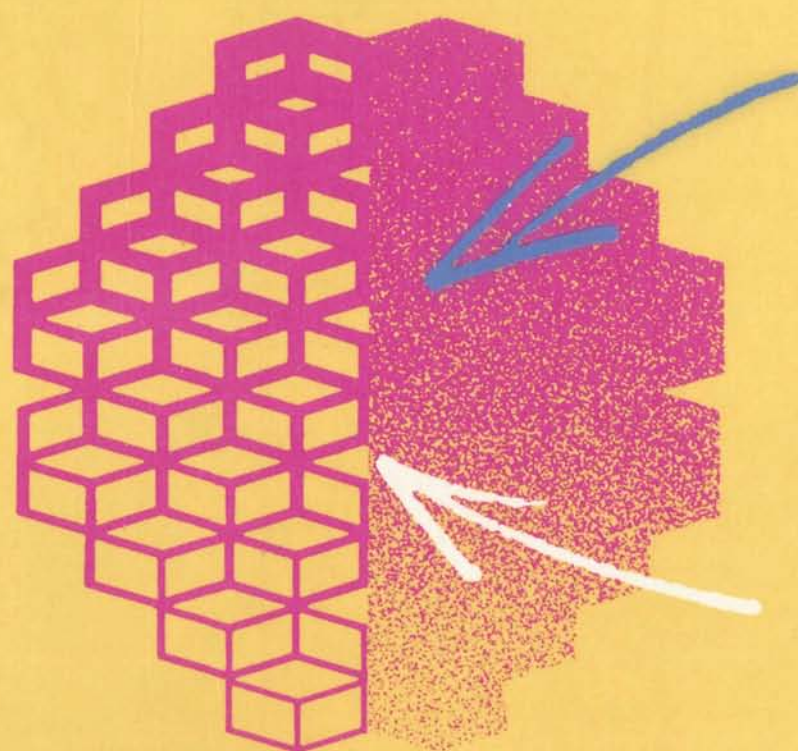


26

**LOS NUEVOS
ESTILOS
DE LA
INTEGRACION
ECONOMICA**



PENSAMIENTO IBEROAMERICANO

Revista de Economía Política

26

Julio-Diciembre 1994

Revista patrocinada por La Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas.

Respetuosos con la libertad intelectual, se acogerán las opiniones y juicios expresados por los autores de los artículos firmados, si bien ellos pueden no reflejar necesariamente los puntos de vista de las instituciones patrocinadoras y de sus órganos de asesoramiento y dirección.

Redacción, administración y suscripciones:

Pensamiento Iberoamericano

Agencia Española de Cooperación Internacional

Avenida de los Reyes Católicos, 4. 28040 Madrid

Teléfono: (91) 583 83 90 - 583 83 91

Telefax: (91) 544 65 00

Edita:

Fundación Centro Español de Estudios de América Latina

C/ Avenida de los Reyes Católicos, 4. 28040 Madrid

Teléfono: (91) 583 83 90 - 583 83 91

Telefax: (91) 544 65 00

Impresión: Gráficas Muriel, S.A.

Depósito legal: M. 14.221-1982

ISSN: 0212-0208

Junta de Asesores

Presidente: Aníbal Pinto

Vocales: Rodrigo Botero	Luis Angel Rojo
Fernando Henrique Cardoso	Santiago Roldán
Aldo Ferrer	Gert Rosenthal
Enrique Fuentes Quintana	Germánico Salgado
Norberto González	José Luis Sampedro
David Ibarra	Angel Serrano
Enrique V. Iglesias	María Manuela Silva
Andreu Mas-Colell	Alfredo de Sousa
José Matos Mar	María Conceição Tavares
Francisco Orrego Vicuña	Edelberto Torres-Rivas
Manuel de Prado y Colón de Carvajal	Juan Velarde Fuertes
	Luis Yáñez-Barnuevo

Director: Osvaldo Sunkel

Secretario de Redacción: Carlos Díaz de la Guardia

Editor Invitado: Eduardo Gana B. (CEPAL, Chile)

Consejo de Redacción: Oscar Altimir (CEPAL, Chile), Carlos Bazdresch P. («El Trimestre Económico»), A. Eric Calcagno (Argentina), José Luis García Delgado («Revista de Economía», España), Eugenio Lahera («Revista de la CEPAL»), Augusto Mateus (Portugal), Juan Muñoz (CEDEAL, España).

Diseño:

Pedro Alonso y Luis Gómez

Secretaría:
Cristina García Bago

Producción:
Rafael Gálvez

Sumario

	<u>Pág.</u>
Introducción Editorial	7
Nota informativa para los lectores y colaboradores	11
El Tema Central: «Los Nuevos Estilos de la Integración Económica»	13
Ensayo Introductorio	15
Eduardo Gana, <i>editor invitado, La dinámica y los nuevos estilos de la integración económica en América Latina y en Europa</i>	17
Tendencias actuales de los procesos de integración económica en América Latina y el Caribe	43
Gert Rosenthal, <i>El regionalismo abierto de la CEPAL</i>	47
Eduardo Gana, <i>Los cambios estructurales en la integración latinoamericana y caribeña</i>	67
Juan Mario Vacchino, <i>Articulación y convergencia en el actual contexto latinoamericano, desde la perspectiva de la ALADI</i>	95
Armando Di Filippo, <i>Regionalismo abierto y empresas latinoamericanas</i>	121
Jorge Lucángeli, <i>MERCOSUR: antecedentes, logros y perspectivas</i>	157
Haroldo Rodas, <i>Condicionantes externos y perspectivas de la integración económica centroamericana</i>	181
Johannes Heirman, <i>Dinámica y cambio estructural del comercio en la ALADI</i>	203
Manuel R. Agosin y Roberto Alvarez, <i>¿Le conviene a los países de América Latina adherirse al NAFTA</i>	275

	<u>Pág.</u>
Tendencias actuales de los procesos de integración económica desde la perspectiva europea.....	293
Carlos Westendorp, <i>Consecuencias económicas de la integración en la Unión Europea para la sociedad española</i>	295
José Antonio Nieto, <i>La extensión de los espacios de integración comercial de la Unión Europea y los Estados Unidos</i>	327
Glosario de siglas y Abreviaturas.....	351
Colaboradores.....	355

Introducción

Editorial

Entre las muchas sorpresas que nos ha deparado el devenir histórico de fines del siglo XX, tal vez una de las menos previsibles, en virtud del intenso proceso de globalización que ha venido experimentando la economía y la sociedad mundial, ha sido el inesperado y vigoroso rebrote de los procesos de regionalización, integración y cooperación regional. Estos han adquirido en los últimos años una dinámica inesperadamente acelerada y unas orientaciones escasamente previsibles hasta hace poco.

Ello se ha manifestado en América Latina y el Caribe en una notable recuperación y crecimiento del comercio intralatinoamericano y en el resurgimiento de los antiguos compromisos subregionales de integración, en el florecimiento de múltiples esquemas nuevos de libre comercio y de cooperación binacionales o plurinacionales, no solo de naturaleza económica sino también política, en numerosas e importantes iniciativas y proyectos concretos, con una participación tan novedosa como vigorosa de la iniciativa y la inversión privadas, coronado todo ello por la incorporación de México al Nafta y la propuesta sin precedentes de una integración hemisférica con participación de América del Norte.

En Europa la manifestación más visible de la nueva etapa en que ha entrado su ya muy avanzado proceso de integración es la escalada numérica que de 6 países fundadores elevará sus integrantes a 15 en 1995, y posiblemente a 20 en los próximos años, cuando el espacio europeo se extienda, como es previsible, hacia Europa Central y Oriental y a países ribereños del Mediterráneo. Este salto cuantitativo implica profundas mutaciones cualitativas en la propia naturaleza, institucionalidad y funcionamiento de la Unión Europea. En la misma dirección transformadora apunta el proceso de profundización de la integración de los últimos años, con la conformación del mercado único y el avance hacia la unificación monetaria en lo económico, y las competencias con que se ha dotado a la Comunidad en materia de política exterior y seguridad. No es de extrañar, por lo mismo, que en esta fase tan avanzada del proceso, y justamente por ello, se generen también dile-

mas, conflictos y tropiezos, que sin embargo no paralizan el impulso integrador.

¿A qué se deben estos renovados movimientos integracionistas recientes, esta “Segunda Ola” de la integración y cooperación regional, después del auge de los procesos de integración en las décadas de postguerra y su decadencia y crisis en la de los ochenta?

No obstante las enormes diferencias entre los procesos europeo y americano, podría insinuarse una hipótesis unificadora en cuanto a la similitud de las tendencias generales, que pareciera surgir de los trabajos incluidos en este número de **Pensamiento Iberoamericano Revista de Economía Política**. En efecto, los notables cambios en los **contenidos internos** de los procesos integracionistas, que se han reseñado brevemente en los párrafos anteriores y se documentan detalladamente en los artículos que siguen, no son autónomos e independientes de las modificaciones que se han producido en su **contexto internacional**.

8 Sobre el telón de fondo de unas tendencias aceleradas e ininterrumpidas de globalización e internacionalización de los procesos productivos, financieros y de homogenización de patrones culturales, asentadas en la fuerza motriz de la revolución tecnológica contemporánea, se han producido grandes transformaciones políticas y económicas.

El colapso del bloque soviético al este de Europa y la caída de las dictaduras militares en América Latina, no obstante sus obvias diferencias, han significado en la mayoría de los casos una transición de sociedades controladas por regímenes autoritarios estadocéntricos, imbuídos del ideologismo excluyente de la Guerra Fría y desconfiados tanto de su propia población como de sus países vecinos así como del mundo exterior, por sociedades más abiertas y libres, cuyos anhelos largamente reprimidos de participación, interacción e intercambio internacional han arrasado con las barreras erigidas por aquellos regímenes.

Combinado con el vuelco experimentado en materia de política económica, con su preferencia por los mercados externos y la inserción global, ello ha contribuido a sustituir la desmesurada protección de los mercados internos de otrora. La primera ola integracionista, concebida en el mundo de postguerra como la extensión de mercados nacionales protegidos a mercados regionales protegidos, ha tenido que ceder a un nuevo contexto sociopolítico, económico-financiero, cultural y tecnológico global, en que se busca que la integración regional cumpla una nueva función: servir para aprovechar aquellas ventajas de la regionalización que faciliten la integración recíproca

de sus miembros en apoyo de su inserción dinámica en el mercado mundial - el llamado "regionalismo abierto".

Se trata, sobre todo en el caso de América, de procesos abiertos, que están en sus inicios, que presentan una enorme complejidad, en que intervienen simultáneamente múltiples actores en diferentes planos y dimensiones, en que se conjugan procesos de ajuste y reestructuración internos de diferentes grados de avance y solidez, con tendencias económicas y fenómenos financieros globales de gran volatilidad, que reflejan las realidades inestables de una nueva época, todavía difícil de aprehender.

Tanto es así que el ambiente generalizado de confianza y optimismo que se vivía en la región hacia fines de 1994 se ha transformado en el correr de unos pocos meses en un clima de aprehensiva incertidumbre, en virtud de las crisis económicas, políticas y bélicas que la han afectado recientemente.

Esperamos que esta entrega de **Pensamiento Iberoamericano Revista de Economía Política**, en que ha colaborado un selecto grupo de especialistas bajo la experimentada conducción de nuestro Editor Invitado, Eduardo Gana, contribuya al mejor entendimiento de esta nueva y diferente fase de la integración regional, en el contexto de un mundo en avanzado estado de globalización.

Nota Informativa a Nuestros Lectores y Colaboradores

Con la aparición del número 26 de **Pensamiento Iberoamericano Revista de Economía Política**, se inicia una nueva etapa en la vida de esta publicación.

De acuerdo con el signo de los tiempos, la Revista también ha experimentado un proceso de ajuste y reestructuración. Ello se ha debido fundamentalmente al término de las actividades de la Sociedad Estatal del V Centenario. Bajo ese marco institucional y con su generoso apoyo, que es grato destacar y agradecer, la Revista pudo adquirir un gran impulso y consolidar un lugar destacado en el ámbito de las publicaciones en Ciencias Sociales, en especial en el campo de la disciplina económica cultivada en América Latina y en la Península Ibérica. Gran parte de ese mérito debe atribuirse a la dedicación, competencia y entusiasmo del equipo de redacción, encabezado por Carlos Abad. Tanto los responsables de la publicación como sus lectores tenemos con él y sus colaboradores una deuda de gratitud.

En las nuevas circunstancias, la Agencia Española de Cooperación Internacional y la Comisión Económica para la América Latina y el Caribe han encomendado a la Fundación Centro de Estudios de América Latina (CEDEAL) la continuación de las tareas relacionadas con la preparación y edición de la Revista a partir del presente número. Al respecto, nos es grato informar que el Sr. Carlos Díaz de la Guardia, investigador de CEDEAL, asume la Secretaría de Redacción.

Como consecuencia de los ajustes institucionales y la reorganización interna que se han llevado a cabo, se han acumulado retrasos involuntarios respecto de la regularidad de la publicación, por lo que pedimos disculpas. Sin embargo, nos complace señalar que durante el presente año se regularizará esta situación, por cuanto se encuentran en avanzada fase de preparación los números 27 y 28, correspondientes a 1995. El primero de ellos se concentra en las Nuevas Tendencias y Desafíos del Sistema Financiero Internacional y el segundo en Las Interrelaciones entre Población y Desarrollo.

La orientación de la Revista continuará siendo esencialmente la misma que en el pasado en lo que se refiere al Tema Central. En cuanto a algunas secciones específicas, como las Reseñas Temáticas y la Revista de Revistas Iberoamericanas, que consideramos de gran utilidad documental, esperamos reincorporarlas próximamente.

La Dirección.

El Tema

Central

Los Nuevos Estilos de la Integración Económica

Uno de los aspectos más relevantes que se ha producido en la evolución reciente de las relaciones económicas internacionales es el resurgimiento con ímpetus renovados de los procesos de integración económica.

