Ouro Preto», el 17 de diciembre de 1994 los presidentes firmaron el Protocolo de Ouro Preto que complementa el Tratado de Asunción, por el cual se decide:
    1. Poner en marcha el Mercosur el primero de enero de 1995.
    2. Convertir al Mercosur en una entidad jurídica con personería internacional.
    3. Ratificar la estructura institucional del Mercosur, compuesta por el Consejo del Mercado Común como órgano máximo, formado por los ministros de RR.EE. de los países miembros. El órgano ejecutivo es el Grupo Mercado Común.

4. Se acordó que Montevideo será la sede de la Secretaría Administrativa y Asunción la sede del Tribunal Arbitral.
5. Se ratifica como órgano la Comisión de Comercio, creada en agosto de 1994.
6. Se crea un Foro de Consultas Económicas y Sociales formado por representantes de empresarios y trabajadores.
7. Se crea una Comisión Parlamentaria Conjunta con funciones consultivas, deliberativas y de formulación de propuestas.

La ampliación del Mercosur

Después del TLC, el Mercosur es el proceso de integración más importante del hemisferio. Concebido como un acuerdo subregional para países del cono sur, el Mercosur despierta interés aun en países distintos a dicha subregión. Por ello, el accionar y evolución de este proceso de integración se convierte en un factor clave para el hemisferio y en particular para la América del Sur. En la actualidad el Mercosur constituye un factor de atracción en particular para países como Chile y Bolivia, que se relacionan con el Mercosur mediante sendos convenios de asociación por los cuales se constituye una zona de libre comercio. Estas negociaciones se iniciaron en 1994 y continuaron en 1995.

La economía del Mercosur

Como se explicó, el Mercosur constituye un miembro de la familia de nuevos pactos regionales que han florecido en Latinoamérica paralelamente a la liberalización que se ha venido dando desde finales de la década de los ochenta, donde los países miembros han experimentado una liberalización considerable, tanto interna como externa.

En lo que respecta a los niveles arancelarios del Mercosur para todas las categorías de productos, en 1986 eran mucho más altos que los aplicados a raíz de la puesta en ejecución del arancel externo común del Mercosur a principios de 1995. El motor que impulsó este cambio en la protección arancelaria fue la liberalización unilateral del comercio que comenzó en Argentina en 1978 y en el resto de los países miembros de Mercosur a comienzos de la década actual. Esta nueva tendencia en las políticas de comercio influyó en la naturaleza y alcance de la protección de Mercosur frente al resto del mundo. En la mayoría de los casos, el arancel externo común era fijado a las tasas vigentes más bajas en las escalas nacionales.[12]

Si bien el arancel externo común no será aplicado en su totalidad sino a par-

12. Se ha estimado que Argentina redujo a 40% sus reglones arancelarios como resultado del arancel externo común. Brasil convino en aceptar tasas arancelarias menores en los sectores de los bienes de capital y la informática, aunque pretendía mayores niveles de protección.

tir del año 2001, la tendencia es clara: Mercosur se encamina hacia niveles más bajos, y no más altos, de protección al comercio. Como resultado, un componente importante del comercio ha aumentado notablemente. La reducción de barreras al comercio ha estimulado el flujo de mercaderías, tanto de los países socios como del resto del mundo. Como se observa en el cuadro 13, las importaciones totales de los países de Mercosur aumentaron en un promedio anual de 22% entre 1991 y 1995. Las importaciones intra-Mercosur crecieron a una tasa promedio de 25%, las importaciones procedentes de la Unión Europea aumentaron a una tasa similar y las de EE UU y el resto de Latinoamérica crecieron en 21 y 20%, respectivamente.[13]

Cuadro 13. MERCOSUR-IMPORTACIONES DE BIENES, 1990-1995
(EN MILES DE MILLONES DE DOLARES, US$, Y PORCENTAJES)

(%)	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Crecimiento promedio 1990-95
Del mundo	29	34	39	49	64	78	22
De EE UU	6	7	9	11	14	16	23
De UE	7	8	9	11	16	21	25
De Mercosur	4	5	7	9	12	13	25
De L.A. y Car.	5	5	6	7	8	11	20
Del resto del mundo	8	9	8	10	14	16	15

Fuente: SELA, *Capítulos 49*.

Lo anterior es evidencia clara y convincente de que Mercosur no es un recinto fortificado en lo que respecta al comercio.[14] Por el contrario, desde el establecimiento de este pacto comercial en 1991, los socios comerciales más importantes del Mercosur han podido aumentar sus ventas en la región a niveles similares o li-

13. La iniciativa de Mercosur tiene efectos innegables respecto de las oportunidades ofrecidas a sus protagonistas, pero simultáneamente ha despertado un interés inusitado por las potencias económicas mundiales. Tanto los EE UU como la UE y en menor medida el Japón, tratan de establecer mecanismos de cooperación con el Mercosur, más allá del estrechamiento de las relaciones bilaterales con cada uno de los países que componen esta agrupación regional. «Mercosur en el esquema de las Relaciones Internacionales», J. M. García, Univ. Autónoma de Madrid, Doc. Ariadna, Madrid, mayo 1997.
14. Existen versiones (A. Yeats, economista B. M.) en el sentido de que el Mercosur desvía el comercio de los patrones «esperados sobre la base de las condiciones de eficiencia y ventaja comparativa», manteniendo barreras arancelarias y no arancelarias más altas a las importaciones de países extra-Mercosur que a las de los países miembros. Este hecho –según se argumenta– afectará a la larga a los países miembros, pues se les permitirá rodearse de murallas proteccionistas relativamente altas y concentrase en el cómodo mercado sin que lleguen a ser competitivos a nivel global. SELA, *Capítulos 49,* p. 57.

geramente inferiores que los mismos países miembros. Esto refleja que la liberalización del comercio en Mercosur ha beneficiado a los productores de países miembros y no miembros, así como a los consumidores dentro de Mercosur, lo que está en total consonancia con la nueva orientación de los acuerdos regionales en Latinoamérica, que se basan en reformas de mercado y en la liberalización del comercio. Mercosur ha logrado eliminar aranceles y otras restricciones al comercio en la mayor parte del intercambio entre los países miembros. A la vez, se ha avanzado al ritmo de la liberalización del comercio del resto del mundo. Ello explica el comportamiento del sector importaciones.

Las exportaciones intra-Mercosur han aumentado a niveles muy superiores a los de las exportaciones provenientes de la Unión Europea, EE UU y el resto de Latinoamérica (véase cuadro 14). Lo anterior refleja un buen indicador, y es un aspecto que cabe esperar de países que liberalizan su comercio recíproco, especialmente cuando están involucrados dos países económicamente poderosos como son Brasil y Argentina, que antes estaban separados por fronteras al comercio considerables. Lo que muestran los cuadros 13 y 14 es que desde que fue instituido el Mercosur, la interdependencia económica de los países miembros fue en constante aumento.

Cuadro 14. MERCOSUR-EXPORTACIONES DE BIENES, 1990-1995
(EN MILES DE MILLONES DE DOLARES, US$, Y PORCENTAJES)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Crecimiento promedio 1990-95 (%)
Del mundo	47	46	50	54	62	69	10
De EE UU	10	8	9	10	10	11	3
De UE	15	15	16	15	17	18	5
De Mercosur	4	5	7	10	11	13	32
De L.A. y Car.	4	5	6	6	7	8	18
Del resto del mundo	14	13	12	14	17	20	9

Fuente: SELA, *Capítulos 49*.

Como se explicó, Mercosur se extendió a otros países. Ha concluido acuerdos de libre comercio con Chile y Bolivia y actualmente está negociando con la Comunidad Andina. En diciembre de 1995 firmó un acuerdo marco de comercio con la Unión Europea. En este sentido, Mercosur puede ser considerado como un medio para avanzar en la ruta hacia una mayor liberalización del comercio. Además, los lazos económicos forjados por Mercosur han servido para fortalecer los vínculos políticos, lo que trajo beneficios que trascienden en el campo comercial.

Es importante distinguir entre la integración unidimensional o economicista

y la integración multidimensional o profunda. La integración profunda –que incluye, pero no exclusivamente, a la liberalización de los mercados entre sus países miembros–. El Mercosur parece estar encaminándose de manera aún incipiente hacia formas multidimensionales y profundas de integración que en horizontes de largo plazo podrían propagarse al conjunto de Sudamérica.

Capítulo V

La convergencia Comunidad Andina-Mercosur y el ALCA

1. LA COMUNIDAD ANDINA Y EL MERCOSUR: ¿HACIA LA CONVERGENCIA REGIONAL?

A inicios de los años noventa, los procesos de integración en Sudamérica experimentaron un cambio de rumbo.[1] Por un lado, la consolidación de los gobiernos democráticos, el compromiso con la apertura económica y la afinidad y convergencia de las políticas en la región dieron señales de la viabilidad política del proceso. Asimismo, las experiencias exitosas del TLC, así como el establecimiento de la UE dieron un nuevo impulso a los procesos de integración subregionales y al regional.

En ese contexto, recientemente los cinco países de la Comunidad Andina, los cuatro del Mercosur y Chile, es decir todos los integrantes del espacio sudamericano, llegaron a ser protagonistas de un intenso proceso de negociaciones, que en algunos casos ha culminado con la firma de acuerdos de libre comercio, como el suscrito por Chile y el Mercosur. Dichas negociaciones, independientemente de su carácter bilateral o multilateral, conducen, en forma gradual y más rápido de lo previsto, a la formación de un Area de Libre Comercio Sudamericana, es decir un espacio donde no existirán barreras arancelarias al comercio recíproco. En lo económico, un espacio sudamericano ofrece la posibilidad de contar con un mercado potencial de 316 millones de habitantes con un PIB cercano a los 800.000 millones de dólares. Asimismo, el intercambio comercial intrarregional, que actualmente bordea los 35.000 millones de dólares, tenderá a multiplicar al eliminarse las barreras arancelarias, al igual que la inversión. Una mayor interrelación económica entre los

1. En los años noventa, se inicia una nueva perspectiva para la integración regional al comenzarse la transformación del paradigma del proteccionismo. Si bien, tal paradigma facilitó la conformación de una infraestructura industrial importante y la consolidación de varios proyectos productivos, aisló a los países de la competitividad y de la innovación. Se puede afirmar que se da inicio a la adopción del nuevo paradigma que supone la integración económica. En este nuevo contexto, a diferencia de las décadas pasadas, se otorga importancia a los mecanismos automáticos y a la desregulación de las transacciones económicas, facilitando una mayor participación de los agentes económicos. Adicionalmente se asume un perfil arancelario más bajo y progresiva eliminación de las barreras que impedían el acceso al comercio. G. Arellano, «La integración económica y los paradigmas en América Latina», SELA, *Capítulos 49,* 1997.

grupos y países del área, tanto en Comercio como en transportes, infraestructura, etc., generará un gran potencial de beneficios mutuos.

Los compromisos integradores y el rápido crecimiento del comercio llevan a que tanto el Mercosur como la Comunidad Andina propicien una mayor articulación que permitiría consolidar la formación del espacio económico sudamericano.

El Mercosur y su proyección

El Mercosur juega un papel estratégico y de gravitación en el esquema de la futura integración de Sudamérica. Pese al crecimiento significativo del comercio intrazonal y los avances logrados en diversos ámbitos, el Mercosur, dada su extensión y potencial económico con una superficie que abarca al 60% de la América Latina, se constituye en el referente sudamericano que dio lugar paulatinamente a un Area de Libre de Comercio Sudamericana (ALCSA), que engloba a la totalidad de los países del subcontinente.

En lo referido al comercio intra-Mercosur, las cifras indican que ha progresado constantemente y supera, tras un aumento del 30% solo en 1993, los 8.000 millones de dólares anuales. Desde finales de los años ochenta y principios de los noventa, el valor de las ventas intra-Mercosur representaron aproximadamente el 34% de las totales intrarregionales. Por su parte, el comercio entre los países del Grupo Andino también llegó a ser un flujo dinámico que aumentó de manera uniforme durante los últimos años y representa el 14% del comercio regional.

Conviene señalar el auge del comercio recíproco en la década de los noventa con el fin de dimensionar la importancia de Sudamérica y en especial la gravitación del Mercosur en dicho proceso. Cuando se excluye a México de los cálculos de la ALADI, es decir cuando se examina específicamente el desempeño comercial de Sudamérica (1994), sus exportaciones hacia América Latina expresadas como una cuota porcentual de sus exportaciones totales se elevan desde 19 a 28%, y las dirigidas a EE UU descienden desde 47 a 25%. Este contraste se origina en el alto peso de la economía mexicana sobre los promedios globales y en que solo el 4% de las exportaciones tenía en 1994 como destino a América Latina, en tanto que el 85% de dichas ventas se dirigían a EE UU. En el MCC, las exportaciones experimentaron un crecimiento del 75%, en tanto que las recíprocas lo hicieron en un 87%. Aunque en menor proporción que México, el comercio exterior de Centroamérica depende en alto grado del mercado estadounidense, especialmente a través de las zonas procesadoras de exportaciones y las maquiladoras que allí se instalan; y tanto México como los países centroamericanos y del Caribe responden mucho más a una dinámica comercial, cuyo centro dinamizador es EE UU. Desde este ángulo, el au-

ge del comercio intralatinoamericano se ha verificado fundamentalmente en América del Sur.[2]

Estudios y evaluaciones realizadas con respecto al Mercosur destacan que, pese a los obstáculos encontrados, este esquema de integración ha alcanzado importantes progresos.[3] El eje Argentina/Brasil genera, a partir del Mercosur, una fuerza gravitatoria que arrastrará a otros países de Sudamérica a la conformación de un solo espacio económico donde el actor estratégicamente decisivo en la integración será Brasil.