En el contexto de la progresiva globalización de la economía mundial, la integración económica surge de nuevo en América Latina con una vitalidad que pocos años antes hubiera sido inimaginable. La entrada en vigor a principios de 1994 del Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá y la constitución a comienzos de 1991 de MERCOSUR que se ha materializado a principios del presente año con la definición del Arancel Externo Común constituyen, entre otros, algunos de los hechos más significativos que se han dado entre finales de la década anterior y los primeros años de la actual.

Análogamente, en los países europeos la integración se mueve entre el proceso de ampliación de los

miembros integrantes de la Unión Europea y el desarrollo de una política exterior y de seguridad común por una parte y, por la otra las dificultades derivadas de la unificación monetaria y la consolidación de un mercado único objetivos fijados en la Cumbre de Maastricht.

Ensayo

Introducción

En este trabajo con el que se inicia el presente número de Pensamiento Iberoamericano, **Eduardo Gana** plantea que el hecho de que la integración económica haya aparecido de nuevo en el escenario internacional como uno de los temas de más actualidad está relacionado con los cambios económicos y políticos que se han producido recientemente en América Latina como en Europa.

15

El proceso de globalización e internacionalización que se han desarrollado en el seno de la economía mundial en la última parte del siglo XX, han hecho que América Latina, una vez superada la grave crisis vivida como consecuencia de la deuda, haya buscado el desarrollo de mecanismos muy variados que le permitan un mayor grado de inserción tanto en el comercio internacional como intraregional.

Por su parte, el caso europeo que constituye el paradigma más avanzado en materia de integración económica y social, pone de manifiesto el carácter dinámico de la misma y cómo tales procesos se han ido

adaptando a las circunstancias cambiantes del entorno nacional e internacional. A medida que se profundiza el fenómeno de la interdependencia los procesos de la integración trascienden los aspectos de carácter económico y afectan a ámbitos crecientes de la esfera social y política de los países miembros.

La Dinámica y los Nuevos Estilos de la Integración Económica en América Latina y en Europa

El presente ensayo introductorio se refiere a la necesaria funcionalidad de la integración económica con las estrategias de desarrollo económico. Para ilustrar esta vinculación, en los capítulos siguientes se entregan algunos elementos de juicio acerca de los casos de América Latina y el Caribe y Europa.

La Interacción entre los Nuevos Estilos Político y Económico y la Integración en América Latina y el Caribe

17

Los paradigmas actuales

Después de una virtual paralización de los procesos de integración en América Latina y el Caribe en la década de los ochenta, en concordancia con la situación de crisis política, económica y social del período, los años noventa marcan el comienzo de una nueva etapa en el desarrollo político y económico de los países de la región, en las iniciativas destinadas a avanzar en la construcción de mercados unificados y en diversas acciones en el campo de la cooperación.

Al hacer referencia a una etapa distinta en el ámbito político, se está pensando en el restablecimiento y la consolidación de la democracia en la gran mayoría de las naciones de la región y en los poderosos efectos sobre las relaciones entre los gobiernos y las sociedades que este hecho ha tenido.

De este modo, entrelazados con la recuperación política y económica, se produce el resurgimiento de los antiguos compromisos subregionales de

¹ Editor Invitado.

integración; aparecen otros esquemas de naturaleza plurinacional o binacional, la mayoría de ellos con el objetivo de alcanzar zonas de libre comercio y, por primera vez, se propone un gran proyecto hemisférico con la participación de los Estados Unidos.

Es así como, de la misma manera en que los estilos de desarrollo económico de los países latinoamericanos y caribeños difieren fundamentalmente de las modalidades del pasado, los procesos de integración también van adquiriendo rasgos de naturaleza muy distinta.

Para caracterizar brevemente a los estilos de desarrollo vigentes, se puede señalar que, bajo la influencia de fuertes corrientes de pensamiento neoliberal procedentes de algunos centros desarrollados, se introducen modelos de política económica que privilegian sobre cualquiera otra consideración al mercado como asignador de los recursos; se otorga un papel subsidiario a la acción del Estado; y se pondera en alto grado el equilibrio de las variables macroeconómicas, la apertura al comercio internacional y la desregulación de la economía.

18 Cabe recordar que gran parte del giro experimentado por los estilos de desarrollo tiene su origen en los procesos de ajuste que se vieron obligados a instrumentar los países de la región con motivo de la crisis de la deuda externa. Dicha crisis, cuyas consecuencias negativas sobre el desarrollo son sobradamente conocidas, fue en gran medida el pretexto para que se materializaran las políticas propugnadas por los organismos multilaterales de crédito —Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial— y por los bancos privados acreedores.

Simultáneamente con estos hechos, en las orientaciones de las políticas nacionales se hacen notar con creciente fuerza los efectos de las grandes mutaciones en la economía mundial, encabezadas por los fenómenos de globalización e internacionalización, y acompañados por un espectacular desarrollo de los mercados financieros. En este nuevo escenario, en que predominan las empresas transnacionales y sus correspondientes estrategias corporativas, ha ido cambiando la importancia relativa de ciertos mercados tradicionales alcanzando una creciente ponderación algunas regiones de Asia en la economía mundial al tiempo que los patrones tecnológicos están sometidos a continuas modificaciones y aumenta la movilidad y volumen del capital internacional.

De esta manera, los países de América Latina y el Caribe, hoy mucho más abiertos al comercio internacional y con economías en proceso de desregulación, experimentan los desafíos que impone la realidad de un escena-

rio mundial en el que las estructuras de poder se consolidan principalmente por el manejo del conocimiento y por el acceso privilegiado a los recursos financieros. En el contexto económico global tan brevemente descrito, la región ha basado su estrategia de desarrollo en fórmulas de inserción internacional mucho menos proteccionistas que antaño, mediante las cuales estima que podrá revertir la tendencia de las últimas décadas hacia una decreciente presencia en la economía mundial.

Por su parte los procesos de integración, con similar lógica, buscan hacerse funcionales a los paradigmas de desarrollo vigentes. Es por ello que uno de los rasgos centrales de los acuerdos subregionales y bilaterales de “nueva generación”, como se los denomina, es la construcción de zonas de comercio libre o preferencial, incluyendo bienes y servicios, y a veces inversiones.²

Estas zonas de libre comercio difieren con respecto a las del pasado en que tienen una baja protección relativa con respecto a terceros países no participantes en los respectivos acuerdos, en concordancia con las pautas de apertura comercial que han seguido prácticamente todos los países latinoamericanos y caribeños.

La rebaja generalizada de aranceles y la notoria disminución de las barreras no arancelarias aplicadas por los países de la región a su comercio global, han hecho posible no sólo la suscripción de variados acuerdos subregionales y binacionales, sino también que se les imprima una inusitada velocidad a la materialización de las condiciones de libre comercio entre las naciones adherentes a dichos convenios.

Cabe precisar que, aparte de la apertura comercial y de la desregulación de la economía, los procesos de estabilización de la economía, la solución a los casos más graves de deuda externa, el regreso de los flujos financieros externos positivos y la recuperación del crecimiento en la mayoría de los países son, entre otros, factores que en la esfera de la economía han ayudado a darle una nueva viabilidad e impulso a las agrupaciones de integración.

Sin embargo, es necesario contrastar estos factores con algunas de las debilidades que registran las economías de América Latina y el Caribe y que pueden comprometer el éxito o la velocidad de avance de las iniciativas de integración. Así, por ejemplo, varios países con elevada deuda externa se

² Una calificación especial cabe hacer con respecto al Mercado Común del Sur (MERCOSUR), el Grupo Andino (GRAN) y el Mercado Común Centroamericano (MCCA), puesto que todos ellos intentan alcanzar metas más ambiciosas de integración en plazos relativamente breves.

han abierto a los flujos financieros y de capital externos, sin discriminar entre los recursos de largo plazo, normalmente destinados a la inversión, y los de corto plazo, que pueden contener elementos de volatilidad y especulación.

Tal es el caso de México, que ha estado compensando su considerable déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos con el ingreso de capital extranjero y que, a raíz de la devaluación del peso a fines del mes de diciembre de 1994, debió soportar una caída de su moneda del orden de 40% frente al dólar. La principal causa de dicha grave situación se encuentra en la rápida salida de los capitales “golondrina” y en la insuficiencia de reservas en moneda extranjera para enfrentar la crisis. Por otra parte, existe el temor de que Argentina, que ha usado el tipo de cambio como ancla contra la inflación y que también ha estado recibiendo recursos externos de corto plazo para cerrar la brecha de la cuenta corriente, se vea envuelta en una contingencia de similar naturaleza.

Hechos de este tipo, que reflejan la fragilidad de algunas economías de la región, tienen importantes impactos sobre las expectativas de los agentes económicos externos y asimismo sobre el ambiente económico en los países asociados en los respectivos esquemas de integración. Además que los efectos se transmiten a toda la región, dadas las crecientes interdependencias que se han ido creando entre las economías de estas naciones.

20

El regreso de la democracia y de una economía mundial más activa

No cabe duda que el momento político que vive la región es más favorable que en el pasado para emprender acciones vigorosas de cooperación. Terminadas las desconfianzas y rivalidades de regímenes autoritarios, se crean foros —como el Mecanismo de Consulta y Concertación Política Latinoamericana o Grupo de Río, que reúne a los países miembros de la ALADI y representantes de América Central y el Caribe— para congregar a Presidentes y funcionarios de alto nivel gubernamental a fin de debatir los problemas centrales de la agenda de la región. En forma paralela, los sectores empresariales, laborales, político partidistas, académicos y otros similares, van generando una red de contactos en los diversos planos de sus respectivas actividades.

Todo ello se ha ido traduciendo en una dinámica inédita de nexos en la esfera política y económica. Así, se constata un mejor ambiente para buscar solución a las tensiones fronterizas y de límites, y para cooperar en resolver

situaciones conflictivas en países de la región, por ejemplo.³ De la misma manera, las vinculaciones comerciales, de inversiones, tecnológicas, y de construcción de obras de infraestructura compartida, entre otras, han tenido un sorprendente desarrollo en el pasado inmediato.⁴

A título de ejemplo, el comercio entre los propios países de la región creció en el lapso de 1990 a 1994 a una tasa acumulativa promedio anual de 19,2%, en tanto el intercambio con el mundo se incrementó en el mismo período en sólo 5,0%. La diferencia de dinamismo entre una y otra corriente de comercio, hizo que las exportaciones cuyo destino es la región subieran de 13,1%, en 1990, a 21,8%, en 1994, como proporción de las exportaciones globales.

En otro ámbito, y también a modo de ilustración, vale la pena recordar que un antecedente directo del proceso que dio origen al MERCOSUR fue el Programa de Integración y Cooperación suscrito por los Presidentes Alfonsín y Sarney, de Argentina y Brasil, respectivamente, como expresión concreta de la distensión política causada por la restauración de la democracia en ambas naciones. A este convenio internacional le fueron incorporados, entre otros, los programas de cooperación en el campo de la construcción de aeronaves —de uso civil y militar— y de colaboración en el área de la energía nuclear. Antes de 1986, este tipo de acciones de cooperación hubiera sido impensable por sus implicaciones de política interna, por su trascendencia geopolítica y por la existencia de una elevada hipótesis de conflicto entre las dos naciones, derivada esta última de una tradición histórica de rivalidad estimulada por los correspondientes regímenes autoritarios.

Otra muestra de la citada distensión política que ha generado el regreso a la democracia, la constituyen las importantes participaciones de inversionistas chilenos en la propiedad de empresas generadoras y distribuidoras de energía eléctrica en Argentina. En el mismo sentido, se puede destacar la constitución de sociedades mixtas argentino-chilenas destinadas a abastecer de gas natural producido en Argentina a importantes zonas de Chile.

Estos son sólo ejemplos de una multiplicidad de iniciativas de colabora-

³ Lo dicho no significa que se hayan resuelto los problemas pendientes de límites, que siguen existiendo entre algunos países de la región. Un ejemplo de ello es el conflicto armado en una zona de la frontera no delimitada entre Ecuador y Perú, iniciado a fines de enero de 1995 y suspendido con un alto al fuego 20 días después. La concentración de la atención bélica solamente en el área en disputa es producto, entre otros factores, del ambiente contrario a este tipo de enfrentamientos que impera en la región.

⁴ Varios de los trabajos que se presentan en este número de Pensamiento Iberoamericano dan expresivos antecedentes sobre el notable incremento del comercio, las inversiones, y las vinculaciones entre los países de América Latina y el Caribe.

ción de distinta naturaleza, que comprenden a agentes económicos y a autoridades de diversos conjuntos de países de la región. De este modo, se van construyendo las bases reales de una mayor interdependencia en todas las esferas de la economía entre las naciones pertenecientes a las agrupaciones de integración.

Por otra parte, no se puede dejar de reconocer que las iniciativas de cooperación se apoyan en una ya larga historia de esfuerzos en pro de la integración, que aunque tuvieron dificultades para avanzar a la velocidad esperada, generaron los contactos a nivel gubernamental y empresarial que ahora dan sus frutos.

En sincronía con los hechos ocurridos en la región, 1994 fue un año pleno de noticias en el campo de la economía mundial. Entre ellas se destacan la positiva conclusión de la Ronda Uruguay del GATT, que condujo a la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC); el fortalecimiento y ampliación geográfica de la Unión Europea, y el inicio de la recuperación económica de sus países miembros; el continuado dinamismo de las economías de los países del Sudeste Asiático; la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCN); el restablecimiento del crecimiento en la economía de los Estados Unidos; y la Cumbre Hemisférica de Miami.

22

Frente a los citados sucesos de naturaleza más bien favorables, es preciso recordar que los países del ámbito de la ex Unión Soviética no han logrado estructurar sus economías de acuerdo con las nuevas pautas; que la mayor parte del continente africano ha tenido un serio retroceso en su proceso de desarrollo; que han surgido numerosos conflictos de naturaleza étnica —cuyo exponente más serio es la ex Yugoslavia— amenazando con extenderse y comprometer la estabilidad política y la actividad económica de distintas regiones; y que en algunas zonas del mundo desarrollado, como Europa, persisten altas tasas de desocupación laboral, lo que favorece las actitudes proteccionistas.

Muchos de estos acontecimientos —como el respaldo al multilateralismo que significa el término de las negociaciones en el GATT y la recuperación de las economías de los países desarrollados— pueden ayudar a los países de la región en el mantenimiento de un estilo de desarrollo abierto al mundo. Y, por ende, a participar en esquemas de integración que conjuguen una presencia cada vez más activa en la economía internacional con sistemas preferenciales que beneficien a sus socios comerciales de la región. Esto es lo que la CEPAL ha designado como el “regionalismo abierto” que podrán seguir

las naciones latinoamericanas y caribeñas.⁵ No obstante, de extenderse los problemas que dan lugar al proteccionismo, la estrategia de “regionalismo abierto” deberá adecuarse a este escenario.

De la parálisis del pasado a una nueva etapa en la integración

En las primeras fases de la integración latinoamericana y caribeña, materializadas en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)—antecesora de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)—, el Mercado Común Centroamericano (MCCA), el Grupo Andino (GRAN) y la Comunidad del Caribe (CARICOM), los objetivos eran estructurar, a través de etapas sucesivas, mercados suficientemente protegidos, que dieran lugar al desarrollo de actividades productivas de mayor alcance que lo que permitían los respectivos mercados nacionales.

Ninguno de estos esquemas pudo progresar de modo significativo en sus propósitos. Los mayores obstáculos surgieron, precisamente, por las resistencias de los países a abrir sus mercados a la competencia de los otros miembros de cada agrupación. Un estilo de desarrollo hacia adentro, imperante en gran parte del mundo, y la heterogeneidad de las naciones participantes en los ejercicios de integración, fueron con seguridad los elementos principales del poco éxito de estos intentos.

23

Hoy día la heterogeneidad en los niveles de desarrollo, en el tamaño de las economías y en la capacidad productiva de los países de la región permanece, y es posible que se haya acentuado en muchos casos. Es decir, está vigente el peligro que los costos y beneficios de los procesos de integración no sean compartidos de manera equitativa entre los participantes.

Lo que puede contribuir a explicar el por qué del visible cambio de disposición de todos los países hacia una apertura comercial muchos más activa y comprometida con otros socios de la región, es la relativamente mayor homogeneidad de sus políticas de desarrollo. Entre los factores que destacan de esa homogeneidad se encuentra, sin duda, la tendencia hacia economías más abiertas a la competencia internacional, más desreguladas y con políticas comerciales bastante similares.

Estos elementos contribuyen a hacer más transparente y uniforme la competencia entre los países pertenecientes a una misma agrupación. Asi-

⁵ CEPAL, “El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad”, LC/G. 1801 (SES. 25/4), del 28 de enero de 1994.

mismo, hacen que el costo de la desviación de comercio que suele producir la existencia de una preferencia arancelaria hacia un país asociado sea menor cuando las tarifas hacia terceras naciones son reducidas.

Otra razón del renovado interés por establecer nuevos y más fuertes vínculos políticos y económicos entre los países de la región, parece deberse a las dificultades que han encontrado individualmente las naciones latinoamericanas y caribeñas para evitar que se siga desmejorando su inserción en la economía mundial.

Algunos Escenarios de la Integración Hemisférica y en América Latina y el Caribe

Las nuevas estructuras y su eventual evolución

24

Los resultados de los nuevos estilos de integración en América Latina y el Caribe se pueden sintetizar en el renacimiento de antiguos esquemas subregionales —Grupo Andino (GRAN), Mercado Común Centroamericano (MCCA) y Comunidad del Caribe—; en la formación de recientes agrupaciones subregionales —Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y Grupo de los Tres—; en la generación de una extensa red de acuerdos plurilaterales y bilaterales, principalmente entre países miembros de la ALADI y de éstos con naciones centroamericanas y caribeñas; y en un gran proyecto hemisférico, que en una primera etapa se ha materializado con la creación del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCN), formado por Canadá, México y Estados Unidos. Por último, cabe mencionar la flamante constitución de la Asociación de Estados del Caribe (AEC) que cuenta con 22 Estados independientes de Centroamérica y el Caribe, 12 territorios asociados y los integrantes del Grupo de los Tres - Colombia, México y Venezuela.

El panorama que ofrece este conjunto de agrupaciones es altamente heterogéneo en sus propósitos, participantes y, probablemente, en su destino final.

En efecto, **en primer lugar**, dependiendo de las circunstancias y de la viabilidad de que se aplique la voluntad política del Gobierno de los Estados Unidos, podría entenderse que antes de 10 años estaría constituida una zona de libre comercio que abarcaría desde “Alaska hasta Tierra del Fuego”, de acuerdo con el compromiso asumido primero por el Presidente Bush, en el lanzamiento de la Iniciativa para las Américas en 1990, y luego por el Presidente Clinton, en la Cumbre de las Américas de Miami, en diciembre de 1994.

En segundo término, el MERCOSUR deberá negociar antes de mediados de 1995 la estructura que adopten sus vínculos comerciales con los restantes países miembros de la ALADI, dados los compromisos bilaterales que existen entre ellos. El Grupo Andino ha expresado su interés en iniciar los contactos con el MERCOSUR, los primeros meses de 1995, para establecer una zona de libre comercio conjunta que esté en pleno funcionamiento en un plazo máximo de 10 años. Del mismo modo, Bolivia y Chile han sido invitados para buscar de común acuerdo fórmulas que les permitan adquirir la situación de países asociados del MERCOSUR.

De materializarse las negociaciones en torno al MERCOSUR, y en función de la superación de los previsible problemas que inevitablemente surgen en empresas de esta naturaleza, podría darse que en el mediano plazo se hubiera constituido de hecho el Área de Libre Comercio de Sud América (ALCSA), proyecto auspiciado recientemente por el Gobierno de Brasil.

En tercer lugar, América Central y el Caribe, que unen geográficamente el Norte y el Sur del continente, han incrementado sistemáticamente sus relaciones políticas y económica con sus tres socios naturales: Colombia, México y Venezuela, a través de numerosos acuerdos comerciales y de cooperación que incluyen preferencias asimétricas en favor de ellos. Asimismo, mediante la Iniciativa de la Cuenca del Caribe estos países cuentan con un ingreso preferencial al mercado de los Estados Unidos.

25

Por su parte México, que pertenece al TLCN, a la ALADI y al Grupo de los Tres, mantiene acuerdos bilaterales de alcance parcial de complementación económica con Argentina, Bolivia, Chile, Perú y Uruguay. Esto hace que pese a la indiscutible importancia que tiene para México ser miembro del TLCN, dado que le permite someter a normas conocidas sus relaciones económicas con su principal socio comercial —Estados Unidos—, no por ello ha dejado de ser parte de la comunidad de naciones latinoamericanas.⁶

De concretarse este panorama, muchos de los acuerdos plurilaterales y bilaterales podrían desaparecer al ser absorbidos por las entidades mayores que se formarían. Por ejemplo, los múltiples acuerdos de alcance parcial de complementación económica firmados por Bolivia y Chile, y los países miembros del GRAN y del MERCOSUR deberían ser incorporados al ALCSA en el caso en que este esquema entrara en funcionamiento.

⁶ Una prueba de ello son los anuncios de que se constituiría un paquete de préstamos de ayuda al Banco Central de México para sobrellevar el problema de liquidez de corto plazo, ya mencionado, en que participarían Argentina, Brasil, Chile y Colombia.

Dicho de otra manera, recorrer el camino hacia la consolidación de unidades mayores de integración, como las descritas precedentemente, acercaría a la región al ideal de esquemas más convergentes y, por que no decirlo, hacia el sueño Bolivariano de una América Latina unida.

Los obstáculos a superar

En el plano hemisférico

Sin embargo, hay que reconocer que una zona de libre comercio hemisférica no significa necesariamente que aumentará la integración entre los países latinoamericanos y caribeños. En la etapa final del proceso de la zona de libre comercio, Estados Unidos jugaría el papel de un ancla económica para todo el Hemisferio, probablemente formando una estructura radial de relaciones en la que los demás países dependerían crucialmente del núcleo económico del sistema que, obviamente, correspondería a la nación más poderosa del mundo.

26

Bajo esta hipótesis, podría darse un efecto centrífugo en las relaciones entre los países latinoamericanos y caribeños, considerando que deberían actuar en condiciones de fuerte competencia para ingresar al mercado de los Estados Unidos y para obtener sus inversiones y tecnología.

De este modo, los resultados pueden diferir substancialmente si los países latinoamericanos y caribeños logran negociar su incorporación a un Tratado de Libre Comercio Hemisférico (TLCH) de forma colectiva, por agrupaciones subregionales o de manera individual.

Así, la participación de agrupaciones de integración consolidadas pueden hacer que la competencia en la búsqueda de fórmulas de atracción al capital, la tecnología, el acceso al mercado y de otros recursos provenientes de los Estados Unidos tenga un menor efecto de dispersión sobre los países de la región. Por el contrario, la intervención aislada de cada país en el TLCH puede terminar comprometiendo definitivamente los esfuerzos para avanzar en la integración regional.

Un aspecto importante que no se puede olvidar es que las negociaciones con los Estados Unidos, como lo demuestra la reciente experiencia de México, significan un gran esfuerzo del Gobierno de este país para lograr que el Congreso —que representa variados intereses regionales, sectoriales, empresariales, laborales, de agrupaciones de protección del medio ambiente, de comunidades religiosas, etc.— otorgue las facilidades para que se materialicen los acuerdos

(legislación habilitante) y los medios para que el Gobierno pueda estructurar compromisos internacionales coherentes (mecanismo de vía rápida).

La futura incorporación de Chile al TLCN, de acuerdo con la invitación formulada por los Presidentes de Canadá, Estados Unidos y México, y la de los siguientes países que postulen a pertenecer la TLCN, los enfrentará a negociaciones cada vez más complejas, tanto por la sumatoria de aspiraciones individuales, como por el hecho que la contraparte estará constituida inicialmente por los tres países actualmente asociados y, luego, por los nuevos miembros.

A las dificultades referidas hay que agregar los ya indicados problemas económicos experimentados por México, nada más producirse el cambio de Gobierno, que salieron a la luz con la escalada de devaluación de la moneda nacional, y el consiguiente impacto sobre la credibilidad de la política económica y sobre los inversionistas externos. Es también significativo el cambio y mínimo interés de la sociedad norteamericana por los países de la región, lo que puede influir en el ánimo de un Gobierno que ha perdido su mayoría en el Congreso, y que en 1996 deberá enfrentarse a elecciones presidenciales. Por el lado de los países latinoamericanos y caribeños, hay asimismo situaciones muy diferentes por cuanto se presentan algunos casos de gran dependencia comercial, financiera y tecnológica de USA, y otros en que hay mayor diversidad de relaciones con el mundo desarrollado.

27

En todo caso, es conveniente aclarar que en el proyecto de creación de un mercado hemisférico unificado no se ha hablado de integración económica, sino sólo de libre comercio y de algunas materias concomitantes. Esto es así, porque la integración conlleva la idea de dependencia recíproca —interdependencia—, o sea, que los cambios en las políticas macroeconómicas afectarán tanto al país que las ejerce como a los restantes países que participan en un esquema de integración. Es difícil imaginar que las alteraciones en la políticas macroeconómicas de los países latinoamericanos y caribeños lleguen a afectar significativamente a la economía de los Estados Unidos.

En el ámbito de la iniciativa para América del Sur

Con el MERCOSUR como núcleo de una zona de libre comercio en la que participen todos los países de América del Sur, se habría logrado un gran avance en la construcción de un sistema regional de integración. En la medida en que se consolide un mercado unificado de estas naciones, que estaría constituido por los países miembros del MERCOSUR, del GRAN y por Chile, es posible imaginar vinculaciones más equilibradas con los actuales miembros

del TLCN. Igualmente, la aproximación hacia Centroamérica y el Caribe, ya emprendida por Colombia y Venezuela, podría acentuarse al reconocerle a esa subregión la función de “bisagra” entre los países del Norte y del Sur.

Desde el punto de vista de la funcionalidad de una iniciativa de esta naturaleza, se habrían cumplido algunos requisitos importantes. **Primero**, la presencia de un país del tamaño y potencialidad de desarrollo de Brasil, que debería liderar el crecimiento y estabilidad de la agrupación, todo ello siempre que logre superar sus propios desequilibrios macroeconómicos y reinicie su desarrollo económico a tasas que permitan atender los serios problemas de equidad distributiva.

Segundo, muchas de las economías pueden ser complementarias no sólo en el área industrial —como lo ha demostrado el MERCOSUR— sino también en la elaboración de productos básicos debido a la gran diversidad de recursos naturales con que cuenta América del Sur. No obstante, en la práctica la cooperación en esta materia ha sido extraordinariamente débil.

28 **Tercero**, gran parte de los países de América del Sur están lejos de haber alcanzado un nivel satisfactorio de industrialización y de creación de la infraestructura básica indispensable para competir con éxito en el mercado mundial de productos manufacturados. Un espacio económico del tamaño de esta subregión podría coadyuvar a lograr ese propósito, siempre que se apliquen conjuntamente políticas activas de promoción y de transformación productiva dirigidas en particular a los países más atrasados en la materia.

En el momento actual, no es fácil superar el inmovilismo que ha causado en el campo de la política de transformación productiva y de industrialización la excesiva ideologización neoliberal, que supone que bastará con perfeccionar las condiciones que lleven al libre comercio internacional para que los países menos desarrollados también puedan acceder a los beneficios de la industrialización.

Cuarto, existen compromisos para eliminar, en un breve plazo, los aranceles y restricciones no arancelarias al interior del GRAN y del MERCOSUR. Al mismo tiempo, entre países miembros de ambos esquemas subsisten numerosos acuerdos bilaterales de complementación económica. Por último, Chile también ha firmado convenios de este mismo tipo con Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, Uruguay y Venezuela. De este modo, hay una verdadera red de acuerdos destinados muchos de ellos a crear las condiciones necesarias para el libre comercio.