El papel de la Comunidad Andina

Durante la década de los noventa, paralelamente a las políticas de apertura que emprendieron los países miembros del Grupo Andino se efectuaron cambios importantes en el ordenamiento jurídico que emana del Acuerdo de Cartagena. El paso más significativo lo constituyó el desmonte de todas las excepciones mediante la formulación de un programa lineal y muy rápido de liberación comercial. El perfeccionamiento de la zona de libre comercio se vio acompañado de la liberación de servicios de transporte aéreo, terrestre y multimodal; la actualización de la normativa sobre inversiones, propiedad intelectual, libre competencia y competencia desleal. Todo este acelerado y positivo proceso de cambio en el contexto de la integración andina ha sido el prolegómeno para la adopción del nuevo paradigma que se corresponde con la progresiva consolidación de la comunidad latinoamericana.

La integración andina, particularmente el eje colombiano- venezolano, empezó a formar parte de la actividad diaria de los habitantes de esa subregión. En términos formales se puede decir que la integración andina es en la actualidad un elemento orgánico en la dinámica funcional de la sociedad civil. En ese marco, se está avanzando progresivamente, como lo hiciera Europa Occidental, en la consolidación del paradigma de la integración.[4]

En el seno de la Comunidad Andina se acordó negociar con el Mercosur, antes de diciembre de 1997, un acuerdo normativo en el que definirán los aspectos generales que deberá abarcar una amplia zona de libre comercio sudamericana. Esta prevé dos etapas de negociaciones: en la primera los dos bloques abordarán en conjunto cuestiones normativas tales como reglas de origen, categorías tarifarias y normas de salvaguarda. En la segunda fase e individualmente se establecerán los me-

2. A. Di Filippo, «El Mercosur: evolución y perspectivas», CEPAL, Santiago, 1997.
3. El programa de reducción y eliminación de barreras arancelarias al comercio se halla en etapa avanzada; asimismo, los aranceles para la mayoría de los productos han sido reducidos para adecuarse al AEC adoptado.
4. G. Arellano, «La integración económica y los paradigmas en América Latina», SELA, Caracas, *Capítulos 49,* 1997, p. 19.

canismos de reducción arancelaria para los productos comercializados. De esta forma se estarían dando pasos concretos hacia la constitución del ALCSA en una primera fase.

2. HACIA LA CONFORMACION DEL ESPACIO SUDAMERICANO

Un elemento –ya apuntado– que se adiciona como potencial evidencia de las potencialidades transformadoras de las herramientas de la integración económica para la conformación de la comunidad sudamericana, constituye las negociaciones entre el Grupo Andino y Mercosur.

Desde el ángulo político, tales negociaciones representan uno de los retos más significativos que enfrenta la región. Las negociaciones permitirán la conformación de un espacio económico sudamericano que contribuirá positivamente en la inserción eficiente de la región en un mundo globalizado y, adicionalmente, servirá de base para la definición de una estrategia de negociación en la conformación de la Unión Sudamericana.

La Articulación del Mercosur con la Comunidad Andina a través de acuerdos bilaterales y subregionales constituye una forma de propiciar a los países correspondientes una inserción competitiva en el proceso de globalización. La profundización, así como la articulación y convergencia de dichos acuerdos, sin lugar a dudas es fundamental para que los países aprovechen las potencialidades de la globalización y disminuyan los impactos negativos de la misma.

Empero, en el proceso de articulación y convergencia entre los países de Sudamérica será importante crear agrupaciones entre los mismos, no excluyentes entre sí, de modo que en cada una de esas agrupaciones se armonicen las normas de regulación del comercio y de los acuerdos y se planteen ágiles proyectos de liberación, al mismo tiempo que se establezcan las conexiones necesarias entre los sistemas de transporte, energía y comunicaciones con el desarrollo de la producción y del comercio intrarregional y extrarregional practicado por los países.

El Area Sudamericana

En Sudamérica los grupos más caracterizados son la ALADI, que incluye a México, con proyección regional, y la Comunidad Andina, y el Mercosur, a nivel de subregiones. La ALADI ha venido cumpliendo una función de marco institucional y legal de numerosos acuerdos de alcance bilateral o plurilateral firmados entre sus países miembros.[5] Desde fines de la década pasada ha adquirido especial diná-

5. Aunque en el marco operativo e institucional de la ALADI no dejó de considerar la perspectiva de

mica la suscripción o renegociación de «acuerdos de complementación económica», aproximadamente treinta, que contemplan compromisos más ambiciosos de liberalización comercial y de cooperación económica, en comparación con aquellos firmados a principios de los ochenta para incorporar el denominado «patrimonio histórico» que provino de la desaparecida ALALC.

El dinamismo de los acuerdos de alcance parcial contrasta con el relativo éxito de los mecanismos multilaterales que tendían a desarrollar la dimensión regional de la ALADI, exceptuando el valioso ejemplo del Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos. No obstante, a partir del fuerte desarrollo comercial de las subregiones y de los acercamientos entre ellas, en especial entre los países del Mercosur, la Comunidad Andina y Chile, el sur del hemisferio constituye hoy un importante espacio de relacionamiento externo con una valiosa perspectiva de convergencia.

Luego de la propuesta de Brasil de establecer un ALCSA, ratificada por los restantes socios del agrupamiento, el Mercosur ha pasado a ejercer un innegable efecto de atracción sobre los restantes países de América del Sur y podría proyectarse como un eje de convergencia, en función del alcance de las negociaciones en curso. La resolución 45 del Mercosur estableció las bases para la renegociación comercial con los demás países sudamericanos miembros de la ALADI, tendientes a alcanzar acuerdos de libre comercio. Hasta el momento, Bolivia y Chile han logrado la culminación de negociaciones de amplia cobertura con el Mercosur que permitirán establecer espacios de libre comercio hacia el año 2010. Los demás países andinos, en desarrollo de la Decisión 321 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena avanzan en el proceso de renegociación del patrimonio histórico de la ALADI con el Mercosur y esperan llegar a suscribir acuerdo de libre comercio con el Mercosur, a fines de 1997. Las conversaciones más adelantadas son las de Venezuela, como resultado del acercamiento político entre los primeros mandatarios de este país y del Brasil, y de los marcados intereses de vecindad en materias comerciales, energéticas y de infraestructura. Chile ha logrado configurar en la zona sudamericana una extensa trama de acuerdos bilaterales de libre comercio, incluyendo, además del Mercosur, a Venezuela (1 de julio de 1993), Colombia (1 de enero de 1994) y Ecuador (1 de enero de 1995). Al entrar en vigencia el Acuerdo Chile-Mercosur, suscrito el 25 de julio de 1996 y culminado sus negociaciones con el Perú, Chile es el primer miembro de ALADI en establecer una zona de libre comercio con los demás socios de esta Asociación, que sería la sumatoria de los respectivos acuerdos de alcance parcial y de los nuevos compromisos. Solo queda pendiente un conve-

un proceso de articulación y convergencia que permitiera multilateralizar a escala regional los avances obtenidos en los acuerdos de alcance parcial, incluyendo los acuerdos con otros países de América Latina y el Caribe, los mecanismos multilaterales no pudieron actuar como inductores de este proceso ni impulsar una gradual y progresiva articulación entre los distintos esquemas y acuerdos de integración con miras a avanzar desde el actual área de preferencias económicas hacia estadios superiores de integración.

nio de igual naturaleza con Bolivia para complementar dicha trama. Puede concluirse, con base en los acuerdos vigentes y los que están en proceso de suscribirse en los próximos dos años, que los países sudamericanos miembros de la ALADI conformarían una zona de libre comercio entre los años 2005 y 2010.

La articulación regional

En 1995 se publicaron una serie de indicadores que determinan las condiciones que reúnen los países sudamericanos para consolidar posibles acuerdos de integración económica.[6] Estos criterios incluyen variables macroeconómicas (estabilidad de precios, déficit presupuestario, deuda externa y variación en los tipos de cambio); variables microeconómicas (políticas orientadas al mercado y confianza en los aranceles comerciales); y un indicador de «comportamiento de la democracia» que indirectamente refleje la sostenibilidad política de las reformas. En cada una de estas categorías, los países reciben un puntaje entre cero y cinco.

Una comparación entre los puntajes alcanzados en cada uno de los indicadores de integración en 1994 y 1996, por los principales grupos subregionales: TLC, Mercosur, Comunidad Andina, MCC y CARICOM, revela que mejoraron las circunstancias para una integración económica permanente en Sudamérica. Como muestra el cuadro 15, el Mercosur ha mejorado en un punto completo, pasando de 2,9 a 3,9. Centroamérica también ha mejorado sustancialmente a lo largo de un período de tres años, exhibiendo un aumento en un 0,6 para situarse en 3,0 en cuanto a su puntaje general. El Grupo Andino y CARICOM mejoraron en 0,3 puntos. El menor incremento lo registró América del Norte, que solo subió un 0,1, ubicándose en 4,4 puntos.

Las tendencias de los indicadores se ven confirmadas por la evolución del comercio. En efecto, el volumen comercial intrarregional aumentó fuertemente en los últimos años. El comercio entre los miembros del Mercosur creció a una tasa del 25% por año entre 1990 y 1995. Durante ese mismo período, el comercio entre la Comunidad Andina creció en aproximadamente un 29% por año y entre los miembros del MCC en casi un 100% por año. Chile, el relegado «cuarto amigo» del TLC, ha optado por seguir una política pragmática. En lugar de sentirse afectado por su no incorporación, siguió avanzando a toda máquina. Se anexó al Foro de Cooperación Económica del Asia y del Pacífico (APEC) en la reunión celebrada en Seatle en noviembre de. 1993, mucho antes de que se congelara su solicitud de ingresar al TLC. En julio de 1996 Chile también firmó un acuerdo de cooperación económica con la Unión Europea; un acuerdo de libre comercio fue negociado entre Chile y México en septiembre de 1991. A su vez, Chile y Canadá han conclui-

6. H. Schott, *Westwern Hemisphere Economic Integration,* Washington, Institute for International Economics, 1995.

Cuadro 15. PRINCIPALES INDICADORES DE INTEGRACION 1994

Bloques	I Estabilidad de precios	II Disciplina fiscal	III Deuda externa	IV Estabilidad monetaria	V Políticas de mercado	VI Dependencia de ingresos por aranceles	VII Funciona-miento de democracia	I.I Promedio
TLC	4,3	3,3	4,0	4,7	5,0	4,3	4,6	4,3
Mercosur	0,5	3,8	2,8	3,5	3,5	2,8	3,4	2,9
Grupo Andino	1,2	4,8	1,8	5,0	3,4	3,0	2,7	3,1
MCC	2,2	3,2	3,0	4,0	1,8	1,0	1,8	2,4
CARICOM	2,6	3,6	3,8	4,8	2,8	2,4	3,9	3,4
Chile	3,0	5,0	5,0	5,0	5,0	4,0	4,2	4,5

PRINCIPALES INDICADORES DE INTEGRACION 1996

Bloques	I Estabilidad de precios	II Disciplina fiscal	III Deuda externa	IV Estabilidad monetaria	V Políticas de mercado	VI Dependencia de ingresos por aranceles	VII Funciona-miento de democracia	I.I Promedio
TLC	4,3	4,0	4,3	5,0	4,7	4,3	4,3	4,4
Mercosur	3,0	5,0	3,5	4,0	4,0	3,5	3,5	3,9
Grupo Andino	3,0	4,4	2,8	3,4	2,6	3,1	3,1	3,4
MCC	3,8	3,0	3,4	2,2	0,6	3,1	3,1	3,0
CARICOM	4,2	4,2	3,8	2,8	2,0	4,3	4,3	3,7
Chile	4,0	5,0	5,0	5,0	4,0	4,0	4,0	4,6

Fuente: CIEDLA, *Contribuciones* 4/96, Buenos Aires, 1996.

do prácticamente un acuerdo comercial y de inversiones. En octubre de 1996 Chile llegó a un acuerdo con el Mercosur, transformándose en un miembro asociado del Mercado Común del Sur y garantizando a los gigantes del Mercosur, Brasil y Argentina, un eventual acceso a sus puertos del Pacífico. Como parte de este acuerdo, Chile acordó liberalizar el sector del agro en un plazo de 18 años, un tiempo muy largo pero razonable para un sector que estuvo protegido por espacio de casi una centuria. Como miembro asociado, Chile estará en condiciones de participar de las reuniones y tener presencia en los órganos ejecutivos del Mercosur.