Sin embargo, a pesar de existir propuestas para alcanzar una zona de libre comercio en toda América Latina, es preciso un gran esfuerzo político

que logre uniformar las características y los plazos de los distintos compromisos suscritos, puesto que ellos no son sólo heterogéneos en sus instrumentos básicos sino que responden a objetivos y momentos diferentes.

Quinto, hay países de América del Sur que muestran una gran interdependencia, sobre todo en el plano comercial, con otros socios de la subregión (40% o más de sus exportaciones e importaciones están dirigidas o provienen de América del Sur). Empero, otras naciones tienen una débil vinculación económica y comercial con los restantes países de esta parte del continente, lo que hace menor su interés en adquirir compromisos que de algún modo limiten el uso de los instrumentos de la política económica.

Por último, aunque los estilos de desarrollo se aproximen más que en el pasado, todavía subsisten diferencias apreciables en los enfoques concretos que le dan los países de América del Sur a sus políticas económicas. Esto es así porque la aplicación de una misma receta produce efectos distintos según sea el tamaño y la estructura productiva y social de cada país. Brasil, por ejemplo, tiene mucho más que arriesgar con una apertura rápida e indiscriminada que países como Bolivia o Chile, que tienen mercados internos pequeños y una estructura productiva relativamente poco diversificada.

Se supone, entonces, que una zona de libre comercio que comprenda a toda América del Sur debería tomar en cuenta la diversidad de efectos que sobre cada país tendrá la apertura de su mercado a los restantes países asociados. Además, hay que considerar que tanto los países miembros del GRAN como del MERCOSUR han decidido formar, independientemente cada una de las subregiones, uniones aduaneras y luego mercados comunes, lo que supone, entre otros mecanismos, la adopción de un arancel externo común en cada caso. En la actualidad, por ejemplo, la diferencia entre el arancel hacia terceros países que proyecta aplicar el MERCOSUR y que tiene Chile, es el mayor obstáculo para el ingreso pleno de este país a esa agrupación.

29

Una eventual polarización

Un problema adicional, que no puede dejar de mencionarse, es que el avance incompleto o imperfecto de los proyectos de TLCH y del ALCSA podría generar una polarización en torno a los países de más tamaño, mayor que la existente hoy día en el Hemisferio.

Así, en el caso del proyecto de una zona de libre comercio hemisférica que se materialice con la participación de un grupo limitado de naciones de América Latina y el Caribe — ya sea por las dificultades propias de la negociación de un

TLCH, por pérdida de interés del Gobierno de los Estados Unidos en la iniciativa, o porque sólo algunos países puedan cumplir con las exigencias impuestas por esta nación —, se podría producir un distanciamiento significativo entre los países pertenecientes al TLCH y aquellos que han quedado fuera de él.

De una manera similar, la concreción del ALCSA con exclusión de ciertos países de América del Sur o sin una proyección futura hacia el resto de la región, aunque sea en una etapa de mayor plazo, también puede contribuir a un serio fraccionamiento de América Latina y el Caribe.

Caber aclarar que la formación de sólidas agrupaciones de integración que puedan servir de simiente o de base a un proceso de constitución de unidades mayores de integración más adelante, como sucedió con el Mercado Común Europeo que se inició con 6 miembros y ahora tiene 15, se considera un hecho altamente positivo. El problema de polarización en la región surge de la multiplicidad de acuerdos e iniciativas inconexas entre sí y a la eventual participación de una potencia de la magnitud de los Estados Unidos en el proyecto de libre comercio hemisférico, que sin duda tiene un alto poder para influir en la actitud de los países frente a sus compromisos actuales y futuros con los demás socios regionales.

30 En el contexto de las diversas hipótesis que pueden formularse sobre las maneras en que se agruparan los países en torno a los esquemas vigentes o por venir, los escenarios previsibles son varios. Considerando que la finalidad de esta introducción no es incursionar en ellos, sólo restar decir que un análisis pormenorizado de estos escenarios resulta, empero, fundamental.

El Paradigma de la Integración Europea y sus Transformaciones

Evolución en las estrategias de la integración europea y su funcionalidad con las necesidades del desarrollo

En lo que sigue, se procurará mostrar algunos de los rasgos de la evolución experimentada por la integración europea y su vinculación con las transformaciones del entorno nacional de los Estados miembros y del escenario internacional.

La Unión Europea (UE) constituye un paradigma único para cualquier iniciativa de integración, dado el grado de avance que ha logrado en la consecución de sus objetivos y, sobre todo, por el vigor con que continúa evolu-

cionando hacia nuevas etapas cada vez más ambiciosas. Simultáneamente con el progreso para alcanzar sus metas, ha seguido expandiendo sus fronteras al incorporar a un número creciente de países europeos a su proyecto de la “Gran Europa”.

Como toda empresa de gran envergadura, la constitución de la UE no ha estado exenta de tropiezos y dilemas: algunos generados en el interior de los países miembros; otros surgidos como consecuencia de las naturales dificultades de organizar y manejar un esquema de integración con múltiples y crecientes participantes; y, por último, pero no menos importante, los que produce un mundo altamente cambiante en lo político, económico, social y tecnológico.

Del mismo modo, la conjunción entre la decisión política de los gobiernos de los países comunitarios para alcanzar fórmulas cada vez más perfeccionadas de integración y las etapas propias de crecimiento del proceso, acompañadas algunas de ellas por ciertas dosis de crisis, han provocado sucesivas y significativas metamorfosis en la orientación del esfuerzo integrador, en su profundidad y extensión.

A su vez estas reorientaciones se reflejan en los distintos compromisos jurídicos o tratados que han ido surgiendo junto con cada ciclo de la integración, desde la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) hasta la actual Unión Europea. Asimismo, dichas modificaciones en el estilo de hacer integración van de la mano con las mutaciones en los escenarios internos e internacionales ya mencionados. Ello es así por la necesidad de que la integración sea un proceso altamente funcional a los requerimientos del desarrollo de los países miembros de la UE y al entorno internacional.

En los últimos años, el proceso de construcción de la comunidad europea mostró un progreso bastante notorio. Entre los grandes logros se puede mencionar: la aprobación del Acta Unica, el avance en la construcción del Mercado Interior y el acuerdo acerca del Tratado de la Unión Europea. Cada una de estas realizaciones ha hecho posible la eliminación de la mayoría de las restricciones a la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales; se ha dotado de competencia a la Comunidad en política exterior y seguridad común, lo que permitirá a los países comunitarios que se pronuncien con una sola voz en el contexto internacional; y se ha diseñado un camino que conducirá a la Unión Económica y Monetaria, fundado en la solidaridad y la colaboración entre los Estados.

“Sin embargo, el apoyo social al proyecto europeo se ha visto empañado por la coincidencia de la puesta en marcha de los programas de convergencia, fundados en políticas de estabilidad, con una evolución negativa de las eco-

nomías de los Estados miembros, propiciando un fenómeno de identificación que es necesario desterrar. En efecto, la caída de la actividad, propia de los fenómenos cíclicos — el importante descenso de la renta, la caída de la inversión, el agravamiento de los desequilibrios presupuestarios, la fuerte inestabilidad cambiaria y, fundamentalmente, el elevado aumento de la tasa de paro — ha puesto de manifiesto una serie de carencias estructurales de las economías comunitarias que, de no ser resueltas, pueden acabar generando una fuerte desconfianza en el futuro inmediato del proyecto europeo.”⁷

Asimismo al interior de la UE, sin perjuicio de la aceptación de los grandes postulados de la integración económica y financiera, siguen habiendo posiciones divergentes —en especial de Gran Bretaña y de Dinamarca— sobre los ritmos y la profundidad de la unidad económica y monetaria.

Por otra parte, la crisis que afectó a los países miembros de la UE en años recientes, atribuida a una suerte de “euroesclerosis” que paralizó el crecimiento de la economía e incrementó fuertemente el contingente de la población desempleada, ha sido motivo de gran preocupación por parte de los órganos comunitarios que buscan con urgencia la aplicación de una estrategia para incrementar las tasas de crecimiento, de competitividad y de empleo.⁸

32

Aunque los indicadores señalan que al menos en lo referente a las expectativas de crecimiento de la economía de la UE la situación habría mejorado, dado que las perspectivas de aumento del Producto Interno Bruto para 1995 son las mejores de los últimos diez años, persisten los problemas de competitividad y de paro. De la misma manera, la recuperación económica no ha sido pareja entre los países miembros de la UE y subsisten desequilibrios en los índices de desarrollo.

De este modo los temas de la competitividad y el empleo, que parecen ser cruciales para los países miembros, se irán incorporando a la normativa comunitaria, a fin que los instrumentos macro y microeconómicos nacionales se orienten de manera coordinada a dar solución a los dilemas señalados. El ejemplo anterior sirve para caracterizar la funcionalidad que se espera siga teniendo el proceso de integración económica con los problemas que enfrentan los Estados miembros.

Otro plano en el que también se requiere de una acción comunitaria es en el político donde sigue sin resolverse el conflicto bélico en la ex Yugoesla-

⁷ Comisión de las Comunidades Europeas, *“Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI”*, Libro Blanco - Parte C, Propuestas Españolas, 1993.

⁸ Véase Comisión de las Comunidades Europeas, *“Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI”*, Libro Blanco, 1993.

via, lo que constituye un fuerte trauma para la UE. Después de más de 3 años de guerra, ha quedado en claro el fracaso de las organizaciones y estrategias intentadas para dar solución a una situación que es una seria amenaza para la paz en el continente europeo. En esta materia, el Tratado de la Unión Europea de Maastricht, de 1992, contempla una serie de disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común que serían perfectamente aplicables a el caso en cuestión.

Asimismo en el ámbito político, pero ahora en el interior de los Estados miembros, se esperan cambios que podrían influir en el rumbo de las acciones comunitarias. Así, en Francia se deberá elegir un nuevo Presidente que reemplace a Francois Mitterrand, que en mayo de 1995 cumpliría 14 años en el cargo. En Alemania, aparece como una difícil tarea que se mantenga el actual Canciller, dado el desempeño obtenido en las últimas elecciones regionales. Después de los comicios habrá que ver cómo continúa operando el eje franco-alemán, que ha sido fundamental para sustentar muchas de las etapas cruciales de la integración. En otros países han surgido a la luz pública los problemas de la corrupción, que pueden llevar a inestabilidades en la conducción política de esas naciones.

Los acontecimientos de la esfera tanto política como económica de los países de la UE, mencionados a vía de ejemplo, puede que se traduzcan en reorientaciones en la estrategia de la integración europea, de acuerdo con la funcionalidad que ha mostrado este proceso frente a los principales desafíos de los Estados miembros.

Con la finalidad de ilustrar algunos de los factores que han contribuido recientemente a modificar el estilo de la integración europea, se presentarán en las secciones siguientes unos pocos casos que corresponden a alteraciones significativas en los parámetros tradicionales que acompañaron a dicho proceso.

La ampliación de las fronteras

Muchos de las transformaciones experimentadas en el largo camino de la integración europea, se deben al crecimiento en el número de países miembros. Cabe recordar que de 6 naciones fundadoras llegarán a ser 15, en 1995, cuando se produzca la incorporación de Austria, Finlandia y Suecia, y posiblemente se acerquen a las 20 si continúan las aproximaciones hacia otros candidatos de Europa y del Mediterráneo.

Considerando la nueva extensión de las fronteras, la UE pasará a contar después del ingreso de Austria, Finlandia y Suecia, con 370 millones de habi-

tantes, que hablarán 11 idiomas distintos, e irá desde el Peloponeso hasta el círculo polar ártico, de Este a Oeste, y desde el Mediterráneo hasta el extremo Norte continental, de Sur a Norte. En el plano económico, la UE lógicamente incrementará su capacidad conjunta de exportación y de importación, lo que le permitirá distanciarse aún más como primera potencia comercial del mundo.

Al mismo tiempo, durante 1995, se fijarán las bases para la adhesión de los estados del Este que han demostrado un mayor desarrollo tras el término de la guerra fría, en especial Hungría, Polonia, República Checa y Eslovaquia. Los argumentos para incorporar a estos países se basan en que es preciso fortalecer sus economías en pleno proceso de transformación, y apoyar los nacientes procesos democráticos generados después de la caída del sistema de la ex Unión Soviética. Asimismo, las naciones de Europa Central y Oriental son la siguiente zona de expansión natural en la construcción de la “Gran Europa”, por razones muy similares.

Sin embargo, es posible que el ingreso efectivo de los estados del Este y de Europa Central y Oriental a la UE sólo podría hacerse realidad al término del presente decenio. Recientemente algunos países han propuesto que se estudie un nuevo estatuto que establezca una categoría de países con menores prerrogativas que las de los Estados miembros de pleno derecho, lo que serviría para dar satisfacción parcial a las aspiraciones de los candidatos más impacientes por ingresar a la UE.

Por otra parte, algunos de los actuales Estados miembros que cumplen o que están cercanos a cumplir con ciertos requisitos de convergencia podrían formar, según propuestas recientes, un “núcleo duro” o un “círculo interior” que progrese más rápido que los restantes Estados miembros en las etapas de la conformación de la Unión Económica y Monetaria.⁹ Dichas propuestas, que surgen del reconocimiento de la heterogeneidad de los países miembros actuales y futuros, implica que la UE tendría diferentes categorías de socios con las consiguientes consecuencias disgregadoras que ello implica. Resolver este dilema significa un gran esfuerzo por parte de algunos Estados miembros para ponerse a la par de los más avanzados y, al mismo tiempo, la utilización eficiente de políticas de redistribución de recursos y de cooperación de las naciones más estables y desarrolladas con las de menor desarrollo y mayores desequilibrios macroeconómicos.

Otros candidatos, por su posición estratégica para la UE, son los países ribereños del Mediterráneo entre los que se cuenta Turquía, Malta, Chipre, y

⁹ Los criterios de convergencia se describen en la sección 3 de este capítulo sobre la Unión Económica y Monetaria.

las naciones del Magreb y del Masrak. Con algunos de ellos la EU tiene acuerdos destinados a la creación de una unión aduanera.

Como es natural, cada vez que en el pasado se han agregado nuevos Estados miembros la UE ha debido asumir en su estrategia de integración los parámetros políticos, económicos y sociales del recién ingresado, dada la naturaleza democrática del proceso. Asimismo, la adhesión de nuevos países a la UE supone importantes cambios en algunos de los instrumentos y en la organización comunitaria, principalmente en tres planos: a) en los recursos necesarios para compensar las diferencias en los niveles de ingreso y en las estructuras económicas entre los antiguos miembros y los de reciente incorporación; b) en el funcionamiento de las instituciones de la UE, al alterarse el número de Estados miembros y la composición de los organismos respectivos; y c) en la velocidad y flexibilidad con que se pueden aplicar las disposiciones del Tratado de la Unión Europea y materializar los grandes objetivos de la integración.

Partiendo de la base que el aumento en el número de países miembros genera presiones hacia el cambio en la concepción política, económica y social de la integración, se puede decir que la UE — que ha incrementado sistemáticamente su dimensión y que con seguridad seguirá ampliando sus fronteras —, aunque ha conservado algunos rasgos del estilo original de integración, seguirá evolucionando permanentemente en función de los intereses de los antiguos y nuevos Estados miembros y de los desafíos que encuentre Europa en su inserción mundial.

35

Hacia la unión económica y monetaria

La Unión Económica y Monetaria es indudablemente uno de los proyectos más ambiciosos de la integración europea. En lo principal, significa que las competencias en materia de política monetaria pasarán de los bancos centrales nacionales al Sistema Europeo de Bancos Centrales, que estará integrado por todos los bancos emisores de los países que participan en la unión monetaria. Simultáneamente, se fijarán de manera irrevocable los tipos de cambio de las divisas de los Estados participantes. Con posterioridad, una nueva moneda sustituirá a las monedas nacionales, con independencia de la estabilidad de éstas y de su demanda en el mercado.¹⁰ Al mismo

¹⁰ Revista del Instituto de Estudios Económicos, "El SME ante la Unión Económica y Monetaria Europea", No. 2/1993, Madrid.

tiempo, en el ámbito económico se supone que se habrá alcanzado la construcción y perfeccionamiento del mercado único.

La unión monetaria para llevar a cabo este proyecto precisa de la creación, en una primera fase, del Instituto Monetario Europeo (IME), integrada por los bancos centrales de los países de la UE, y luego de un órgano principal, el Banco Central Europeo (BCE), que será la única entidad responsable de la política monetaria. Su principal función será velar por la estabilidad de los precios.

Por otra parte, los criterios exigidos a los Estados miembros para acceder a la moneda común son cuatro: a) la tasa de inflación no puede superar en más de 1,5% la media de los tres países con menores aumentos de precios; b) el tipo de cambio debe permanecer como mínimo dos años en la banda estrecha del Sistema Monetario Europeo (SME), sin fuertes oscilaciones ni devaluaciones competitivas; c) el déficit público no puede superar el 3% del PIB y la deuda del sector público no podrá sobrepasar el 60% del PIB; y d) el tipo de interés medio de las obligaciones del Estado a largo plazo no puede superar en más de 2% al tipo medio de los tres países con menores tasas de inflación.

36

A su vez, las etapas que fija el Tratado de Maastricht para alcanzar el objetivo de la moneda única son tres. La primera, significa la libre circulación de capitales en todos los Estados miembros y la incorporación de las respectivas monedas al SME. La segunda fase comprende la obtención de la autonomía de los Bancos Centrales y la creación del IME, que será la base del BCE. El Consejo y la Comisión de la UE examinarán el cumplimiento de los criterios de convergencia para determinar los países que estén en condiciones de pasar a la tercera fase. La tercera y última etapa, que deberá comenzar el 1 de enero de 1997, siempre que la mayoría de los Estados miembros hayan satisfecho los criterios de convergencia. Si no fuera así, la unión monetaria tendrá vigencia a partir del 1 de enero de 1999, de manera automática, en tanto a lo menos dos países cumplan con los requisitos establecidos. Los países que no puedan participar en esta fecha lo podrán hacer más adelante, cuando llenen las exigencias requeridas.¹¹

De acuerdo con las previsiones para 1995, únicamente Luxemburgo y Alemania estarían en condiciones de sobrepasar los cuatro criterios; Irlanda, el Reino Unido, Francia, Dinamarca y Austria podrían satisfacer tres

¹¹ Revista del Instituto de Estudios Económicos, opus cit.

requisitos; y el resto de los Estados miembros dos o menos. El principal obstáculo para superar los criterios se encuentra en los déficits en las finanzas públicas.

En este contexto de objetivos, Gran Bretaña y Dinamarca manifiestan sus resistencias a aprobar la unidad monetaria y a crear nuevos poderes de supranacionalidad en los órganos de la UE. Esta divergencia de posiciones con los otros países miembros, deberá dilucidarse antes de la conferencia de ratificación del Tratado de Maastricht señalada para 1996.

Aparte de estos importantes temas, se deberá completar la ruta trazada hacia el mercado único, lo que significa continuar resolviendo los múltiples problemas de coordinación y armonización de políticas macro y microeconómicas ahora entre los 15 países miembros. Si ha resultado difícil que los 12 estados avancen al mismo ritmo, cabe suponer que con la incorporación de otros países sea aún más necesario usar tratamientos diferenciales que reconozcan las divergencias de una UE más extendida.

De otra parte, para construir el mercado único es necesario armonizar las políticas estructurales, para hacer viables las 4 libertades que se intenta lograr —la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas—. Significa, del mismo modo, profundas modificaciones en cuanto al papel de los Estados, en materia de adecuación de reglamentos, de los sistemas tributarios y de compras del Estado, por ejemplo. Todo ello supone la búsqueda permanente de convergencia entre las políticas nacionales y comunitarias.

37

Un rasgo claramente distintivo de la integración en la UE es el alto nivel de interdependencia entre las economías de los países miembros, sea en el plano del comercio, de las inversiones, de los servicios, del intercambio tecnológico, de los acuerdos entre empresas, y de la infraestructura de comunicaciones y transporte, entre otros. Esta interpenetración de las economías comunitarias hace que cualquier cambio en las políticas internas transmita sus efectos a todo el conjunto de países de la UE, en particular si las modificaciones en las políticas proviene de alguna de las naciones mayores.

En síntesis, una unión económica y monetaria implicaría la total libertad de movimiento de personas, bienes, servicios y capitales, del mismo modo que tipos de cambio irrevocablemente fijos entre las monedas nacionales y una moneda única. Para hacer esto posible, es preciso una política monetaria común y un alto grado de compatibilidad entre las políticas macroeconómicas. Dichas políticas deberían estar dirigidas a lograr la estabilidad de los precios, un crecimiento equilibrado, la convergencia de los niveles de vida, un elevado empleo y el equilibrio externo. De este modo, en teoría la unión

económica y monetaria se constituiría en el resultado final del proceso gradual de integración económica en Europa.¹²

No obstante que el Tratado de Maastricht proporciona la base para la construcción de la unión económica y monetaria, quedan pendientes numerosos puntos que deberán resolverse “haciendo camino al andar”. Uno de los temas que estará siempre presente será el grado de equilibrio entre las competencias nacionales y las comunitarias, de modo de preservar un cierto nivel de autonomía que refleje la necesaria pluralidad de características políticas, sociales, culturales y económicas entre los Estados miembros.

Los cambios en la Política Agrícola Común (PAC)

Debido a la tradicional política comunitaria de protección, asistencia y subsidio a las actividades agropecuarias, éste ha sido uno de los sectores que más conflictos ha ocasionado en las vinculaciones internacionales de la UE.

38

En efecto, aunque la PAC ha contribuido de manera substancial al autoabastecimiento de productos agropecuarios en los países comunitarios, ha tenido un elevado costo en materia de subvenciones a los productores y de subsidios a los exportadores; ha desplazado del mercado europeo a países con ventajas comparativas y que en el pasado fueron proveedores habituales; y ha distorsionado los precios relativos internacionales de estos productos. Este tipo de política, también utilizada por Estados Unidos y Japón, entre otros, desvirtúa gravemente los ideales de libre competencia que dicen sustentar los países desarrollados.

Por estas razones, cabe afirmar que uno de los avances destacables de la Ronda Uruguay del GATT ha sido el compromiso de transformación de las barreras no arancelarias en su equivalencia en aranceles *ad-valorem* en el caso de los productos agropecuarios. Cabe recordar que los países de la UE, en especial Francia, opusieron una fuerte resistencia a disminuir la protección a los agricultores y liberalizar la balanza comercial agropecuaria, lo que contribuyó a dilatar el término de la Ronda Uruguay.

Como resultado de la Ronda Uruguay, la UE aplicará nuevas tarifas arancelarias a la carne, productos lácteos, azúcar, legumbres, cítricos, banano,

¹² Joaquín Muns, “La unión económica y monetaria de la Comunidad Económica Europea y su futuro”, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), 1992.

maíz y productos de trigo. La conversión de las barreras no arancelarias a aranceles significará en ciertos casos la fijación de tarifas superiores a 100%. Adicionalmente, la UE se ha comprometido a reducir las ayudas internas a la agricultura de 81.500 a 67.700 millones de dólares, en el año 2000, y los subsidios a las exportaciones (que inicialmente aumentarán y desde 1997 bajarán).

Por su parte, la UE emprendió en 1992 una reforma de la PAC, que supone el cambio de un sistema de sustentación de los ingresos de los agricultores, mediante el instrumento de los precios, a un mecanismo directo de apoyo al ingreso por medio de compensaciones y premios. Dicho cambio permitirá la baja de los precios, acercándolos a los internacionales, y un mejor control de la producción, con el propósito de reducir tanto el costo del PAC para los consumidores europeos, como los excedentes agropecuarios.

Las compensaciones, calculadas por hectárea de tierra, operarán para indemnizar a los agricultores que se vean afectados por los efectos de la disminución de los precios sobre los ingresos agropecuarios, a condición que no exploten ciertos porcentajes de tierras cultivables. Los premios, por su parte, tienden a la reducción: de las tierras cultivables, de la producción de leche y derivados, y de la densidad de animales por hectárea.¹³

39

El acuerdo logrado en la Ronda Uruguay refuerza las modificaciones introducidas por la reforma al PAC e induce a que los aranceles sean calculados sobre la base de precios de sustentación menores que los existentes antes del inicio del proceso de reforma.

Los cambios a la PAC, reforzados por los acuerdos de la Ronda Uruguay, significan menores gastos para los consumidores, pero un mayor costo para el presupuesto comunitario —al menos en el corto plazo— y, principalmente, para los presupuestos de los países miembros. El Gobierno de Francia, por ejemplo, ya ha previsto otorgar a sus agricultores más de 500 millones de dólares de compensaciones como consecuencia de la reforma de la PAC y de los resultados de la Ronda Uruguay. Asimismo, los representantes de los restantes estados miembros han decidido conceder compensaciones suplementarias a los agricultores franceses si el acuerdo del GATT causa efectos mayores que los estimados por la reforma de la PAC.

¹³ Ver Andrea Stocchiero, "La política comercial de la Unión Europea: entre la política de la competencia estratégica global y la política externa de seguridad", CEPAL/ICEPS, Borrador, Roma 22 de diciembre de 1994.

No obstante la baja de los precios internos y la conversión en aranceles de las diferentes barreras a la importación, por efecto de la Ronda Uruguay, continuará existiendo una preferencia comunitaria que limitará, si bien en menor medida que en el pasado, el acceso al mercado de los países de la UE. Del mismo modo, la disminución de los subsidios a las exportaciones significará una reducción de los excedentes, como fue previsto en el acuerdo de la Ronda Uruguay, pero no desaparecerán los *stocks* que se espera sean utilizados para abastecer a países con problemas de corto o largo plazo, como los pertenecientes a Mancomunidad de Estados Independientes (MEI), los del Sur del Mediterráneo y los estados en vías de desarrollo de Africa, del Caribe y del Pacífico (ACP).¹⁴

Con la incorporación de nuevos países miembros que otorgan gran importancia a sus sectores agropecuarios, es altamente probable que en la UE se mantenga la orientación hacia el autoabastecimiento, los mercados protegidos y la obtención de una balanza comercial positiva en la agricultura y la actividad pecuaria. Lo importante es que esta política de protección sea declinante y cada vez más transparente.

En el caso de la PAC también es posible percibir una reorientación, influida de modo importante por la presión ejercida por los restantes países que negociaron en la Ronda Uruguay, la que debería influir de algún modo en el mediano o largo plazo en el estilo de integración europeo.

40

* * *

A través de los capítulos anteriores, referidos tanto al caso de América Latina y el Caribe como de Europa, se ha intentado ilustrar al lector acerca de cómo las respectivas formas de hacer integración, lejos de ser estáticas, han evolucionado en concordancia con la orientación de los estilos de desarrollo de los países miembros y con los desafíos que provienen de la política y la economía mundial.

En Europa también se puede verificar que en la medida que se progresa hacia etapas más avanzadas de interdependencia, el campo de acción de la integración —principalmente económico en las primeras fases— se amplía cada vez más a materias propias de las áreas políticas y sociales. Ello es así, puesto que la integración, al ser funcional al desarrollo, es un proceso complejo en el que se mezclan en dosis variables según las circunstancias los componentes políticos, sociales y económicos.

¹⁴ Andrea Stocchero, opus cit.

Por último, cuando en materia de integración se cree haber encontrado un camino definitivo de comportamiento, sucede lo que sabía y lacónicamente describía un grafitti en una pared de Guatemala: “Cuando aprendíamos las respuestas, cambiaron las preguntas.”¹⁵

¹⁵ Citado por Gustavo Fernández en *“Pobreza, Democracia y Economía de Mercado”*, Comisión Sudamericana de Paz, Santiago de Chile, 1994.