Estas iniciativas diplomáticas se han reflejado en corrientes comerciales. Las ventas de productos chilenos al Mercosur se incrementaron a razón de un 20% anual desde 1990, mientras que las exportaciones a sus vecinos andinos lo hicieron a razón de un 28% anual. Las exportaciones al TLC se incrementaron en apenas algo más de un 10% anual durante este período y hacia la UE solo en un 6% anual. Como resultado de ello, la participación del Mercosur en las exportaciones de Chi-

le pasó de un 8 a un 12% y la participación de la Comunidad Andina se duplicó pasando de algo más de un 3 a casi un 7%.

El comercio intrasudamericano y la convergencia regional

Al interior de Sudamérica, los procesos de integración han tomado renovadas fuerzas, basadas en iniciativas de apertura comercial global y de cambios estructurales sustentados en el libre mercado. A pesar de la evolución favorable de los flujos comerciales dentro de la región, con especial mención de las exportaciones de manufacturas a nivel intragrupal, los diferentes grupos regionales presentan negociaciones aún en proceso. Por ejemplo, al Mercosur todavía le falta solucionar el problema del diferencial de escalas de las economías que lo conforman, mientras que a la Comunidad Andina le falta voluntad política y los altos costos de transacción impiden la consolidación de la unión aduanera. Sin embargo, las perspectivas de beneficios potenciales y crecimiento de la competitividad para la Comunidad Andina son bastante altas, las características de su comercio intragrupal así lo señalan. Las indefiniciones son resultado de presiones a corto plazo, pero la confluencia de intereses comunes en la región, señalados en el Acta de Trujillo, deberán primar, con lo que se podrá generar una histéresis irreversible que llevará al grupo por la senda de una mayor competitividad global.[7]

El comercio intra-sudamericano depende, por un lado, del desempeño de los miembros de la Comunida Andina y del Mercosur; y por otro lado, de Chile. En el período 1991-95, las exportaciones totales de los países del GRAN subieron desde 27 a 40 MM$ con un incremento de 68%, en tanto que las recíprocas lo hicieron en 167%. En 1991 las exportaciones recíprocas de la subregión representaban 6% de las totales y en 1995 esa cuota había llegado al 12%. En el mismo lapso las exportaciones totales del Mercosur subieron desde 46 a 72 MM$ con un incremento de 56%. Los flujos recíprocos, por su parte, se incrementaron 210%. En 1991 las exportaciones intrasubregionales representaban el 11% y en 1995 habían subido al 22% del total. Por lo tanto, el gran auge del comercio intrarregional se ha verificado entre los países agrupados en Mercosur y GRAN, a los que cabría agregar Chile, cuyos contactos con Mercosur son cada vez más estrechos. En efecto, Chile dirige el 22% de sus exportaciones hacia América Latina (1994) y en el período 1990-94 esos flujos crecieron a una tasa de 22% anual.[8]

Los países sudamericanos con vinculaciones más dinámicas e importantes con el Mercosur son Chile y Bolivia. Los lazos de comercio, inversión e integración física entre Chile y Argentina se han incrementado enormemente en los años

7. M. Rodríguez, «Por una visión más amplia y positiva de Mercosur», OEA-SELA, *Capítulos 49,* Caracas, 1997.
8. A. Di Filippo, «El Mercosur: evolución y perspectivas», *Capítulos 49,* CEPAL, 1997, p. 37.

noventa. Este país ha recibido reiteradas muestras por parte de los miembros de Mercosur, de que es bienvenido al grupo. Un importante obstáculo a la membresía plena de Chile radica en el arancel externo común del Mercosur, el que varía entre 0 y 20% con un promedio de 11,3%. En tanto que Chile registra un nivel único del 11%. Otro obstáculo ha sido la mayor estabilidad y equilibrio de la economía chilena, frente a vecinos que aún están culminando sus esfuerzos de estabilización interna. Sin embargo, la integración de facto de Argentina con Chile es lo suficientemente alta como para que las fluctuaciones de aquel país se hagan sentir en este. Tanto las inversiones chilenas en el Mercosur como el progreso de integración física (autopistas, túneles, ferrocarriles, gasoductos, etc.) con Argentina, continúan profundizándose. La importancia estratégica de Chile respecto al Mercosur radica en su posicionamiento geográfico como ruta de paso en las relaciones económicas del Mercosur con los países del Asia Pacífico. En consecuencia, aunque sin decidirse por una membrecía plena, Chile decidió negociar con el Mercosur para preservar sus preferencias comerciales previamente adquiridas y lograr un acuerdo amplio que incluya servicios, inversiones e integración física.

En junio de 1996 se suscribió el Acuerdo Chile-Mercosur pese a la oposición de algunos sectores internos.[9] A pesar de los reclamos, el gobierno chileno se mantuvo firme, contando con el apoyo de las cámaras industriales. La decisión chilena de asociarse (aunque no sea plenamente) con el Mercosur se afirmó después de las dilaciones y dudas respecto de su eventual ingreso al TLCAN. Bolivia, aunque es miembro de la Comunidad Andina sostiene relaciones comerciales muy importante con el Mercosur, especialmente con Argentina y Brasil. Bolivia ya ha concluido, en diciembre de 1995, un primer acuerdo con el Mercosur relacionado con el así denominado «patrimonio histórico» (preferencias concedidas previamente), y terminó también la segunda fase de negociaciones tendientes a suscribir un Acuerdo de Libre Comercio con el Mercosur. Aunque Bolivia es miembro pleno de la Comunidad Andina, sus intereses en materia de comercio e inversión están muy compartidos a nivel regional entre la Comunidad Andina y el Mercosur. Esto genera agudos dilemas estratégicos a las autoridades gubernamentales respecto de cómo conciliar su condición de país andino con sus intereses económicos con relación al Mercosur. La suscripción por parte de Bolivia de este Acuerdo de Libre Comercio es una manera de compatibilizar la pertenencia plena a la Comunidad Andina con un acceso preferencial al Mercosur.

En el Protocolo de Ouro Petro, que inaugura la fase de mercado común para el Mercosur, se hace referencia al inicio de conversaciones para renegociar los acuerdos de alcance parcial que los países del Mercosur han suscrito con los restan-

9. En particular, los empresarios de la agricultura tradicional (trigo, maíz, arroz, etc.) protestaron enérgicamente contra los términos de la negociación que les concede plazos para mejorar su competitividad en dichos rubros o reconvertirse.

tes miembros de la ALADI. El objeto es alcanzar la articulación y convergencia de los acuerdos vigentes. Una vía de convergencia promovida por el Mercosur propone un acercamiento con el resto de los países sudamericanos, basándose en la propuesta de crear un Area de Libre Comercio de Sudamérica (ALCSA) promovida en 1993 por el gobierno de Brasil. Paralelamente, en este momento se sostienen negociaciones Mercosur-Comunidad Andina, orientadas a crear un área de libre comercio entre ambos esquemas. De prosperar esta segunda alternativa se habría dado un paso simplificador decisivo en la red de negociaciones requeridas para la constitución de un área de libre comercio sudamericana.

En resumen, la tesis de Brasil, apoyada por los otros miembros del Mercosur, es que la integración hemisférica debe lograrse a través de la profundización y convergencia de los acuerdos subregionales, y no mediante la adopción de nuevos compromisos que se superpongan a los ya adquiridos en el plano subregional, por un lado, y global (OMC), por el otro. En este contexto, desde una perspectiva sudamericana, existe la necesidad de adoptar una serie de definiciones regionales en cuanto a las modalidades de convergencia hacia una integración más plena. Por el momento el escenario más probable es representado por una adhesión progresiva entre el Mercosur y la Comunidad Andina. La región requiere fijar posiciones comunes que maximicen su potencial de negociación intrarregional, haciendo realidad primero la convergencia de la integración sudamericana, para luego proceder con la integración hemisférica. Una evolución de estas características tendría la facultad de cohesionar la identidad política dentro de una probable evolución de la integración económica hacia un Mercado Común y, posteriormente, a la Unión.

Está claro que Sudamérica necesita concertar las mejores modalidades de convergencia regional,[10] que recoja todo lo avanzado hasta el momento, pero que impulse un verdadero movimiento de articulación entre diferentes esquemas subregionales que coexisten actualmente. Obviamente este esfuerzo requerirá de una gran voluntad política por parte de los líderes sudamericanos, que transcienda los actuales intentos hegemónicos (como el polo mexicano –modelo NAFTA– para alcanzar una «Unión Sudamericana» con identidad propia y participación plena de todos sus miembros en condiciones simétricas.

Definir las bases jurídicas para la conformación de un espacio económico en América del Sur, permitirá que la sociedad civil empiece progresivamente a confiar en los recursos y en las instituciones de la región, lo que seguramente desencadenará un proceso de transformación que puede ser lento pero constante y, en conse-

10. La convergencia, en las actuales condiciones, implica la articulación de esquemas, acuerdos y esquemas subregionales y debe entenderse como un concepto multidimensional (jurídico, político y económico) que comprende los aspectos formales y las condiciones estructurales necesarias para que los países involucrados puedan interactuar en un marco institucional y normativo común de más amplias dimensiones. En todo caso, los avances hacia la articulación y convergencia regional dependen de los impulsos y capacidades que puedan desarrollarse a nivel de las subregiones.

cuencia, profundo. La comunidad del sur permitirá ir sentando las bases de una nueva filosofía de vida para los sudamericanos, ya que se traducirá en una nueva racionalidad de actuación, donde además se hará compatible el beneficio individual con el beneficio del conjunto social.

3. EL AREA DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMERICAS (ALCA): ¿UNA ALTERNATIVA REGIONAL?

La «Iniciativa de las Américas»

En junio de 1990, la administración Bush lanzó la «Iniciativa de las Américas» cuya idea principal era la creación de una zona de libre comercio en el Hemisferio Occidental. El elemento central de la iniciativa era la liberalización del comercio y de las inversiones y su objetivo a largo plazo concretar un Acuerdo de Libre Comercio.[11]

En la Cumbre de las Américas celebrada en la ciudad de Miami, en diciembre de 1994, presidentes y representantes de 34 países del hemisferio se comprometieron a preservar la democracia, erradicar la pobreza y la discriminación, garantizar un desarrollo sustentable y promover la prosperidad a través de la integración y el libre comercio. En este aspecto, acordaron propiciar la construcción de un Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA), cuyas negociaciones debían concluir en el año 2005.

El compromiso de constituir un ALCA define un ambicioso programa que comprende no solamente los temas de acceso a los mercados típicos de un área de libre comercio, sino también los llamados «nuevos temas», tales como: servicios, inversión, política de competencia, y derechos de propiedad intelectual. En dicho plan se reconocen explícitamente los esquemas subregionales de integración existentes en el hemisferio como base para la construcción de un ALCA. Asimismo, se enfatiza en la necesidad de asegurar la participación efectiva de las economías más pequeñas del hemisferio. El proyecto fue encomendado a la Comisión Especial de Comercio de la OEA. Las tareas adicionales debían definirse en las reuniones de los ministros de comercio bajo el asesoramiento de la OEA, BID y CEPAL.

A la fecha, iniciando el proceso de discusión, se han celebrado tres reunio-

11. La escena en América ha experimentado grandes cambios desde que se lanzara la «Iniciativa de las Américas» en 1990. En ese año las economías aún se recuperaban de la crisis de la deuda y los EE UU asistían a la conclusión de una exitosa guerra fría. El TLC aún no era realidad y el Mercosur se gestaría solo un año más tarde. El Grupo Andino, el CARICOM y el MCC existían solo en el papel; además la presencia de EE UU en América Latina se hacía sentir más en el orden militar que en el área económica.

nes ministeriales (Denver, junio de 1995; Cartagena de Indias, marzo de 1996 y Belo Horizonte, mayo de 1997). En Santiago de Chile, en marzo de 1998, se deberán establecer los criterios y pautas para iniciar las negociaciones que conducirían al establecimiento del ALCA.

La constitución del ALCA y las reuniones preliminares

La tarea inicial para el establecimiento del ALCA se emprendió bajo acciones de la Comisión Especial de la OEA, que supervisó en primera instancia la preparación de un compendio de normas básicas que regulan los acuerdos preferenciales de comercio en el hemisferio y de un estudio comparativo de las estructuras arancelarias y de los regímenes de normas de origen que predominan en las Américas. Ambos proyectos fueron esfuerzos pioneros encomendados por los ministros de comercio del hemisferio y sentaron las bases para la recopilación de información adicional más completa que se necesitaría para las negociaciones.

La primera reunión de ministros fue organizada por el gobierno de EE UU y tuvo lugar en *Denver* de 1995, donde se decidió crear siete grupos de trabajo intergubernamentales con términos de referencia detallados para elaborar diagnósticos sobre áreas claves para las negociaciones del ALCA: acceso a mercados; procedimientos aduaneros y normas de origen; inversiones; subsidios, medidas antidumping y derechos compensatorios; normas y barreras técnicas al comercio; medidas sanitarias y fitosanitarias; y economías pequeñas.

La reunión ministerial de *Cartagena,* organizada por el gobierno de Colombia y llevada a cabo en marzo de 1996, también se realizó de acuerdo con lo programado, pero el logro de una declaración de consenso que en Denver.[12] Sin embargo, el resultado final fue satisfactorio y se crearon cuatro nuevos grupos de trabajo: servicios, política de competencia, derechos de propiedad intelectual y compras estatales.

La reunión celebrada en *Recife,* Brasil, del 25 al 27 de febrero de 1997, permitió que se examinaran aspectos claves como modalidades, contenido y plazos para las negociaciones y que se reflejaran más claramente las posiciones de los principales grupos de países sobre las mismas. Hubo consenso general acerca de que el ALCA debía ser un acuerdo de alcance hemisférico, coexistiendo con los acuerdos subregionales y bilaterales existentes, y negociado conjuntamente por todos los países, lo cual implicaría un cambio importante acerca de la idea predominante al comienzo de las negociaciones, cuando una de las opciones prevalecientes era la de ampliar el TLC progresivamente.

12. La dinámica política de la reunión fue compleja, las áreas controversiales abarcaron, entre otros temas, los interrogantes acerca de cuando anunciar la fecha de iniciación de las negociaciones, el nivel de prioridad que se debe otorgar a los temas laboral y del medio ambiente y los problemas como la participación de los países pequeños en el proceso de toma de decisión del ALCA.

El debate ministerial de la reunión de Cartagena mostró la existencia de diferentes posiciones sobre los caminos más apropiados para la construcción del ALCA y los plazos para iniciar las negociaciones. En cuanto a las etapas de las negociaciones se presentaron diferentes posiciones: mientras EE UU y Mercosur sostuvieron que las negociaciones debían tener lugar en etapas consecutivas, Canadá y CARICOM propusieron que todos los temas fueran discutidos simultáneamente.

El calendario propuesto por EE UU contempla dos etapas de negociación: una primera, durante los años 1998-99, y otra al partir del 2000. La primera negociaría inversiones, servicios, compras gubernamentales, normas técnicas, medidas sanitarias y fitosanitarias, procedimientos aduaneros y propiedad intelectual, mientras que la segunda etapa consideraría los subsidios, derechos antidumping y compensatorios, salvaguardas, competitividad y solución de controversias.

Mercosur, por su parte, plantea una negociación «gradual y progresiva» en tres etapas: a) facilitación de negociaciones (1998-99); b) normas y disciplinas (2000-02), y, c) acceso de bienes y servicios y total eliminación de subsidios y aranceles, como etapa final. En esta perspectiva, el ALCA no sería sino la que sea posible negociar, con períodos de transición y regímenes de excepción para productos considerados sensibles. Al mismo tiempo, el Mercosur sostiene que EE UU debería ser recíproco en el proceso de apertura económica, incluyendo también todos los productos que sufren restricciones en el mercado estadounidense.

La propuesta canadiense propone que todos los temas de negociación debían ser discutidos simultáneamente y las negociaciones estar concluidas para finales del 2003, con el fin de que los acuerdos puedan ser ratificados por los poderes legislativos de todos los países involucrados durante el 2004 y que el ALCA comience a regir desde el 2005. Para el CARICOM, las negociaciones debían ser organizadas de modo que concluyeran en tiempo hábil, para que el ALCA sea implementada a partir del 2005. Aunque hubo acuerdo en general acerca que las negociaciones, debían desarrollarse a partir de la próxima Cumbre de Santiago de Chile (marzo de 1998), se manifestaron diferencias entre las propuestas de EE UU, Canadá y CARICOM, por una parte, y el Mercosur, por otra, sobre la fecha de comienzo efectivo de las mismas. Finalmente, en cuanto a la consideración de las asimetrías, CARICOM, como Centroamérica, sostiene que las economías más pequeñas deberían tener períodos de adaptación más largos y plazos de gracia, antes de que fueran obligatorios los diferentes acuerdos, además de recibir la asistencia técnica y financiera necesaria para que las economías más pequeñas puedan aprovechar el ALCA.

Las posturas y desafíos

Según interpretan algunos expertos,[13] se deducen diferentes alineamientos

13. Véase, por ejemplo, los trabajos de: Von Wutheman, «Los procesos de Integración Interestatal en el

en torno a dos polos de negociación: EE UU con el TLC en el Norte; y Brasil, con el Mercosur, en el Sur.

Por una parte, se advierten, comentarios negativos desde EE UU sobre el Mercosur y pese a la oposición diversos círculos de ese país están requiriendo de su gobierno un mayor protagonismo para restablecer el liderazgo hemisférico norteamericano, en primer lugar, a través del *«fast track»*,[14] para que la administración inicie las negociaciones con Chile con vistas a su incorporación al TLC; en segundo lugar, acelerando las negociaciones para el establecimiento del ALCA. De esta manera se combinaría una política de acceso selectivo al TLC, con el establecimiento de una zona de libre comercio hemisférica, desde Alaska a Tierra de Fuego.

Por otra parte, el Mercosur mantiene su estrategia indirecta de marcha paso a paso, atacando sucesivas esferas concéntricas y estableciendo listas de excepción y otras restricciones, que permitirían el desarrollo de las propias áreas de actividad económica (especialmente en industrias de avanzada). En tal sentido, se han comenzado a poner de manifiesto expresiones de solidaridad de las organizaciones empresariales de los países del Mercosur, respecto de las posturas asumidas en Recife. Para el Mercosur, la formación del ALCA dependerá de un «cronograma estable», que evite una brusca apertura comercial que exponga a sus países miembros a un choque dramático para la competitividad de sus industrias y la marcha de sus economías. Entre ambas posturas, existen posiciones intermedias de otros grupos de países de la región, más vinculados comercialmente a EE UU, y cuya perspectiva a futuro sigue siendo el acceso, en las mejores condiciones posibles, al mercado de dicho país.

En este contexto, el resultado final dependerá de la capacidad de los países de la región para coordinar y concertar posiciones de cara a las arduas y difíciles negociaciones que deberán desarrollar con EE UU en el futuro inmediato. No se pueden esperar resultados definitivos para un horizonte negociador tan complicado y con intereses tan disímiles en el corto plazo, aunque la reunión de ministros de Comercio en Belo Horizonte permitió contar con una mejor definición de los parámetros de negociación.[15]

Continente Americano»; y R. Garay L. Devlin, «De Miami a Cartagena: nueve enseñanzas y nueve desafíos del ALCA», en CIEDLA, No. 4, Buenos Aires, 1996.

14. El *«fast track»* es un procedimiento legislativo que estipula que los proyectos sometidos a consideración del Congreso por parte del Presidente y destinados a implementar un tratado comercial serán votados sin mayor demora por sí o por no, y sin que el Congreso tenga la posibilidad de introducir modificaciones. En resumen, el Congreso debe votar todo el paquete en general y no cada punto particular.
15. Véase el Informe: «El Area Libre de Comercio de las Américas: la hora de las decisiones», Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano, Belo Horizonte, mayo 1997.

La Declaración Ministerial de Belo Horizonte

En la Declaración Ministerial Conjunta de Belo Horizonte[16] se acordó la existencia de un grado de convergencia sobre principios y temas claves, los mismos que se resumen en los siguientes puntos:

1. El consenso constituye el principio fundamental en la toma de decisiones del proceso del ALCA, que procura preservar y promover los intereses esenciales de los 34 países de manera equilibrada y comprensiva.
2. El resultado de las negociaciones del ALCA constituirá un compromiso único comprensivo que incorpora los derechos y obligaciones que se acuerden mutuamente. El ALCA puede coexistir con acuerdos bilaterales y subregionales en la medida que los derechos y obligaciones bajo tales acuerdos no estén cubiertos o excedan los derechos y obligaciones del ALCA.
3. El ALCA será congruente con los acuerdos de la OMC.
4. Los países podrán negociar y adherir al ALCA individualmente o como miembros de un grupo de integración subregional que negocie como una unidad.
5. Debería acordarse especial atención a las necesidades, condiciones económicas y oportunidades de las economías más pequeñas, a fin de asegurar su plena participación en el proceso del ALCA.
6. La necesidad de establecer una Secretaría Administrativa temporal, a fin de apoyar las negociaciones.
7. Definir el año 2005 –a más tardar– como fecha para la conclusión de las negociaciones.

EE UU y el ALCA

Los planes para crear el ALCA enfrentan un obstáculo muy grave en los EE UU y hasta que el Congreso de ese país le otorgue al presidente Clinton la autoridad para negociar por la vía rápida o «fast track», la rama legislativa del gobierno estadounidense no tendrá el poder necesario para hacer compromisos definitivos en las negociaciones hemisféricas. La disputa en torno a la autoridad a negociar por la vía rápida nace de una diferencia partidista sobre el papel de los derechos laborales y el medio ambiente en las negociaciones comerciales.[17]

16. III Reunión Ministerial de Comercio, suscrita en mayo, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil, 1997.
17. Los planes de la administración también se ven frustrados por el hecho de que el Congreso aún no ha aprobado la renovación del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) o la ampliación de los beneficios otorgados mediante la iniciativa para la Cuenca del Caribe. Por consiguiente, la renuencia del Congreso a satisfacer estas solicitudes presidenciales constituye un serio obstáculo para lograr la cooperación económica de EE UU con la región.

Cabe recordar que en los últimos dos siglos han ocurrido numerosos intentos fallidos por abrir los mercados y establecer las bases sólidas de la cooperación hemisférica. Aunque las políticas internas norteamericanas son apenas uno de los numerosos impedimentos para alcanzar esta meta, son una de las barreras más significativas y persistentes. En varias oportunidades el Congreso estadounidense ha obrado para demorar, complicar e incluso revertir los avances hacia la unión económica de la región.[18]

La iniciativa del ALCA se ha complicado con temas controversiales de la política interna estadounidense. El principal obstáculo es el intenso desacuerdo sobre los derechos laborales y el medio ambiente. La política comercial es un asunto relativamente aislado, en el cual ambos partidos tienen alas proteccionistas y liberales. Por el contrario, los temas laborales y ambientales han sido puntos esenciales de conflicto político durante décadas. Los demócratas insisten en que todos los nuevos acuerdos comerciales se deben basar en las disposiciones del TLC que incrementan la protección a los trabajadores y al medio ambiente, mientras los republicanos son igualmente inflexibles en su insistencia para que tales aspectos no sean relacionados con el comercio. Las desaveniencias sobre este principio han obstaculizado la concesión de la autoridad para negociar por la vía rápida desde 1993, y hay pocos indicios de que esta controversia pueda resolverse pronto. En todo caso, el gobierno de EE UU está creando una serie de medidas a fin de alentar a los demócratas liberales para que puedan votar a favor de la aprobación de la «vía rápida».[19]

Un problema adicional que se observa en el medio se relaciona con la posición que EE UU trata de sustentar en torno a la conformación del ALCA. EE UU desea adelantar la entrada en vigor del ALCA previsto para 2005 y negociarlo multilateralmente, en tanto que los países del Mercosur defienden la negociación en

18. G. VanGrasstek, presidente de VanGrasstek Communications, Washington D.C., en *Latinoamérica y EE UU ¿un paso adelante, dos atrás?* analiza la conformación del ALCA en el marco de las reglas básicas que rigen la política interna estadounidense y la actitud que adopta el Congreso respecto de las iniciativas interamericanas. Examina cuatro episodios de las relaciones hemisféricas; el Congreso de Panamá, la Conferencia Americana Internacional, los tratados comerciales fallidos y la etapa de la Guerra Fría, para extraer la conclusión que el actual impasse entre la Administración Clinton y el Congreso no representa nada nuevo, por lo que los países de América Latina y el Caribe deberían asumir expectativas realistas sobre lo que EE UU será capaz de cumplir. Véase rev. *Capítulos 50,* SELA, p. 78.

19. El gobierno de Clinton ofreció un paquete de programas, de aquí a cinco años, valorado en 500 millones de dólares (US$), para ayudar a los trabajadores y comunidades que resulten perjudicados cuando los empleos se trasladen a otros países. Durante las negociaciones con el Concilio Hispano del Congreso estadounidense, la Casa Blanca propuso añadir 455 millones de dólares (US$) para ayudar a ciertos grupos de trabajadores desplazados que suelen incluir a miembros de minorías étnicas, así como 37 millones de dólares (US$) para programas de desarrollo comunitario administrados por North American Development Bank (Nadbank). *The Wall Street Journal Américas,* 15 de octubre, de 1997.

bloque y piden que el gobierno de Washington levante las restricciones al ingreso de varios productos de la región.