Tendencias Actuales de los Procesos de Integración Económica en América Latina y El Caribe

En los trabajos que se presentan en esta sección se abordan desde diferentes perspectivas la evolución reciente de los principales procesos de integración latinoamericanos.

G. Rosenthal, E. Gana y J. M. Vachino, cada uno con puntos de vista complementarios, ponen de manifiesto que la dirección en la que se desarrollan los procesos de integración debe perseguir además de una mayor inserción de las economías en el comercio internacional, la profundización de los nexos de interdependencia entre los países a fin de independizarlos de las posibles presiones proteccionistas que puedan desarrollarse en los mercados extranjeros. Además destacan que las transformaciones producidas en los diferentes esquemas de integración fueron el resultado de las nuevas orientaciones de las políticas internas como de las transformaciones registradas en el entorno internacional,

circunstancias que se vieron reforzadas por el cambio de gobiernos autoritarios por democráticos lo que contribuyó a una mayor fluidez en el desarrollo de la cooperación regional.

Por su parte, **A. Di Filippo** plantea que uno de los elementos que definen los avances en materia de integración son el dinamismo y transnacionalización experimentadas por las empresas latinoamericanas. El creciente protagonismo de la inversión extranjera latinoamericana se relaciona tanto con aspectos de carácter global de la economía mundial, como con las políticas preferenciales que mutuamente se conceden los países.

44

A su vez, **J. Lucángeli** examina el camino recorrido desde mediados de la década pasada en el proceso de constitución del MERCOSUR, subrayando el impacto que éste ha tenido en el comercio intraregional y los proyectos de inversión conjuntos. En su opinión, los avances y dificultades encontrados se relacionaron con los desajustes macroeconómicos, el diferente papel desempeñado por el sector público en la actividad económica y los diferentes niveles de competitividad de las economías.

H. Rodas analiza la situación actual del proceso de integración centroamericano y cuáles fueron las

principales dificultades a las que se enfrentó en el pasado. En su opinión, la estrategia de desarrollo de estas economías está relacionada con una redefinición de la integración efectuada desde la propia singularidad de los países y no mediante la aplicación de criterios externos que en otras oportunidades no ayudaron a la cooperación regional.

Johannes Heirman aborda los cambios producidos en los intercambios comerciales de los países de la ALADI entre sí, como en el comercio entre ésta y el resto del mundo. En su opinión, las transformaciones que se han llevado a cabo en el comercio intrazonal eran impensables hace pocos años y tienen implicaciones que van más allá de la mera recuperación de los niveles históricos. Sin embargo, el aumento de los intercambios se concentra en ciertas subregiones y además se encuentra condicionado a la sustentabilidad de los flujos financieros que financian los desequilibrios comerciales que en la actualidad se producen.

45

Finalmente, **M. Agosin** y **R. Alvarez** llevan a cabo una revisión de la literatura publicada sobre el impacto que tendría en las economías latinoamericanas la consolidación del NAFTA así como de la posible incorporación de nuevos miembros a este acuerdo.

El Regionalismo Abierto en la CEPAL*

Introducción

Hacia mediados de los años ochenta, los acuerdos preferenciales tendientes a alentar el comercio intrarregional no concitaban mayor interés entre los gobiernos y los gremios privados de la región. En primer término, persistía la noción de que eran más propicios a la industrialización sustitutiva de importaciones que al esfuerzo exportador. En segundo lugar, para América Latina y el Caribe en conjunto, el mercado regional era limitado, en comparación con el de las principales economías de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), y de bajo o nulo crecimiento. Eso explica, en parte, que se concentraran los esfuerzos en acceder a los mercados de gran envergadura y dinamismo mediante la aplicación de un conjunto de políticas internas que incluían, de manera prominente, la liberalización comercial y un tipo de cambio real alto.

47

Sin embargo, en los últimos tiempos han proliferado acuerdos de diversa índole y muy heterogéneos en cuanto a sus modalidades y configuración geográfica. Así lo demuestra la suscripción de numerosos convenios de comercio preferencial, normalmente en el contexto de los Acuerdos de Alcance Parcial previstos en el Tratado de Montevideo de 1980. Además de esos acuerdos —bilaterales, trilaterales y multilaterales— se creó el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), mientras que los gobiernos miembros de procesos subregionales de viejo cuño (Mercado Común Centroamericano, Comunidad del Caribe, Grupo Andino) se reunían frecuentemente y al más alto nivel para profundizar sus respectivos compromisos integradores.

En ese período, también tomó cuerpo una experiencia inédita: la formación de una zona de libre comercio entre economías desarrolladas (Canadá,

* Esta monografía ofrece una síntesis del documento de la CEPAL titulado "*El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*" (LC/G. 1801), Santiago de Chile, abril, 1994.

Se incluye una Bibliografía de referencia seleccionada de la que sirvió de base de consulta para la preparación del documento citado.

Estados Unidos de América) y una economía en desarrollo (México), en el marco del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte. Al mismo tiempo, Brasil lanzó su propuesta para establecer una zona de libre comercio de alcance sudamericano.

El renovado interés en la integración

¿Cómo se explica este renovado interés en la integración? El fenómeno es atribuible a varios factores, entre los que cabe mencionar el dificultoso y lento avance de las negociaciones multilaterales en el marco del GATT, el ejemplo que ofrecen el perfeccionamiento de la Unión Europea y la creación de una zona de libre comercio, primero, entre Canadá y Estados Unidos, y a la cual se sumó México, la gradual convergencia de las políticas económicas aplicadas en América Latina y el Caribe y la creciente afinidad política entre gobiernos civiles y democráticamente electos.

Asimismo, gradualmente se descubrió que la integración también podría ser funcional a mejorar la inserción de las economías latinoamericanas y del Caribe en la economía internacional. De hecho, ninguno de los países —desarrollados o en desarrollo— que han asumido compromisos integradores los han planteado como alternativas a una inserción más dinámica en la economía internacional, sino como procesos complementarios para cumplir ese propósito. En los países de ambos grupos se sostiene más bien que su finalidad es la instauración de una economía internacional más abierta y transparente: los procesos de integración serían los futuros cimientos de una economía internacional libre de proteccionismo y de trabas al intercambio de bienes y servicios.

Además, todos reconocen los beneficios potenciales de la integración, sobre todo en lo que se refiere a la capacidad de innovar y de elevar la productividad. Entre los efectos de signo positivo —puesto que también los hay de signo negativo— se encuentra el aprovechamiento de economías de escala, especialmente si las prácticas proteccionistas impiden sacar partido de ellas en el mercado mundial; la reducción de las rentas improductivas derivadas de la falta de competencia; la manera en que la integración influye en las expectativas de inversión y la manera que la reducción de barreras comerciales facilita el rendimiento de las actividades de innovación, al favorecer la estandarización de normas y regulaciones, fomentar la creación de centros de excelencia y reducir los costos de la investigación pura y aplicada. Entre los efectos de signo negativo se encuentra el argumento tradicional

de desviación de comercio (en vez de creación), con consecuencias subóptimas de asignación de recursos.

Por considerarse que los beneficios potenciales de la integración superan, con creces, los costos, la mayoría de los países han impulsado la integración potenciada por acuerdos o políticas explícitas, que entrañan ciertas preferencias con respecto al trato dispensado a las demás naciones. Esos acuerdos han sido paralelos —y complementarios— a la clara tendencia hacia la liberalización comercial y la adopción de políticas de desreglamentación, que han realzado la importancia relativa del comercio exterior en el conjunto de las economías y, también han contribuido a incrementar el comercio recíproco y la inversión intralatinoamericanos, tomando en cuenta la cercanía geográfica.

El “regionalismo abierto”

La forma en que ambos fenómenos descritos interactúan —el trato no discriminatorio frente a terceros países y los acuerdos preferenciales con otros— es de decisiva importancia. Según cual sea su contenido y alcance, los acuerdos formales pueden resultar antagónicos o complementarios al desplazamiento hacia una creciente interdependencia guiada por las señales del mercado y orientada a una mejor inserción en la economía internacional. Lo que cabría perseguir, entonces, sería fortalecer los vínculos recíprocos entre ambos elementos, en el marco de lo que la Secretaría de la CEPAL ha denominado “regionalismo abierto”, es decir, un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente.

Lo que diferencia al regionalismo abierto de la apertura y de la promoción no discriminatoria de las exportaciones es que comprende un ingrediente preferencial, reflejado en los acuerdos de integración y reforzado por la cercanía geográfica y la afinidad cultural de los países de la región. Se pretende conciliar la mejor inserción internacional con la profundización de nexos de interdependencia entre los países de la región. Con todo, de no producirse ese escenario óptimo, el regionalismo abierto de todas maneras cumpliría una función importante, en este caso como un mecanismo de defensa de los efectos de eventuales presiones proteccionistas en mercados extrarre-

gionales, y como un avance parcial, hacia el interior de la región, del tipo de relacionamiento que se persigue a nivel planetario.

Características que favorecen el regionalismo abierto

No todos los compromisos integradores son compatibles con el regionalismo abierto. Por eso, es importante identificar aquellas características que lo favorecen. A continuación se enumeran algunas de esas características.

Una primera consiste en que los acuerdos deben garantizar una liberalización amplia de mercados en términos de sectores. Esto significa establecer escasas excepciones, para así elaborar listas negativas de bienes y servicios excluidos en vez de listas positivas de aquellos comprendidos en el libre comercio intrarregional, lo cual no impide que se fijen diversos períodos de transición. Por otra parte, dados los efectos favorables que la liberalización ya efectuada unilateralmente ejerce sobre el comercio intrarregional, se hace aconsejable no aumentar las barreras arancelarias y no arancelarias que se le aplican.

50 En segundo lugar, se precisa una liberalización amplia de mercados en términos de países. Ello supone formular acuerdos con condiciones de adhesión flexibles. Hay por lo menos tres mecanismos que facilitarían la ampliación de la cobertura geográfica de los acuerdos de integración y también su armonización: primero, promover la adhesión flexible de nuevos miembros; segundo, conciliar las normas, para lo cual se podrían aprovechar las surgidas del ámbito multilateral; y tercero, otorgar a la inversión de origen intrarregional un tratamiento equivalente al de la nacional.

Con la liberalización amplia de mercados en términos de sectores y países, se reducirían los costos económicos derivados de acuerdos sectoriales restrictivos, de la polarización de inversiones y de compromisos contradictorios que provocan incertidumbre, mientras que se alentaría la expansión de la inversión, la incorporación de progreso técnico y el aprovechamiento de las economías de escala.

En tercer término, es necesario que el proceso integrador esté regido por normas estables y transparentes, de manera que los acuerdos recíprocos de integración actúen claramente como garantía de que no habrá eventuales riesgos o incertidumbres respecto del acceso al mercado ampliado. Para que así sea se debe contar con normas nítidas y precisas sobre origen, salvaguardias, derechos compensatorios y resolución de controversias. En este sentido, los acuerdos negociados en el seno de la Ronda Uruguay, más que las

normas multilaterales resultantes de rondas previas, deberían servir de referencia para la formulación de los acuerdos de integración.

En cuarto lugar, en el contexto internacional contemporáneo, los aranceles externos comunes y un moderado nivel de protección frente a terceros son instrumentos eficientes para reducir los incentivos al contrabando y también para evitar acusaciones de comercio desleal relacionadas con el uso de insumos con grados de protección distintos. Asimismo, reducen la necesidad de contar con normas estrictas de origen, que pueden representar un obstáculo importante a la liberalización comercial. Los aranceles comunes pueden introducirse de manera gradual y dar prioridad a aquellos sectores en los que su ausencia provocaría mayores distorsiones, así como a los países cercanos con los que existe un intenso comercio recíproco y que poseen estructuras productivas similares.

En quinto lugar, ante la posibilidad de que se llegue a una amplia liberalización intrarregional del comercio y de las inversiones, conviene tener presente el peligro de que las normas de origen pueden llegar a ser un instrumento proteccionista oculto, que discrimine en mayor medida en contra de los países con menor capacidad para aprovechar las potencialidades del mercado ampliado o de los que cuentan con una mayor proporción de inversión de origen extrarregional. Por consiguiente, si bien dichas normas se hacen necesarias, especialmente a falta de un arancel común, hay consideraciones de competitividad y equidad que aconsejan limitar sus exigencias.

51

En sexto lugar, la extensión del tratamiento nacional a la inversión intrarregional, también contemplada parcialmente en algunos acuerdos de integración, puede producir el efecto adicional de crear oportunidades de inversión en sectores previamente vedados (en particular en el de los servicios), así como también dar una mayor seguridad a las empresas de la región que pretenden invertir fuera de sus países de origen. Este aspecto puede reforzarse mediante cláusulas o acuerdos destinados a proteger la inversión intrarregional y a evitar la doble tributación. Dado que los procesos de privatización y de desreglamentación de los servicios pueden ampliar el número de empresas en condiciones de suministrarlos, a la vez que abren la posibilidad de aprovechar mejor la cercanía geográfica y la afinidad cultural de los países de la región, se fortalecerían las condiciones favorables a un incremento del comercio de servicios y de la inversión de origen intra y extrarregional en este sector en particular.

En séptimo lugar, y dada la existencia de desequilibrios comerciales entre países de la región, convendría que las acciones se decidieran mediante negociaciones o consultas previas, para alejar así la posibilidad de escaladas de represalias. Una forma de arreglo cooperativo podría ser que los países

superavitarios a nivel global facilitarán, con la ayuda de diversas medidas, el ingreso a sus mercados de bienes provenientes de las economías deficitarias. Se evitaría así que las asimetrías macroeconómicas se corrigieran exclusivamente mediante la disminución del comercio recíproco.

En octavo lugar, si se considera la vulnerabilidad del comercio intrarregional ante los déficit globales de balanza de pagos (y sus posibles repercusiones sobre las tasas de cambio), cabría reforzar jurídica y financieramente los organismos regionales de apoyo a las balanzas de pagos. Ello contribuiría a graduar el ajuste de las cuentas externas de los países, a facilitar así su participación en procesos de integración y a aumentar la confianza en estos últimos. En el mismo orden de ideas, los sistemas de pago pueden convertirse en un instrumento fundamental para facilitar la expansión de los flujos recíprocos de comercio e inversiones.