Sin embargo, durante la reciente visita del presidente Clinton a Sudamérica, –Brasilia, Buenos Aires y Santiago (marzo de 1998)– insistió en que los planes de EE UU para crear un ALCA no chocarán con la exitosa unión aduanera formada por Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay. Esta expresión de apoyo ahuyentó temores de empresarios locales e inversionistas internacionales de que Washington estaba buscando desmantelar Mercosur porque veía al bloque comercial como un obstáculo para su plan de negociar el libre comercio de manera acelerada.[20]

Sudamérica y el ALCA

Como se observó en los anteriores capítulos, se pueden destacar tendencias que hablan a favor de la integración entre países en círculos cada vez más concéntricos. En ese contexto, si bien se presentan diferentes mecanismos para la conformación del ALCA, la convergencia progresiva de los acuerdos subregionales de integración parece ser la más conveniente. Con la progresiva ampliación del Mercosur se está dando pasos significativos en orden de materializar la formación del espacio sudamericano que se presentaría como polo negociador frente al ALCA. El interés de América del Sur en constituir un solo espacio se basaría en la necesidad de mejorar la posición negociadora de la subregión contra la demostración de fuerza que hace EE UU. Sin embargo, dada la heterogeneidad de los niveles de desarrollo en Sudamérica y las diferentes etapas del proceso de reforma, sería muy difícil alcanzar un acuerdo con compromisos comunes para el conjunto de las disciplinas incorporadas. Por esa razón, se presentaría una alternativa de adoptar una estrategia de dos o más variantes, en el que los países «núcleo» (como Brasil y Argentina) asumirían plenamente los compromisos del ALCA en tanto que los países «periféricos» recibirían los beneficios del acceso al mercado del resto de países socios, con cargo al compromiso de asumir gradualmente las obligaciones estipuladas en el acuerdo hemisférico. Este enfoque de «círculos concéntricos» o de «geometría variable» ha sido de comprobada eficacia en el caso de la Integración Europea.

En todo caso, la búsqueda de la conformación y perfeccionamiento de un ALCA en el mediano y largo plazo solo será exitosa a condición de que el proceso pueda contribuir a la consolidación de propósitos fundamentales de las naciones americanas en medio de una globalización de la competencia como la actual. La materialización del ALCA conlleva la satisfacción de diversas exigencias en otros

20. En Buenos Aires, Clinton y el presidente Menem subrayaron que los proyectos comerciales no son antagónicos. Es más, Clinton afirmó que EE UU respetará el deseo de Mercosur de negociar en bloque su acceso al ALCA. «Cada paso que se da, ya sea del Mercosur, el TLC, el CARICOM o el Pacto Andino, nos ayuda a crear el clima necesario para nuestra meta final: el ALCA», señaló Clinton. A. Boadle, «Clinton apoya el Mercosur» en *El Diario,* 19 de octubre de 1997, sec. 4a., p. 7.

campos, relacionados con la propia integración regional: consolidar el proceso de apertura económica y reforma estructural implantados a partir de la década de los ochenta; dar pleno cumplimiento a los compromisos multilaterales emanados de la negociación de la Ronda Uruguay; progresar en los niveles de integración entre algunos de los países del hemisferio en el contexto de acuerdos bilaterales o subregionales, lo que dependerá de la trayectoria decidida para la conformación del ALCA; y preparar posiciones colectivas para una eventual negociación multilateral en el futuro previsible en el marco de la OMC. Cabe resaltar que la conformación del ALCA depende en última instancia de la prevalencia del «regionalismo abierto» en el hemisferio, con la condición de que el ALCA constituya efectivamente un proyecto prioritario dentro de la estrategia de inserción internacional tanto para los EE UU y el Canadá como para cualquier otro grupo subregional decisivo como sería el caso de Sudamérica.

Posibles efectos de la formación del ALCA

La conformación del ALCA, desde el punto de vista de los países de América Latina y el Caribe si la negociación se efectúa en función a bloques, puede dar lugar a una serie de efectos económicos, es decir ventajas e inconvenientes.[21] Entre las potenciales ventajas de la liberalización del comercio hemisférico están:

a) El mayor acceso al mercado norteamericano, objetivo que podría contribuir a la consolidación de la apertura y a obtener mayores flujos de inversión externa directa;
b) el estímulo a la inversión que significaría una mayor dimensión del mercado y la consolidación de políticas macroeconómicas;
c) disminución del «riesgo país»;
d) mayor acceso a mercados de otros países latinoamericanos no incluidos en los propios esquemas de integración;
e) aumento del poder de negociación respecto de otras áreas y terceros países. Los inconvenientes podrían surgir tomando los siguientes factores:
f) Los mayores costos de ajuste y la necesidad de reconversión más acelerada de actividades industriales, teniendo en cuenta la existencia de aranceles más altos, estructuras de precios diferentes y mercados de productos financieros y de trabajos más segmentados;
g) las pérdidas de las preferencias en los esquemas subregionales y entre los países latinoamericanos, en favor de EE UU y Canadá;
h) las dificultades para obtener una rápida liberalización del sector agrícola y la eliminación de los subsidios existentes en EE UU y Canadá;

21. Véase J. Vachino, «Las negociaciones hemisféricas: interrogantes y opciones», *Capítulos 49,* Caracas, SELA, 1997.

i) la existencia de cambios en algunas políticas internas, como en materia de reglamentaciones laborales, medio ambientales y de disciplina de competencia;
j) las mayores exigencias en materia de reglas de origen, similares a las del NAFTA;
k) las limitaciones en el desarrollo de políticas comerciales e industrias propias, y las obligaciones más estrictas en materia de inversiones y de propiedad intelectual.

CAPÍTULO VI

La Unión Sudamericana: alternativa de integración regional en el contexto de la globalización

1. ASPECTOS GENERALES

En el actual escenario mundial, Sudamérica se presenta como una «amalgama» heterogénea que posee un importante patrimonio de valores, tradiciones, recursos y experiencias. Las condiciones fundamentales para que el Cono Sur se convierta en una unidad básica del nuevo orden mundial están potencialmente dadas: talla continental, ingentes recursos naturales, comunidad de valores e intereses, entre otros (véase cuadro 16 y 17).

Cuadro 16. SUDAMERICA: INDICADORES BASICOS

Países de ingreso mediano bajo	Población (millones) 1994	Superficie (miles de km^2)	PIB/p-c $US 1994	PIB/p-c Crec. (%) 1985-94	Esperanza de vida al nacer (años) 1994	Analfabetismo de adultos (%) 1995
Bolivia	7,2	1.099	770	1,7	60	17
Ecuador	11,2	284	1.280	0,9	69	10
Paraguay	4,8	407	1.580	1	68	8
Colombia	36,4	1.139	1.670	2,4	70	9
Perú	23,2	1.285	2.110	-2	65	11
Venezuela	21,2	912	2.760	0,7	71	9
Países de ingreso mediano alto						
Brasil	159,1	8.512	2.970	-0,4	67	17
Chile	14,1	757	3.520	6,5	72	5
Uruguay	3,2	177	4.660	2,9	73	3
Argentina	34,2	2.767	8.110	2	72	4
Sudamérica	314,6	17.339	2.943	1,57	68,7	9,3

Fuente: Informe Banco Mundial 1996; UNCTAD Informe 1996.

Cuadro 17. SUDAMERICA: RECURSOS

Países de ingreso mediano bajo	PIB (millones de $US)	Distribución del Producto Interno Bruto (%) Agricultura	Industria	Manufacturas	Servicios
Bolivia	5.506	18	35	15	47
Ecuador	16.556	12	38	21	50
Paraguay	7.826	24	22	16	54
Colombia	67.266	14	32	18	54
Perú	50.077	7	37	23	56
Venezuela	58.257	5	42	14	53
Países de ingreso mediano alto					
Brasil	554.587	13	39	25	49
Chile	51.957	7	37	21	55
Uruguay	15.539	8	23	17	69
Argentina	281.922	5	30	20	65
Sudamérica	1'109.493	11	34	19	55

Fuente: Informe Banco Mundial, 1996.

La región dispone de todos los elementos necesarios para la conformación de una comunidad sólida y dinámica en el contexto internacional. Si se lleva el proyecto de integración profunda del bloque, se establecería un mercado de aproximadamente 320 millones de consumidores que, por su tamaño, generaría un gran interés para cualquier tipo de inversión. Este elemento constituye uno de los principales factores para la viabilización de un esquema de integración amplio que considere a la región como un mercado unificado (cuadros 18 y 19).

Asimismo, es importante destacar el fundamento histórico, los varios siglos de historia común en los que se destaca el proceso emancipador traumático pero exitoso, que representa un ingrediente decisivo para la conformación de la comunidad Sudamericana. Aun cuando la gesta emancipadora logró configurar esfuerzos y definir una estrategia visionaria para una inserción eficiente en el orden mundial de aquel momento y, paralelamente entregó al mundo un grupo de prohombres que supieron enfrentar con valentía todas sus adversidades y limitaciones, no logró establecer bases sólidas en el tiempo para la consolidación del proyecto de una comunidad.[1] Con el transcurrir del tiempo, los pequeños intereses, las aspiraciones territoriales, localistas y de corto plazo dividieron Sudamérica de tal forma que el resul-

1. Se realiza un amplio examen en G. Kahle, *Problemas fundamentales de la Integración en América Latina desde la Independencia (1810-1948),* CIEDLA, Fundación Konrad Adenauer, 1990.

Cuadro 18. SUDAMERICA: RECURSOS

Países de ingreso mediano bajo	Uso de la tierra (% del territorio) t. de cultivo	praderas	otras tierras	Sup. bosques en miles km^2	Rec. hídricos total km^3
Bolivia	3	24	73	493	1,2
Ecuador	11	8	81	120	3,0
Paraguay	6	54	40	129	0,4
Colombia	5	39	56	541	5,3
Perú	3	21	76	679	6,1
Venezuela	4	20	76	457	4,1
Países de ingreso mediano alto					
Brasil	6	22	72	5.611	36,5
Chile	6	18	76	88	16,8
Uruguay	7	77	15	7	0,6
Argentina	10	52	38	592	27,6
Sudamérica	6	34	60	8.717	101,6

Fuente: Informe Banco Mundial, 1996.

Cuadro 19. INDICADORES ECONOMICOS EXTERNOS, 1995

Países de ingreso mediano bajo	Relación de intercambio (1987=100)	Indice de concentración de las export.	Flujos netos de recursos (% PNB)	Flujos netos de capital privado (mill. $US) (% PNB)	Asist. oficial para el desarrollo
Bolivia	69	0,318	9,0	(5,0)	10,3
Ecuador	82	0,467	5,3	705,0	1,4
Paraguay	101	0,362	2,3	135,0	1,3
Colombia	71	0,238	2,3	1.860,0	0,2
Perú	86	0,261	7,7	3.214,0	0,9
Venezuela	82	0,555	0,9	70,0	0,1
Países de ingreso mediano alto					
Brasil	101	0,089	1,8	11.871,0	0,1
Chile	94	0,308	8,2	4.300,0	0,3
Uruguay	112	0,176	3,3	378,0	0,6
Argentina	120	0,153	3,2	8.214,0	0,1
Sudamérica	72	0,2927	4,4	30.742,0	1,53

Fuente: Informe Banco Mundial, 1996.

tado llegó a ser un cuadro bastante próximo a la «tortuosidad» de un laberinto. Los muros construidos a lo largo y ancho de la geografía, luego secularizados en múltiples diseños e interpretaciones cartográficas, lograron proyectarse en la conciencia y en el espíritu de las poblaciones.

El efecto divisionista fue tan riguroso que aquel pasado común, con sus valores y experiencias y el idioma común, por un lado, no resultaron lo suficientemente fuertes como para contener las «fobias» y los conflictos y, por el otro, no representaron base suficiente para sostener el proyecto estratégico de unidad legado por los padres fundadores de las repúblicas. Muchos años de historia todavía en evaluación y quizá bastante dispersa, no permitieron extraer conclusiones sobre las eventuales circunstancias estructurales que impiden la consolidación del proyecto de comunidad sudamericana, y paralelamente tampoco permitió extraer soluciones que logren vincular más activamente este conjunto de naciones heterogéneo y fraccionado.

Uno de los conceptos más ampliamente utilizados para tratar de explicar la compleja heterogeneidad es el «síndrome del vecino», que en términos prácticos se hace evidente cuando resulta menos costoso, desde una perspectiva política, la vinculación con otros continentes y países exóticos que con los cercanos, frente a quienes se privilegia el conflicto en detrimento de la cooperación.