52

En noveno lugar, para favorecer la incorporación de progreso técnico es necesario convertir la armonización de normas en un componente fundamental del proceso de integración. En el marco del regionalismo abierto, cabría favorecer la adopción de reglas internacionales. Entre otros beneficios, es de suponer que la armonización libera recursos que las empresas hubieran tenido que dedicar a enfrentar normas diferenciadas, lo que permite invertir en actividades de mayor rendimiento, como las de investigación y desarrollo, incluyendo aquellas que faciliten la imitación o la asimilación de adelantos técnicos transferidos del exterior.

Finalmente, la integración debe contribuir a reducir las trabas o costos de transacción que, además de las barreras comerciales arancelarias y no arancelarias, aumentan los costos de los proveedores regionales y obstaculizan el intercambio recíproco. Reducir estos costos de transacción requiere construir obras de infraestructura que vinculan a los países, eliminar o armonizar normas y regulaciones y efectuar reformas institucionales que faciliten la integración de mercados incompletos o segmentados. A diferencia de la reducción de aranceles, estas acciones pueden requerir recursos financieros de consideración, lo cual justifica evaluarlas y ordenarlas en términos de sus beneficios netos.

Los arreglos sectoriales y la política macroeconómica

En cuanto al vínculo entre los compromisos integradores y la gestión macroeconómica, cabría señalar que a medida que la estabilización se consolide en América Latina y el Caribe, perderán peso los argumentos en favor de restringir los acuerdos preferenciales de liberalización comercial a aque-

llos pares de países que se encuentran más avanzados en materia de equilibrios internos y externos, por lo que pueden ofrecer un contexto estable, predecible y coherente. Cuando exista un mayor número de países encaminados por la senda de la estabilización habrá mayores posibilidades de llegar a acuerdos de integración más amplios, es decir, de multilateralizar el proceso.

Asimismo, la integración comercial puede inducir una mayor necesidad de coordinar las políticas macroeconómicas. Sin embargo, y no obstante la atención que ha recibido el tema en el seno del MERCOSUR, en América Latina y el Caribe esta coordinación tiende a ser limitada, particularmente cuando existen condiciones de inestabilidad que impiden que un país ejerza un control efectivo de sus propios instrumentos. Además, debe tomarse en cuenta que las formas más sólidas de coordinación surgen como resultado de un proceso bastante largo, durante el cual la integración va adquiriendo mayor impulso y las políticas macroeconómicas interactúan constantemente.

Las actuales restricciones justifican definir un itinerario que podría comenzar con un intercambio de información y un examen de las repercusiones que determinadas economías pueden provocar en las demás. Esto implicaría un proceso de aprendizaje que, junto con aportar una dimensión multilateral, podría facilitar la cooperación y también contribuir a reducir el riesgo de que se produzcan acciones y reacciones que originen conflictos. Como una forma complementaria de coordinación se podrían establecer reglas generales sobre el tipo de políticas que las partes se comprometerían a adoptar, así como sobre las medidas (tipos de cambio múltiple, ciertos subsidios, sobretasas) que se acordaría evitar.

Por otra parte, la falta de consenso sobre el régimen cambiario óptimo, las dificultades para lograr una convergencia de las políticas fiscales y monetarias y la propia experiencia europea sugieren que la coordinación de la política cambiaria, en un marco estrecho, no es una opción práctica en la fase inicial en que ahora se encuentran los procesos de integración latinoamericana y caribeña. Sin embargo, así como su avance hace necesario compatibilizar —dentro de ciertos márgenes— los desequilibrios internos de los países participantes mediante políticas monetarias y fiscales, es preciso hacer lo mismo con los desequilibrios externos. Una vez que el intercambio comercial entre los socios haya alcanzado un volumen significativo, el establecimiento de un mecanismo flexible de compatibilización cambiaria puede ser un elemento funcional dentro del esquema sugerido de coordinación laxa de políticas macroeconómicas.

La creciente interdependencia que acompaña a la integración también implica más necesidades de cooperación y de armonización en nuevas áreas; una de ellas es la de las normas y regulaciones laborales. Aunque existen serias diferencias de opinión sobre la conveniencia de vincular la política comercial con la armonización de normas laborales, las migraciones y la facilitación de la movilidad de las personas requieren reglamentaciones complejas, particularmente si se contempla otorgar tratamientos diferentes a las diversas categorías de trabajadores.

Otro tema que merece atención es el de las políticas sobre competencia, ya que existe la posibilidad de que complementen las políticas de apertura y que, al mismo tiempo, sustituyan los instrumentos de protección hasta ahora utilizados para enfrentar la competencia desleal de las importaciones. En particular, cabe considerar que la puesta en práctica de políticas supranacionales de competencia, como las aplicadas en el seno de la Comunidad Europea, puede contribuir a evitar los peligros anticompetitivos que origina la utilización de algunos instrumentos de política comercial, como los derechos *antidumping*, entre países que son miembros de un acuerdo de integración.

Por último, tanto el mayor grado de interdependencia en la región como las exigencias del mercado internacional condicionarán la cobertura temática de los acuerdos de integración en el futuro. Aparte de los temas macroeconómicos, laborales y de competencia, puede preverse que se prestará creciente atención a temas adicionales de la agenda internacional de las relaciones económicas, entre ellos los de medio ambiente y de la propiedad intelectual.

54

La necesidad de arreglos sectoriales flexibles y abiertos

Un proceso de integración que procure favorecer la incorporación de progreso técnico requiere, además de la liberalización amplia de mercados, arreglos sectoriales flexibles al servicio de las empresas que desean aprovechar los beneficios potenciales de la integración. Correspondería a los gobiernos desempeñar el papel de catalizador para que se generen estructuras flexibles de coordinación empresarial que faciliten la intermediación de la transferencia tecnológica, la creación de redes de información y la apertura de canales o foros de intercambio, reflexión, construcción de consensos y movilización de recursos de apoyo. Estas instancias también podrían servir para gestar proyectos empresariales conjuntos o propiciar otros tipos de

acuerdos entre empresas establecidas en diversos países de la región. El Programa Bolívar, por ejemplo, es una propuesta que apunta en esa dirección. Dicho programa promueve la integración tecnológica, productiva financiera y comercial, la competitividad y la innovación industrial, para lo cual facilita la asociación de empresas y centros de investigación de países de la región con instituciones similares de otras regiones.

En este sentido, convendría reorientar los arreglos sectoriales que forman parte de los acuerdos de integración para que dejen de ser compromisos que sólo se ocupan de la regulación del comercio (con restricciones cuantitativas, prácticas comerciales restrictivas o normas de origen exigentes) y se vuelvan más flexibles y abiertos, con propósitos como eliminar obstrucciones por medio de proyectos (por ejemplo en las áreas de transporte y energía), o de facilitar el comercio y las inversiones.

Estos compromisos constituirían instancias de cooperación entre los sectores público y privado y podrían estar dirigidos a cumplir con algunos de los requisitos sistémicos de la competitividad de los países integrantes. La corrección de ciertas distorsiones, como las prácticas comerciales restrictivas, entre las que se cuenta la distribución de mercados entre empresas, podría hacer necesaria la aplicación de políticas sobre competencia. Otras disparidades, como las resultantes del uso de insumos de costos muy diferentes (por ejemplo, el petróleo) o de regulaciones que traban los flujos recíprocos de comercio de bienes y servicios podrían justificar acuerdos sectoriales de armonización.

55

Por otra parte, impulsar la interdependencia requiere facilitar la difusión de tecnologías a nivel regional por diversas vías, como la mayor movilidad de personal calificado entre empresas, la realización de inversiones recíprocas, el uso común de infraestructura, la producción de insumos potencialmente utilizables en diversas industrias, la adopción de nuevos sistemas tecnológicos, y el intercambio de información técnica, experiencias y oportunidades. La importancia que adquieren la cercanía geográfica y la afinidad cultural en el contexto de un proceso más abierto de integración abre la posibilidad de aprovechar estas oportunidades más plenamente que en el pasado.

El proceso de difusión e innovación tecnológicas que se buscaría promover mediante la integración exigiría que se facilitaran los vínculos con países extrarregionales en los que se generan las principales innovaciones en dicho ámbito. Para países como los latinoamericanos y del Caribe, que normalmente se ven limitados a seguir estos avances desde cierta distancia, éste es

un punto crucial, puesto que la transferencia de tecnología que trae consigo la apertura comercial es un componente básico de sus perspectivas de crecimiento. Este hecho reitera la conveniencia de impulsar un proceso de integración intrarregional que contribuya a fortalecer la relación de los países de América Latina y el Caribe con el resto del mundo.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, además de su natural importancia como conjunto de normas que rige las relaciones económicas entre los mayores socios comerciales a nivel hemisférico (Estados Unidos-Canadá y Estados Unidos-México), se destaca por ser el acuerdo de libre comercio de más amplia cobertura temática en el hemisferio y el primero que se negocia entre un país desarrollado y uno en desarrollo. El antecedente que ofrece, así como la posibilidad de que eventualmente se plieguen a el otros países latinoamericanos y del Caribe, ha concitado considerable interés.

56 De otra parte, la mera existencia de este nuevo acuerdo altera las relaciones comerciales intralatinoamericanas, al establecer una categoría de países que acceden a aquella zona de libre comercio (hasta ahora, sólo México), y otra de aquellos que no lo hacen. Los que están “adentro” poseen ventajas relativas para atraer nuevas inversiones frente a los que no lo están. Asimismo, las nuevas preferencias adquiridas podrían desviar el intercambio de socios comerciales con quienes también existen compromisos integradores previamente adquiridos.

La opinión más generalizada con respecto a los efectos del Tratado de Libre Comercio en los países de América Latina y el Caribe es que puede ser beneficioso para los países del hemisferio, aunque evidentemente sus efectos variarán de un país a otro y, lo que es aún más importante, según el tipo de acuerdo que se adopte. Una posibilidad extrema sería la adopción de un tratado abierto y amplio; la otra sería un acuerdo excluyente y restringido. Otro factor que influiría en el impacto del TLC es el contexto internacional: es indudable que los rasgos de la integración regional dependerán en parte de cuán abierta o restringida resulte la aplicación práctica de la Ronda Uruguay.

Obviamente, hay que distinguir a México del resto de América Latina y el Caribe. En el caso de aquel país, la suscripción del TLC, junto con su ingreso al GATT, contribuye a consolidar la orientación liberalizadora pre-

viamente adoptada en forma unilateral. Asimismo, la entrada en vigor del Tratado consolida el acceso de México al mercado de los Estados Unidos, lo amplía y lo dota de bases más estables. En general, el país se beneficiará ampliamente del TLC, en lo que respecta a la creación de comercio, las corrientes de inversión, el crecimiento económico y, en términos más generales, a la promoción del proceso de modernización productiva.

En lo que se refiere al resto de América Latina y el Caribe, en el corto plazo podrían darse dos tendencias contradictorias. Por una parte, es probable que la aprobación del TLC en los Estados Unidos actúe como catalizador de nuevas reformas en la región y reactive los procesos de integración subregional. El proceso de liberalización del comercio con los Estados Unidos podría ser viable posiblemente en el marco de una zona de libre comercio.

La segunda tendencia es más problemática. Se trata de la probable desviación del comercio y la inversión hacia México, en desmedro del resto de los países de América Latina y el Caribe. El grado de desviación obviamente variará de un país a otro, pero en algunos casos podría resultar de una magnitud apreciable.

No es posible saber con certeza qué magnitud tendrá la desviación de las inversiones, aunque el caso de España ilustra cómo pueden aumentar las corrientes de inversión hacia un país que ingresa a un acuerdo de integración. Además, en el caso de México las cifras sobre inversión extranjera en los últimos años parecen apuntar a la misma conclusión.

57

El grado de desviación del comercio y las inversiones depende en gran medida de cómo evolucione el Tratado y cómo se vincule a las tendencias hemisféricas de integración. ¿Es posible que otros países de América Latina y el Caribe se adhieran también al TLC? O, mejor aún, ¿es posible que se integren al Tratado en grupos, manteniendo las agrupaciones subregionales ya existentes? ¿Cuánto tardará el proceso?

La gama de posibles implicancias de las diferentes respuestas a estas preguntas para el resto de América Latina y el Caribe es enorme. Si bien un TLC abierto parecería ser la mejor opción para el hemisferio (junto con una amplia aplicación de los principios que se persiguen con la Ronda Uruguay), un TLC excluyente podría ser más negativo para la región (con la excepción de México) que la posible no adopción del Tratado.

De otra parte, se ha constatado que, a pesar de la anunciada intención del Gobierno de los Estados Unidos de ampliar el Tratado, hay poderosas presiones que se oponen a ello dentro del Poder Legislativo de dicho país. De ahí que, en el mejor de los casos, cabe prever que el proceso de ampliación

de una zona de libre comercio de alcance hemisférico tarde muchos años. Bajo ese escenario, también es del caso hacer algunas observaciones respecto de la desagregación de costos y beneficios por categorías de países en un esquema hemisférico más amplio derivado del TLC. Dicho de otra manera, si bien todos los países del hemisferio pueden beneficiarse de una zona de libre comercio en el hemisferio, algunos se encuentran en una situación más ventajosa que otros.

Hay varios elementos que se deben tomar en consideración en este contexto, incluidos los siguientes: a) la dirección de las corrientes comerciales; b) la composición del comercio; c) el estado de las reformas internas, incluido el nivel de barreras comerciales existentes entre los posibles miembros y con respecto a los demás países; d) la cercanía del mercado y los inversionistas de América del Norte; e) el tamaño económico del país; f) el nivel de desarrollo del país, y, g) la oportunidad en que éste se incorpore a la zona de libre comercio.

Muchos de estos factores están interrelacionados. Una manifestación de ello es que los países que probablemente se cuenten entre los últimos en integrarse a la zona de libre comercio —a menos que se tomen precauciones especiales— serán los más pequeños y menos desarrollados, en los que las reformas internas aún están en ciernes.