En general, en América Latina no se ha desarrollado un proceso de «desbordamiento» como se experimentó en la Unión Europea, que implica un crecimiento o expansión acumulativa en cuanto al nivel de la integración y al alcance de la misma, sino un proceso de «desparramo», esto es, se han generado procesos paralelos en los distintos ejes que abarca la problemática de la región, sin conexión entre sí; y en la mayoría de los casos, ni siquiera sirvieron para resolver los propios problemas.[2] Por ejemplo, la OEA organismo –que de acuerdo con la definición también es un sistema de integración– no facilitó la integración de los países latinoamericanos entre sí, ya que el «socio mayor», EE UU, los mantuvo fragmentados. Tampoco sirvió para solucionar los conflictos territoriales pendientes entre los estados de la región, o entre estos y terceros estados extrarregionales, de carácter colonial, como los casos Malvinas para Argentina, Guayana Esequibo para Venezuela o Belice para Guatemala. Por otro lado, el TIAR, que es un sistema de integración militar, no solo no solucionó los problemas de seguridad de la región, sino que sirvió como

2. Cabe señalar los procesos paralelos como el CONDECA, que contempla la seguridad de Centroamérica con la asistencia programada de EUA. El CONDECA no facilitó la integración de las fuerzas armadas centroamericanas, sino la coordinación táctica tendiente a resistir la invasión de agresores externos, acorde con el concepto de «seguridad nacional» de EUA. Ninguno de estos organismos fue capaz de resolver la crisis provocada por la «guerra del fútbol» en la que intervino la OEA para establecer simplemente la pacificación, ya que no resolvió la verdadera causa profunda que provocó la guerra, que tuvo que ver con la migración de salvadoreños a tierras hondureñas en forma indocumentada.

instrumento de sanción por parte de EE UU frente a cualquier proceso político que, a su criterio, pudiera atentar contra la estabilidad de la región. Sin embargo, cuando se lo necesitó para solucionar el problema de las Malvinas (1982), no estuvo presente y entró en crisis después de la guerra; tanto así que no fue invocado por el gobierno norteamericano para el caso Granada (1983).

En ese contexto, no se logró una verdadera capacidad de autonomizar la región, particularmente por falta de voluntad de los países miembros. Por esa situación atravesaron los sistemas de integración territoriales como la Cuenca del Plata, que nada ha tenido que ver con ALALC/ALADI, ni actualmente con Mercosur, y en ningún caso, ninguno de los mencionados con SELA. Frente a estos organismos, los países de la región –sus gobiernos– no adoptaron iniciativas contundentes[3] y tampoco intentaron establecer un esquema coordinado de los distintos sistemas señalados.

Los avances experimentados en la integración regional en los años recientes son de tal profundidad y magnitud que es posible pensar en la configuración de una nueva etapa de integración de Sudamérica. Después de una marcada decadencia en los años ochenta, el proceso de integración ha entrado en los noventa en una fase de prosperidad y consolidación que lo ha convertido, definitivamente, en parte inseparable de la conducta económica y política de los gobiernos en estos nuevos tiempos. En efecto, un esfuerzo de sistematización de la evolución de la integración demuestra que, desde que se crearon las primeras instituciones en 1955, el proceso debió transitar por caminos muy sinuosos que le han hecho experimentar marchas y contramarchas, avances y retrocesos, progreso y decadencia.[4]

Sin embargo, un aspecto que llama fuertemente la atención de la integración en la región es su extraordinaria capacidad de subsistencia en el tiempo y su inagotable capacidad de renovación. La supervivencia de una irreductible voluntad política en los momentos más difíciles en pro de la integración fue, sin duda, la principal base de sustentación de los esfuerzos de reanimación y superación que tomaron ímpetu a finales de los años ochenta y que ha conducido a la actual situación.

Por otra parte, esa voluntad política se realizó y se enriqueció con las enseñanzas y nuevas condiciones surgidas de la crisis de la década de los ochenta: la percepción de que el retorno de una democracia generalizada en los países de la re-

3. Aunque es justo reconocer que la modificación de la Carta del TIAR en 1975, en la que se introdujo el concepto de Seguridad Económica Colectiva –tema de gran utilidad para el caso de la deuda externa, pero para nada utilizado –fue un intento, aunque fallido, ya que no ha sido ratificado– el TIAR, reformado en 1975, debía recibir 12 ratificaciones para entrar en vigencia; no obstante, no las recibió nunca; actualmente carece de sentido, debido a los grandes cambios internacionales.
4. En ese sentido, podrían distinguirse los siguientes períodos: de 1955 a 1968, etapa de negociaciones y definición de los tratados, instituciones y compromisos. De 1968 a 1978, etapa de consolidación de las instituciones y de avances económicos y comerciales. De 1978 a 1985, período de franco establecimiento, pérdida de dinamismo y credibilidad. De 1985 a 1990, etapa de revisión y reorientación.

gión significa un ambiente más propicio para la integración; la necesidad de privilegiar los recursos propios en ausencia de fuentes suficientes de ahorro externo; la urgencia de actuar conjuntamente y aunar esfuerzos en el ámbito internacional, en especial ante los grandes cambios políticos, económicos y tecnológicos; y, por último, el imperativo de alcanzar una inserción de nuevo tipo en la economía mundial, mediante una mayor exposición de la competencia internacional.[5]

La experiencia de la Comunidad Europea: un ejemplo a seguir

En la experiencia europea, las negativas repercusiones del «síndrome del vecino» desencadenaron dos conflictos de dimensiones mundiales. Las estructurales diferencias entre naciones europeas determinaron un ambiente de incomunicación y conflicto, donde no solo la ganancia de un miembro era la pérdida de otros, sino que la misma existencia de los estados estaba en juego. El «diálogo de sordos», con su consecuente fracaso colectivo, era el común denominador.

Con el transcurrir del tiempo Europa cambió. Por un lado, el amargo legado de las guerras mundiales y, por el otro, la visión creadora de algunos hombres permitió avizorar en las herramientas que ofrecen los proceso de integración económica una alternativa para avanzar, de forma lenta pero segura, en la conformación de una nueva filosofía de vida.

Esta nueva filosofía se fundamenta en la existencia concreta de una estrategia donde todos pueden ganar tanto como individuos o como miembros de un conjunto social.[6]

La experiencia europea, al margen de las cifras económicas, ilustra claramente como fue posible construir un espacio económico y de comunicación, en el cual cada ciudadano europeo en su vida diaria está contribuyendo a la conformación del espacio económico amplio, bien sea de Zona de libre comercio, de unión aduanera o de unión económica. La experiencia europea es rica en lecciones que refuerzan la tesis sobre las potencialidades transformadoras que ofrecen las herramientas de la integración económica.

La Unión Europea desempeña un importantísimo papel en el escenario mundial, sobre todo en lo que se refiere a las relaciones económicas. En ese campo está autorizada para desarrollar una política comercial común y para celebrar distin-

5. En ese nuevo contexto, los países se vieron en la necesidad de avanzar hacia un nuevo modelo de integración que atendiese, entre otros, a los siguientes requerimientos: a) contribuir al desarrollo de las economías nacionales; b) reducir la vulnerabilidad externa; c) superar los conflictos y diferendos que aún persisten entre las naciones; d) guardar consistencia con las realidades nacionales y con los incesantes cambios en la economía mundial; y, e) coadyuvar a generar interdependencias.
6. Véase *Europa: Preguntas y Respuestas;* editado por OP-EUR, Madrid, Oficina de Publicaciones de la Comunidad Europea, 1997.

tos tipos de acuerdos con países aislados, con grupos de países o multilaterales. Además, tienen una responsabilidad especial en materia de asistencia económica, cooperación para el desarrollo y ayuda humanitaria, ámbitos en los que desarrolla una política única y coherente de cara al mundo exterior.

Sin embargo, esto no significa que al aplicar las herramientas de la integración desaparezcan todas las trabas y limitaciones que afectan al proceso de conformación de un conjunto sólido y comunitario; por el contrario, en algunas experiencias se han exacerbado los conflictos. No se debe dejar de considerar que la construcción de espacios integrados supone la exploración de áreas que por siglos han sido reservadas a las soberanías locales. No obstante las limitaciones y contradicciones que conlleva todo proceso de integración económica, Europa exhibe hoy un expediente significativo en beneficio de la integración.[7] Tal expediente debería servir de referencia considerando que no se trata de copiar modelos o seguir ciegamente manuales.

En este contexto, la concreción real de la creación de un bloque o Comunidad Sudamericana dependerá del alto ingrediente político que se le añada a un proceso de integración exitoso. Esta situación permite poner en la mesa de discusión del debate la dimensión política de la integración, la cual se convierte imperativa en la medida en que Sudamérica pretenda conservar *ámbitos de autodeterminación en asuntos internos y adquirir presencia en el nuevo orden mundial*. Para ello es necesario cimentar los mecanismos de fortalecimiento de la autonomía relativa.

2. LA UNION SUDAMERICANA COMO PROCESO DE INTEGRACION PROFUNDA

La conformación de la «Unión Sudamericana» como proceso alternativo de integración regional, supone en primer término establecer elementos objetivos que permitan identificar los fines que el proyecto persigue. En ese contexto es de importancia definir los objetivos del mismo: a) La integración: ¿para qué?; b) la integración: ¿para quién?; y, c) la Integración ¿cómo asumirla? Estos aspectos representan el punto de partida y el eje alrededor del cual debería girar el futuro proceso de integración de la región.

La Integración Sudamericana: ¿para qué?

Por mucho tiempo la integración se ha tomado como un objetivo en sí mismo; y no como un instrumento para el logro de los verdaderos objetivos de los estados de la región; esto es, la autonomía de desempeño, la búsqueda de mecanismos

7. «Europa: orígenes y objetivos de la Unión Europea», http://www.europa.eu.int

que permitan a la región salir de su estado de dependencia; la realización de proyectos conjuntos, la coordinación de políticas; el desarrollo económico y social, etc. Resulta evidente que los estados de la región carecen de la suficiente viabilidad individual como para afrontar ciertas tareas u objetivos, y al actuar en forma fragmentada en los procesos de negociación con terceros estados o en organizaciones internacionales, ven debilitadas sus posibilidades de alcanzar sus objetivos, quedando siempre sujetos a las decisiones adoptadas por los más poderosos.

Cuando se considera el tema de integración, siempre se lo mira como un proceso institucionalizado, sin advertir que la comunidad internacional como un todo, o los distintos bloques –el Oriental o el Occidental– mientras existió el sistema bipolar, fueron sistemas integrados. La división internacional del trabajo o de la economía es una forma integrada –en forma vertical y coercitiva– de establecer decisiones y tareas distintas a cada uno de sus miembros, acorde con sus recursos y capacidades tecnológicas y de poder, y está estructurada alrededor de una serie de reglas claramente definidas, no establecidas, desde ya, por los países carentes de poder de decisión.[8] Resulta obvio que este sistema de integración es desigual, y que dentro del mismo es necesario establecer otros sistemas de integración «verticalistas», en sus decisiones, para poder sumar capacidad negociadora y modificar de esta manera reglas del juego que resultan desfavorables a los países de la región. En todo caso, la integración económica se presenta, en primer término, como la palanca que podría facilitar el proceso de conformación de la comunidad en el Cono Sur. Las potencialidades de la integración profunda son ampliamente prometedoras y son revolucionarias, como lo ilustra la experiencia de la Unión Europea.

La Integración Sudamericana: ¿para quién?

Si se toma a la integración como un objetivo en sí mismo, como un proceso desarrollista y comercialista pero dentro de las mismas pautas establecidas por la división internacional de la economía, es probable que se incremente el intercambio comercial intrarregional, pero también se ampliaría el mercado para aquellos que «controlan» a la región, sea en forma directa o a través de subsidiarias de empresas multinacionales o transnacionales o de la banca privada transnacionalizada que opera en la región.

Los sistemas de integración como los vigentes en América Latina, en el que las pautas y mecanismos establecidos están insertos dentro del esquema de la división internacional del trabajo y la economía, continúan manteniendo a la región en

8. A título ejemplificativo, los Acuerdos de Bretton Woods –y su resultante, el FMI y el BM, el GATT, hoy la OMC–, el Club de París, la UNCTAD, son los instrumentos que han estructurado o estructuran la forma en que se dan las relaciones entre sus miembros, y también se encargan de sancionar a quienes no cumplen sus decisiones.

una relación de dependencia en vez de contribuir a la autonomía.[9] Dentro de este modelo se inscribe, incluso, el Mercosur, puesto que los procesos industriales vigentes son más competitivos que complementarios; gira especialmente alrededor del intercambio comercial, y no hay objetivos comunes de desarrollo industrial o tecnológico, como los encarados por la Unión Europea desde sus comienzos.[10] Agregado a ello, si bien se comparten ciertos objetivos en materia integrativa en el Mercosur, no existe aún un proceso profundo de coordinación de políticas entre estos países, sea en materia laboral, industrial, política externa en general o política de defensa. Todo proceso de integración debe ser para maximizar las capacidades de los miembros de la región y no de aquellos que «penetran» en ella con propósitos ajenos a los objetivos regionales –en el caso de que existan–.

Pero, además, el «para quién» de la integración se vincula a una problemática filosófico-política, en el sentido de que debe contemplar el bien común, el bien del todo, y no de algunos sectores dominantes, como los empresariales por ejemplo, particularmente si son transnacionales.

En este sentido, una actitud positiva frente al contexto internacional debe llevar a buscar las mejores formas o mecanismos de inserción internacional, que permitan plasmar óptimamente los intereses en materia de desarrollo económico y social. Así, la convergencia de los procesos de integración subregionales permitiría encarar la integración con una correlación de fuerzas más favorable. Una integración en el ámbito Sudamericano mejoraría el poder de negociación del bloque con los consiguientes efectos positivos en cada país integrante de la unión.[11]

Sin embargo, para hacer frente a las nuevas realidades del mercado internacional, las empresas y los países de Sudamérica deben realizar, en primer término, un proceso orientado a modificar sus políticas en lo que respecta a las relaciones con sus principales socios comerciales y económicos. Sudamérica tiene la necesidad de recuperar en la presente década su capacidad de crecimiento. La instrumentación de nuevas políticas económicas; una actitud más abierta frente al resto del mundo y, sobre todo, su potencial de recursos, pueden constituir los elementos fundamentales en base a los cuales resulta posible concebir esa estrategia de recuperación. Las nuevas realidades exigen competir internacionalmente, con una visión integral de la economía mundial. Demandan, tanto en las políticas del Estado cuanto de las propias empresas productivas, una orientación hacia el crecimiento y la di-

9. L. Dallanegra, «Integración Latinoamericana», http://i/política/intsopro.htm
10. Además, pareciera que la posición del gobierno argentino es más partícipe del ingreso de Argentina al TLC, o de la creación de un Area de Libre Comercio Americana (ALCA), que de compartir la creación con Brasil de un Area de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA) que pueda maximizar la capacidad negociadora de los países sudamericanos para ingresar luego a un ALCA desde una posición más fortalecida.
11. A. Solares, «Frente a una nueva fase de la integración en la Región», rev. *Comercio Exterior,* No. 42, IBCE, La Paz, 1995.

versificación, para aprovechar las nuevas oportunidades que se presentan en el mercado. Por tanto, en el nuevo escenario mundial, Sudamérica necesita generar una oferta exportable crecientemente competitiva para beneficiarse plenamente.[12]

Dentro de este contexto general, las unidades básicas del nuevo orden mundial en formación serán indudablemente estados/regiones con una dimensión continental –EE UU, Europa, China, Japón, Rusia y, tal vez, India–, en torno a los cuales gravitará la multiplicidad de estados medianos y pequeños.

Dentro de estas características, el sistema internacional que emergerá será resultado de la conciliación y equilibrio entre los intereses nacionales en pugna de cada una de estas grandes potencias.[13]

En el contexto anteriormente señalado, durante los próximos años, bloques como la Unión Europea alcanzarán una importante dinámica de crecimiento. Tal como manifiestan las autoridades comunitarias y los dirigentes económicos de los estados que la integran, la conformación del mercado único europeo traerá consigo problemas y dificultades para los terceros países; pero, al mismo tiempo, abrirá importantes posibilidades para el desarrollo de negocios y para el incremento de las relaciones.[14]

En Sudamérica, con el renovado dinamismo de los procesos de integración, surge la oportunidad de desarrollar formas de especialización tendientes a aprovechar los espacios de complementariedad con los socios comerciales regionales.

Este esfuerzo tendría que considerar estrategias de reconversión económica para enfrentar con mayor solvencia los procesos de apertura comercial negociada a tiempo de salvaguardar los intereses del sector privado, ahí donde éste ofrece posibilidades reales de competitividad. En especial, se deben identificar los lineamentos centrales de una especialización intra-industria, donde radica la potencialidad fundamental de los acuerdos comerciales que se vienen negociando.[15]

Como se estableció en el capítulo V, existe la necesidad de adoptar una serie de definiciones regionales en cuanto a las modalidades de convergencia, fijando posiciones comunes que maximicen su potencial de negociación intra-hemisférico, haciendo realidad primero la convergencia de la inte%gración sudamericana, para luego proceder con la integración hemisférica. Adicionalmente, una evolución de estas características tendría la facultad de cohesionar la identidad política sudamericana dentro de una probable evolución de la integración económica hemisférica hacia una comunidad y, posteriormente, unión.

12. Véase: «Industria, tecnología y competitividad», *Capítulos 48,* SELA, Caracas, 1996.
13. C. Moneta, «Los espacios de intercambio económico regional», *Capítulos 31,* SELA, Caracas, 1992.
14. La Comunidad Europea, que constituye el segundo socio comercial y económico de América Latina, puede tener una tarea importante que realizar en el proceso de desarrollo de la región. E. Gana, «Las Relaciones Económicas entre América Latina y la Unión Europea», Santiago, 1996.
15. CEPAL, «Tendencias de la Integración de América Latina y el Caribe», *Capítulos 49,* Caracas, 1997.

3. CONSIDERACIONES TEORICAS PARA UNA INTEGRACION PLENA

Tipos de integración

Para la definición de las bases que implican la consideración del proyecto de la «Unión Sudamericana» se plantean ámbitos de integración, los mismos que actúan en forma interdependiente, complementándose o intercondicionándose:

Primer ámbito: el territorial

La característica del ámbito territorial está dada por la proximidad o continuidad espacial, lo que supone que a través de la integración territorial, exista la posibilidad de llegar a solucionar problemas relativos a las comunicaciones, el transporte, la infraestructura en general, o favorecer el mantenimiento, afianzamiento o la recuperación de la identidad a través del estrechamiento de relaciones.

Segundo ámbito: el organizacional

El ámbito organizacional presenta dos tipos de relaciones: de interdependencia y de interacción. En este contexto, la relación será de intercambio entre los actores, sea de productos o de producciones. Tiene como característica la división del trabajo, lo que implica también variedad y heterogeneidad en el intercambio y la producción. Esto lleva a una relación vertical entre los actores, lo que significa que existirán actores más capaces y actores menos capaces. O lo que es lo mismo, lleva a una relación de jerarquización y no de igualdad.[16]

Si se alcanza un nivel importante en la integración territorial, la integración organizacional, mediante su estructura productiva, podrá lograr un pleno funcionamiento. De todas formas, restará solucionar la posición frente al proceso global internacional; esto es, lograr capacidad negociadora y autonomía de desempeño.

Integración como propósito

Como se consideró anteriormente, en función de las circunstancias en las que se desarrollan las relaciones económicas se presenta como alternativa que los países de esta región se integren, formando un nuevo actor:[17] el bloque sudamericano.

16. Como se concibe, el proyecto del ALCA será un proceso organizacional de integración.
17. El nuevo actor integrado tendrá como contrapartida un contra-actor, que en el *ámbito interno* podrán ser los grupos nacionalistas que creen que el proceso de integración perjudica a la soberanía, o la falta de voluntad política de la dirigencia o la falta de visión, etc., que dificultan la integración.

Para la conformación de la Unión Sudamericana deberán tenerse en cuenta variables como capacidad de los actores para crear el nuevo actor, llevando a cabo un análisis interno del mismo; y el reconocimiento del nuevo actor por parte del resto de los miembros del sistema internacional.

De esta manera, el bloque sudamericano deberá representar: *Un nuevo actor capaz, reconocido externamente*. Se tratará de la integración profunda, donde el reconocimiento del nuevo actor no es de carácter diplomático, sino en función de su potencial y su participación efectiva en el ámbito internacional.[18] Respecto de la capacidad o incapacidad del nuevo actor, evidentemente debe quedar claro que la mayoría de los sistemas de integración fueron en cierta medida capaces, por lo menos, de lograr una mayor profundización del comercio intrarregional, y las incapacidades generalmente sobrevinieron por situaciones de crisis regional. Su capacidad es un referente de aquello para lo cual han sido creados; y han sido creados para lograr una mayor autonomía de desempeño de la región frente a terceros estados u organismos internacionales, o para solucionar problemas o conflictos en la región.

En este punto cabe señalar que los sistemas de integración en América Latina parecen procesos paralelos al desarrollo y problemáticos de la región misma. En los casos en que la región tiene determinados problemas, como la deuda externa, como la crisis de las Malvinas y las medidas adoptadas por la Unión Europea respecto de la región, particularmente con Argentina, en el caso de Nicaragua, o los conflictos fronterizos entre Perú y Ecuador –u otros tantos países de la región–, o los problemas planteados por la baja de los precios de las materias primas, etc.; los procesos de integración se declaran inhábiles para resolverlos. Es más, entran en crisis junto con la región.

A la vez que en el *ámbito externo,* otros actores que impiden la integración, favoreciendo la fragmentación, o el proceso internacional global donde se encuentra inserto el nuevo actor integrado y que lo condiciona fuertemente por sobre las aspiraciones de éste.

18. Luis Dallanegra Pedraza identifica además tres tipos de actores: 1. *Un nuevo actor capaz, no reconocido externamente*. Se trata de un sistema de integración con un cierto grado de coordinación, pero los estados que forman parte del medio ambiente internacional donde se desenvuelve el nuevo actor –proceso integrativo– se rehusa a tratar con este como un grupo integrado, prefiriendo hacerlo con sus componentes o partes en forma individual; 2. *Un nuevo actor incapaz, reconocido externamente*. Es un sistema integrado que no funciona, pero que tiene pleno reconocimiento de los actores del ambiente internacional. En este caso, el medio ambiente percibe al nuevo actor como si tuviera una mayor cohesión que la que realmente tiene y una capacidad de lograr objetivos que la que efectivamente dispone. Ej.: la mayoría de los procesos en América Latina, como ALALC, ALADI, e incluso el Mercosur podrían entrar en esta categoría; 3. *Un nuevo actor incapaz, no reconocido externamente*. Se trata de una pretensión de integración, sin capacidad y sin posible reconocimiento. El Pacto Andino en las últimas etapas en que ha buscado reformularse como sistema, pero más en lo formal que en los hechos, y que no es visto como un proceso factible por parte del resto de la comunidad internacional, podría entrar en esta categoría. *Ibídem*.

El intercambio entre las partes y el todo

El intercambio entre partes se planteará considerando relaciones con dos modelos:

1. Un modelo de lealtad, donde el todo integrado (es decir la Unión Sudamericana) se encontrará sostenido por las partes que lo componen;
2. Un modelo de asignación: el todo existe y continúa, y ofrecerá a las partes componentes lo que posea, puede ser en materia de protección, bienes, servicios, información, etc. En definitiva, el nuevo actor integrado deberá contribuir a solucionar los problemas o al logro de las aspiraciones de todas las partes que lo crearon.

Dominio y alcance en integración

Respecto del nuevo actor, será necesario conocer otras variables intervinientes, tales como el *dominio* y el *alcance*. Para el caso del «dominio interno», que implicaría el número de actores que intervienen en el sistema de integración, corresponde el hecho de la capacidad que deberá tener el nuevo actor de absorber un número determinado de actores.[19] El «dominio externo» es el que contempla la cantidad de actores que han reconocido al nuevo actor. En cuanto al «alcance», que es el número de funciones que están implicadas en la integración, consideraríamos como «alcance interno» al que contempla el grado de interacción interna necesaria para mantener la capacidad.

En la actualidad, la interacción parece haberse reducido al tema comercial. En lo industrial, la interacción existe, pero, principalmente, en función de los acuerdos entre subsidiarias de una misma transnacional o de distintas transnacionales. En lo político, solo a través de comunicados «declamativos», raras veces puestos en vigencia. En lo social, prácticamente nulo, del mismo modo que en lo cultural, pese a la existencia de instrumentos vigentes, como el «Convenio Hipólito Unanue», en materia laboral o el «Convenio Andrés Bello» en educación, en el ámbito del Pacto Andino. Lo mismo podemos decir respecto de mecanismos hábiles para la solución de conflictos.

Como «alcance externo», consideramos al alcance de la interacción con ac-

19. En este sentido, cabe señalar situaciones y conductas como el Consenso de Cartagena de 1985 sobre el tema de la deuda externa, que pareció haber logrado en términos «declamativos» una buena cantidad de adeptos, pero en términos reales, cada uno está negociando individualmente. En cuanto a Contadora y el Grupo de Apoyo que hoy constituyen el Grupo de Río (Grupo de los 8), va sumando y restando miembros, dependiendo de las circunstancias políticas que cada uno vive, acorde con las reglas preestablecidas; no obstante ello, la verdadera voluntad política de la mayoría de los gobiernos es más declamativa que realista.

tores externos. En este sentido, los sistemas de integración no han sido verdaderos representantes de los intereses de la región, ya que los terceros estados u organismos internacionales –«actores externos»– han negociado con la región, tradicionalmente en términos bilaterales (acuerdos militares bilaterales con EE UU, penetración cultural país por país por las potencias centrales, intercambio comercial bilateralizado, vinculación financiera bilateralizada, etc.).[20]

Una integración valorativa

La idea de integración sudamericana en cuanto a sus aspectos, puede presentarse:

Como modelo igualitario: Los actores tienen intereses coincidentes; es decir, no debe existir prevalencia entre los actores. Los valores privilegiados son coincidentes: desarrollo armónico y conjunto.

La Unión Sudamericana deberá ser un modelo igualitario en contraposición con un modelo jerárquico, en el cual los actores son ordenados o estratificados y los conflictos son resueltos de acuerdo con el principio de que el actor de mayor rango prevalece sobre los actores de menor rango.[21]

La Unión Sudamericana como integración de actores

La Unión Sudamericana deberá basarse considerando dos modelos:

1. *Un modelo de similitud;* es decir, la integración como proceso se dará entre actores similares: similitud de valores; de estructura o problemática económica; de estructura política; etc., donde existirá convergencia en los objetivos, lo que dará coherencia en los principios y facilitará la coordinación en las posiciones.
2. *Un modelo de interdependencia:* donde los actores se acoplarán en niveles de interés, estableciendo una interdependencia cultural, económica, política, etc. Esto no significará necesariamente que haya coincidencia de intereses.[22]

Si bien ninguna de estas situaciones se pueden dar en forma pura en la realidad, se pueden corresponder en forma de retroalimentación, positiva o negativa. En una situación de interdependencia, generalmente existirá un elemento de estratificación o jerarquía. En una situación de similitud prevalecerá la idea de lealtad

20. Habría que hacer la excepción para el caso de Mercosur, que ha realizado acuerdos con EE UU, Jardín de las Rosas, Cuatro más Uno, y con la Unión Europea el Acuerdo de Madrid.
21. Los valores de los actores de mayor rango se convierten en los valores más elevados y por lo tanto deben ser respetados por todos (caso de la ideología de las cabezas de bloque en el bipolarismo) o actualmente el TLC, o un ALCA en el que EUA será el país hegemónico.
22. Cabe mencionar que el modelo de la interdependencia tiene correlación con el modelo jerárquico.

sobre la base de una ideología, lo que favorecería, a través de negociaciones, llegar a compromisos, etc.

4. LAS ETAPAS DE LA INTEGRACION

Considerando las etapas de integración planteadas por B. Balassa, Sudamérica tendrá que consolidar la «Unión» a partir del establecimiento en una primera fase, del mercado único, para luego profundizar el proceso mediante políticas que convergan en la formación de la Comunidad con intereses, instituciones y política comunes.

El mercado único

La formación del mercado único sudamericano deberá ser una primera meta para la consecución de la unión. El principal objetivo del mercado único será hacer realidad las cuatro libertades fundamentales en que se basa: la libertad de circulación de personas, de mercancías, de capitales y de servicios.

El mercado único representará el motor de la integración económica y política sudamericana y, por tanto, el catalizador para la creación de nuevos empleos, incremento de la inversión en los mercados y las empresas, estímulo del crecimiento económico y beneficio a los consumidores con una reducción de los costes y de los precios.

La unión económica y monetaria

La unión económica y monetaria significará una política monetaria única dentro de un mercado económico único. Existirá en una primera fase cierto grado de armonización de políticas económicas nacionales, de manera que pueda eliminar la discriminación resultante de las disparidades existentes entre dichas políticas, y sentará las bases para una competencia ordenada entre los países.

La última etapa del proceso de integración implicará la unificación de las políticas monetaria, fiscal, de estabilización y de las políticas sociales. Se tratará de una integración también en el ámbito político, que requerirá el establecimiento de una autoridad supranacional cuyas decisiones sean obligatorias para los países miembros.

La necesidad de una política regional

Dada la heterogeneidad de los países sudamericanos en materia de desarro-

llo económico y social, existirá la necesidad de reducir las disparidades regionales. Existirán, sin duda, muy pocas posibilidades de reducir en un corto plazo las diferencias entre las regiones, que se dan incluso dentro de un mismo país. Sin embargo, la magnitud de los problemas, la interdependencia entre las economías regionales y nacionales, harán prioritario el diseño de una política regional de modo que la Comunidad Sudamericana pueda desempeñar un papel realmente importante en la nivelación de los desequilibrios.

Una política regional deberá incluir una política social, una política agrícola, política industrial, política comercial, política exterior y de seguridad común y de medio ambiente. Obviamente, supondrá la creación de instituciones supranacionales como el Parlamento Sudamericano, el Tribunal de Justicia, el Banco Regional y los comités económicos y sociales.

5. SOBRE LA UNION SUDAMERICANA

La insuficiencia de los esfuerzos integradores presentes, que solo consideran los aspectos económicos y, que en su dimensión hemisférica, renuncian a cualquier iniciativa futura de *autodeterminación política en el nuevo orden mundial,* debido a la implícita subordinación de toda la región al área de influencia de EE UU, y que en el futuro resultaría en la práctica en un tratado de libre comercio continental conformado por una multitud de pequeños estados sujetos al liderazgo de una potencia hegemónica, debe impulsar a plantear un proyecto alternativo que presente a Sudamérica como un actor con personalidad y objetivos propios. Los países de América del Sur, cuyos intereses son más homogéneos, deben tomar conciencia de que evitarán el riesgo de ser marginados de un mundo económicamente multipolar, solamente si logran potenciar sus esfuerzos y proyectarse como un bloque sólido de países fuertemente integrados en los planos político, económico y social.

En ese contexto, la Unión Sudamericana se plantea como un proyecto de integración plena que deberá ser la culminación de los acuerdos de integración subregional establecidos, como la Comunidad Andina y el Mercosur, que convergen en zonas económicas a fin de crear un mercado «nativo» sólido y a la vez incorporarse en el contexto de la globalización como un bloque con grandes perspectivas no solo en materia de comercio. La «Unión» emerge como un proyecto a largo plazo que deberá necesariamente iniciar el proceso a partir del establecimiento de un Mercado Común, situación que es inminente debido a la posición «absorbente» que realiza el Mercosur y que en definitiva la acción de éste representa la formación de un Mercado Común Sudamericano.

Para este fin se requiere concertar las mejores modalidades de convergencia regional, que recoja todo lo avanzado hasta el momento, pero que impulse un ver-

dadero movimiento de articulación entre diferentes esquemas subregionales que coexisten actualmente. Este esfuerzo requerirá de una gran voluntad política por parte de los líderes sudamericanos, que transcienda los actuales intentos hegemónicos de EE UU para alcanzar una Unión Sudamericana con identidad propia y participación plena de todos sus miembros en condiciones simétricas.

La consolidación del bloque sudamericano es una opción viable para los pueblos, desde un punto de vista político, económico y social. La urgencia de la integración en la región debe ser la idea rectora en el momento de formular las nuevas estrategias. La Unión Sudamericana representa el mejor intento que dará una respuesta racional para impulsar un desarrollo conjunto, concertado, mancomunado y armónico a través de la *Unión*. En tal perspectiva, países como Bolivia están asumiendo la responsabilidad que la geografía y su proyección histórica determina en favor de la unidad.

Bibliografía

BID-INTAL. *Instrumentos Básicos de Integración Económica en América Latina y el Caribe,* Buenos Aires, 1992.

BM. *Informe de Desarrollo Mundial 1995,* Nueva York, 1996.

CEPAL. *Desarrollo reciente de los procesos de Integración en América Latina,* Santiago, 1994.

——— *Las relaciones Económicas entre América Latina y la Unión Europea,* Santiago, 1996.

CIEDLA. *Contribuciones* 2/92, 4/96, Buenos Aires, 1992, 1996.

ILDIS. *Nuevos Escenarios Internacionales,* La Paz, 1994.

——— *Debate Económico* No. 1, La Paz, 1996.

INTAL. *Integración y Comercio,* Buenos Aires, 1996.

OMC. *El regionalismo y el Sistema Mundial de Comercio*, Ginebra, 1995.

——— *FOCUS*, Nos. 7, 8, 10; Ginebra, 1995, 1996.

SELA. *Capítulos*, Nos. 29, 31, 43, 47, 48, 49, 50, Caracas.

UASB/PNUD. *Nuevas Fronteras Académicas* Nos. 9, 10, 11, Sucre, 1994.

UDAPEX. *Política Exterior Boliviana,* La Paz, 1995.

UDAPEX/ILDIS. *Bolivia y los Caminos de Integración Latinoamericana,* La Paz, 1994.

UNCTAD. *Informe sobre el Comercio y Desarrollo,* 1996.

Universidad Andina Simón Bolívar
Sede Ecuador

La Universidad Andina Simón Bolívar es una institución académica internacional autónoma. Se dedica a la enseñanza superior, la investigación y la prestación de servicios, especialmente para la transmisión de conocimientos científicos y tecnológicos. La universidad es un centro académico destinado a fomentar el espíritu de integración dentro de la Comunidad Andina, y a promover las relaciones y la cooperación con otros países de América Latina y el mundo.

Los objetivos fundamentales de la institución son: coadyuvar al proceso de integración andina desde la perspectiva científica, académica y cultural; contribuir a la capacitación científica, técnica y profesional de recursos humanos en los países andinos; fomentar y difundir los valores culturales que expresen los ideales y las tradiciones nacionales y andina de los pueblos de la subregión; y, prestar servicios a las universidades, instituciones, gobiernos, unidades productivas y comunidad andina en general, a través de la transferencia de conocimientos científicos, tecnológicos y culturales.

La universidad fue creada por el Parlamento Andino en 1985. Es un organismo del Sistema Andino de Integración. Tiene su Sede Central en Sucre, capital de Bolivia, sedes nacionales en Quito y Caracas, y oficinas en La Paz y Bogotá.

La Universidad Andina Simón Bolívar se estableció en Ecuador en 1992. Ese año suscribió con el gobierno de la república el convenio de sede en que se reconoce su estatus de organismo académico internacional. También suscribió un convenio de cooperación con el Ministerio de Educación. En 1997, mediante ley, el Congreso incorporó plenamente a la universidad al sistema de educación superior del Ecuador, lo que fue ratificado por la constitución vigente desde 1998.

La Sede Ecuador realiza actividades, con alcance nacional y proyección internacional a la Comunidad Andina, América Latina y otros ámbitos del mundo, en el marco de áreas y programas de Letras, Estudios Culturales, Comunicación, Derecho, Relaciones Internacionales, Integración y Comercio, Estudios Latinoamericanos, Historia, Estudios sobre Democracia, Educación, Salud y Medicinas Tradicionales, Medio Ambiente, Derechos Humanos, Gestión Pública, Dirección de Empresas, Economía y Finanzas, Estudios Interculturales e Indígenas. En conjunto con la Escuela Politécnica Nacional ofrece programas en Informática y en Ciencias (Matemáticas y Física). Realiza también programas de intercambio académico.

Universidad Andina Simón Bolívar
Serie Magíster

1
Mónica Mancero Acosta,
ECUADOR Y LA INTEGRACION ANDINA, 1989-1995:
el rol del Estado en la integración entre países en desarrollo
2
Alicia Ortega,
LA CIUDAD Y SUS BIBLIOTECAS:
el graffiti quiteño y la crónica costeña
3
Ximena Endara Osejo,
MODERNIZACION DEL ESTADO Y REFORMA JURIDICA,
ECUADOR 1992-1996
4
Carolina Ortiz Fernández,
LA LETRA Y LOS CUERPOS SUBYUGADOS:
heterogeneidad, colonialidad y subalternidad
en cuatro novelas latinoamericanas
5
César Montaño Galarza,
EL ECUADOR Y LOS PROBLEMAS
DE LA DOBLE IMPOSICION INTERNACIONAL
6
María Augusta Vintimilla,
EL TIEMPO, LA MUERTE, LA MEMORIA:
la poética de Efraín Jara Idrovo
7
Consuelo Bowen Manzur,
LA PROPIEDAD INDUSTRIAL Y EL COMPONENTE
INTANGIBLE DE LA BIODIVERSIDAD
8
Alexandra Astudillo Figueroa,
NUEVAS APROXIMACIONES AL CUENTO ECUATORIANO
DE LOS ULTIMOS 25 AÑOS
9
Rolando Marín Ibáñez,
LA «UNION SUDAMERICANA»:
alternativa de integración regional en el contexto de la globalización

Este trabajo es resultado de una serie de planteamientos teóricos y empíricos discutidos en la asignatura *Integración Económica,* impartida por el Dr. Germánico Salgado, y ampliados en el curso *Relaciones Económicas Internacionales,* a cargo de la Dra. Wilma Salgado, dentro del Programa de Maestría en Derecho Económico, desarrollado por la Universidad Andina.

El estudio examina las características del «nuevo orden mundial», describiendo los posibles «escenarios futuros». Analiza los aspectos teóricos y conceptuales del comercio internacional y la integración económica, destacando los efectos a largo plazo en las economías desarrolladas y de regiones de bajo desarrollo industrial. Presenta una síntesis de la evolución de los principales acuerdos de integración económica desde la posguerra, y analiza los avances en el proceso de integración en América Latina, enfatizando el desarrollo y convergencia del Mercosur y la Comunidad Andina. Además, plantea los fundamentos, fortalezas y oportunidades de la formación de la Unión Sudamericana como alternativa de integración regional.

Rolando Marín Ibáñez (La Paz, Bolivia, 1966). Licenciado en Economía por la Universidad Mayor de San Andrés (1992). Realizó estudios de posgrado y especialización en Chile, España y México, y es Magíster en Derecho Económico, mención en Relaciones Económicas Internacionales (1997), por la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.