58

Por último, la existencia del Tratado de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos y México reabre un viejo debate sobre las virtudes y desventajas de la profundización frente a la ampliación de las compromisos integradores intralatinoamericanos existentes. Algunos sostienen que es preferible consolidar los procesos subregionales antes de abordar nuevas negociaciones con terceros países; otros opinan que es factible avanzar de manera simultánea en la profundización y en la ampliación.

Al mismo tiempo, se plantea la conveniencia de utilizar el Tratado de Libre Comercio vigente entre Canadá, los Estados Unidos de América y México como el instrumento de adhesión por excelencia, ante el riesgo de que proliferen numerosos acuerdos bilaterales, que fragmentarían a la región en varias agrupaciones. Con la misma lógica, es altamente conveniente que las agrupaciones subregionales —el MERCOSUR, el Grupo Andino, el Mercado Común Centroamericano y la CARICOM— negocien conjuntamente su potencial adhesión a dicho instrumento, en vez de que los países miembros de esas agrupaciones traten de hacerlo en forma unilateral.

También vuelve a surgir en el hemisferio el viejo dilema planteado por el establecimiento de la Unión Europea, es decir, si ésta será una “fortaleza” o

un motor de crecimiento de la economía internacional. Hasta ahora, al menos, los gobiernos de la región, y también Canadá y los Estados Unidos, han planteado la constitución de una zona de libre comercio de alcance hemisférico como un cimiento —y no un obstáculo— para lograr un régimen comercial internacional más abierto y transparente. En otras palabras, el hecho de obtener preferencias para acceder al mercado hemisférico no debería impedir la profundización de los vínculos comerciales de América Latina y el Caribe con otros núcleos dinámicos de la economía internacional.

Aspectos institucionales

Para terminar, la tendencia hacia el regionalismo abierto tiene un reflejo en su base institucional. En ese sentido, no existen fórmulas universales. Más bien, cabría que las entidades encargadas de impulsar procesos de integración económica estén en consonancia con el grado de avance de los mismos procesos. Si sólo se trata de abolir los obstáculos a la libre circulación de mercancías, las instituciones podrán ser predominantemente intergubernamentales y relativamente modestas. En cambio, para conducir procesos más complejos, que contemplen la coordinación de políticas, se precisan instancias también más desarrolladas y de carácter intergubernamental.

59

En la institucionalización de los procesos de integración más recientes del hemisferio se aprecia, en efecto, una predilección hacia un menor formalismo. Esa actitud se manifiesta, en primer término, en los ordenamientos institucionales acordados para impulsar procesos subregionales de integración, como el MERCOSUR y el TLC entre Canadá, Estados Unidos y México, así como otros acuerdos de carácter bilateral. Así, en ambos procesos subregionales, la estructura institucional inicial carece de entidades permanentes, tales como un órgano comunitario, o incluso una secretaría, confiándose la iniciativa y las acciones para la ejecución de los acuerdos constitutivos primordialmente a los órganos gubernamentales de carácter ministerial, que ocupan la cúspide de las respectivas estructuras. En los numerosos acuerdos bilaterales suscritos en los últimos tiempos, la supervisión del cumplimiento de los acuerdos se confía a comisiones intergubernamentales.

El nuevo realismo con que se encaran los aspectos institucionales parece responder a un cambio de perspectiva respecto del papel que cabe a las instituciones. Este enfoque pretende evitar los peligros de la institucionalización prematura, eludiendo algunas de las consecuencias de tratar de imponer por decreto su eficacia. En el fondo, en el objetivo del mayor realismo y el

menor formalismo se traduce un viejo principio, según el cual la forma debe corresponder a la función. En ese sentido, parece ser un fenómeno de signo positivo evitar la adopción de compromisos rígidos y favorecer más bien esquemas flexibles, dotados de la adaptabilidad necesaria como para que sea la propia dinámica del proceso la que imponga el ritmo de desarrollo institucional.

En consonancia con el ánimo democratizador que se percibe en la región, interesa, además, que se permita y facilite una mayor participación de las organizaciones representativas de los diversos intereses sociales. En ese orden de ideas, se justifican sobradamente las instancias como el Parlamento Latinoamericano, que introducen el tema de la integración a la agenda política a nivel de cada país de la región.

BIBLIOGRAFÍA

- BALDWIN, R.E. (1989), "The growth effects of 1992", *Economic Policy*, octubre.
- (1992), "Measurable dynamic gains from trade", *Journal of Political Economy*, vol. 100, N° 1.
- BLECKER, R. y W. SPRIGGS (1993), "On beyond NAFTA" (WP-TWH-28), IDB/ECLAC Working Papers on Trade in the Western Hemisphere, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (BID/CEPAL), marzo.
- BRAGA, CARLOS ALBERTO PRIMO (1992), "NAFTA and the rest of the world", *North American Free Trade: Assessing the Impact*, N. Lustig, B. Bosworth y Robert Z. Lawrence (comps.), Washington, D.C., The Brookings Institution.
- BUITELAAR, R. (1993), "Dynamic gains from intra-regional trade in Latin America", *NAFTA as a Model of Development: The Benefits and Costs of Merging High and Low Wage Areas*, Richard Belous y Jonathan Lemco (comps.), Washington, D.C., National Planning Association.
- CALDERON, A. (1993), "Inversión extranjera directa e integración regional: la experiencia reciente de América Latina y el Caribe", serie *Industrialización y desarrollo tecnológico*, Informe N°14 (LC/G.1778), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1990a), *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (LC/G.1601-P), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.
- (1990b), *Integración y cooperación en los servicios: potencialidades y limitaciones en América Latina* (LC/R.952), Santiago de Chile.
- (1991), *Latin American and Caribbean Trade and Investment Relations with the United States in the 1980s* (LC/WAS/L.13), Washington, D.C., Oficina de la CEPAL en Washington, noviembre.
- (1992a), *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (LC/G.1701/Rev.1-P), Santiago de Chile, abril de 1992. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.5.

- (1992b), *La integración centroamericana frente a múltiples compromisos de negociación comercial* (LC/MEX/R.377), México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México.
 - (1994) *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad* (LC/G.1801(SES.25/4), Santiago de Chile, 28 de enero de 1994.
 - (1994) *Desarrollo reciente de los procesos de integración en América Latina y el Caribe* (LC/R.1381), Santiago de Chile, 5 de mayo de 1994.
- CET (Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales) (1990), *Transnational Corporations, Services and the Uruguay Round* (ST/CTC/103), Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.90.II.A.11.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1988), “The economics of 1992”, *European Economy*, N° 35, marzo.
- CHARNOVITZ, S. (1988), “La influencia de las normas internacionales del trabajo en el sistema del comercio mundial: resumen histórico”, *Revista internacional del trabajo*, vol. 107, N° 1.
- 62 — (1992), “Environmental and labour standards in trade”, *The World Economy*, vol. 15, N° 3, mayo.
- DORNBUSCH, R. (1993), “North-South Trade Relations in the Americas: The Case for Free Trade” (WP-TWH-17), IDB/ECLAC Working Papers on Trade in the Western Hemisphere, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (BID/CEPAL), febrero.
- DUNCAN, G.A. (1950), “The small states and international economic equilibrium”, *Economia internazionale*, vol. 3, noviembre.
- ERZAN, R. y A. YEATS (1992), “U.S.-Latin American free trade areas: Some empirical evidence”, *The Premise and the Promise of Free Trade in the Americas*, Sylvia Saborio (comp.), New Brunswick, Transaction Books.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (1985), *Comercio intrarregional de productos básicos: algunos aspectos importantes de la problemática y del diseño de soluciones* (RLAAC/85/35/COEX-9), Santiago de Chile.
- GEROSKI, P.A. (1990), “Innovation, technological opportunity, and market structure”, *Oxford Economic Papers*, vol. 42, N° 3.

- GROSSMAN, G.M. y E. Helpman (1991), *Innovation and Growth in the Global Economy*, Cambridge, MIT Press.
- HAAS, ERNST B. (1990), *When Knowledge Is Power: Three Models of Change in International Organizations*, Los Angeles, University of California Press, 1990.
- HEYMANN, D. y F. NAVAJAS (1992), "Aspectos conceptuales de la coordinación de políticas macroeconómicas con referencia al Mercosur", *Ensayos sobre coordinación de políticas macroeconómicas: inferencias para la integración latinoamericana* (LC/G.1740-P), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.15.
- HUFBAUER, G. y J. SCHOTT (1993), *NAFTA: An Assessment*, Washington, D.C., Institute for International Economics, febrero.
- *Inside U.S. Trade* (1991), "Report of GATT Working Party on U.S.-Canada FTA: Special Report", 29 de noviembre.
- INTAL (Instituto para la Integración de América Latina) (1974), "Análisis de los márgenes de preferencia en el comercio intrarregional en el marco de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio", Buenos Aires.
- (1980) "El margen de preferencia arancelario y sus efectos en el comercio intra-ALALC, un estudio empírico", Buenos Aires, agosto.
- IRWIN, D.A. (1992), *Multilateral and Bilateral Trade Policies in the World Trading System: An Historical Perspective*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- JACKSON, J. (1993), "Regional trade blocs and the GATT", *The World Economy*, vol. 16, N° 2, marzo.
- KEHOE, T.J. (1992), "Evaluación del impacto económico del TLC", *El economista mexicano*, octubre-diciembre.
- LAWRENCE, R.Z. (1991), "Perspectivas del sistema de comercio mundial e implicaciones para los países en desarrollo", *Pensamiento iberoamericano*, vol. 20, julio-diciembre.
- LIPSET, SEYMOUR (1990), *Continental Divide: The Values and Institutions of the United States and Canada*, Nueva York, Routledge.
- LUSTIG, N. (1993), "NAFTA: Potential Impact on Mexico's Economy and Beyond" (WP-TWH-41), IDB/ECLAC Working Papers on Trade in the Western Hemisphere, Washington, D.C., Banco Interamericano de

Desarrollo/Comisión Económica para América Latina y el Caribe, mayo.

MIZALA, A. (1990), "Perspectivas de la integración económica entre Chile y Brasil", *Notas técnicas*, N° 136, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).

— (1991), "Perspectivas de la integración económica entre Chile y Argentina", *Notas técnicas*, N° 140, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).

NACIONES UNIDAS (1993a), *The Transnationalization of Service Industries: An Empirical Analysis of the Determinants of Foreign Direct Investment by Transnational Service Corporations* (ST/CTC/SER.A/23), Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.93.II.A.3.

— (1993b), *Estudio económico mundial, 1993* (E/1993/60; ST/ESA/237), Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.93.II.C.1.

PERES, W. (1993a), "Efectos dinámicos de la integración económica: aproximaciones analíticas", serie *Industrialización y desarrollo tecnológico*, Informe N°14 (LC/G.1778), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.

— (1993b), "Internacionalización de empresas industriales latinoamericanas", *Revista de la CEPAL*, N° 49 (LC/G.1757-P), Santiago de Chile, abril.

PROGRAMA BOLÍVAR (1993), "Integración tecnológica regional, innovación y competitividad industrial", Mecanismo Enlace, Caracas.

RAMOS OLIVERA, J. (1993), "Movilidad de la mano de obra en el MERCOSUR", *Contribuciones*, año 10, N° 2 (38), abril-junio, Buenos Aires.

REYNOLDS, C., F. THUOMI y R. WETTMANN (1993), *Case for Open Regionalism in the Andes. Policy Implications of Andean Integration in a Period of Hemispheric Liberalization and Structural Adjustment*, Report for USAID, octubre.

RIVERA-BATIZ, L.A. y P.M. Romer (1991), "Economic integration and endogenous growth", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 56, N° 2, mayo.

ROMER, P.M. (1987), "Growth based on increasing returns to scale due to specialization", *American Economic Review*, vol. 77, N° 1, enero.

- (1986), “Increasing returns and long-run growth”, *Journal of Political Economy*, vol. 14, N° 5, septiembre.
- SCHERER, P.M. y D. ROSS (1990), *Industrial Market Structure and Economic Performance*, Boston, Houghton Mifflin.
- SELA (Sistema Económico Latinoamericano) (1993), “Normas de origen: análisis económico y propuestas de acción multilateral” (SP/DRE/Di N° 2/1), Caracas, abril.
- (1992), “The relationship between competition policy and trade policy: an introduction to the issues” (SP/CL/XVIII.O/Di N° 1), Caracas, septiembre.
- SERRA PUCHE, J. (1992), “Conclusión de la negociación del TLC”, *El economista mexicano*, octubre-diciembre.
- STIGLITZ, J. (1988), “Rational peasants, efficient institutions, and a theory of rural organization: methodological remarks for development economics”, *Handbook of Development Economics*, H. Chenery y T.N. Srinivasan (comps.), Amsterdam, Elsevier.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1993), *World Investment Report, 1993: Transnational Corporations and Integrated International Production (ST/CTC/156)*, Nueva York, Naciones Unidas. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.93.II.A.14.
- VALDÉS, ALBERTO (1984), “Comercio de productos agrícolas en países en desarrollo: América Latina durante 1962-1979”, *Cuadernos de economía*, N° 63, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, agosto.
- VERNON, R. (1992), “The role of transnationals in a Western Hemisphere Free Trade Area” (WP-TWH-7), IDB/ECLAC Working Papers on Trade in the Western Hemisphere, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (BID/CEPAL).
- WONNACOTT, R.J. (1991), *The Economics of Overlapping Free Trade Areas and the Mexican Challenge*, Toronto, Canadian-American Committee, C.D. Howe Institute de Canadá y National Planning Association de los Estados Unidos de América.
- ZELADA CASTEDO, A. (1983) “Convergencia y multilateralismo en ALADI”, documento presentado al seminario “El Cono Sur de América Latina: nuevas perspectivas de cooperación regional”, Viña del Mar, Chile, 16 al 18 de noviembre.

Los Cambios Estructurales en la integración Latinoamericana y Caribeña

Introducción

El presente ensayo se basa en la idea central que los procesos de integración que se llevan a cabo en América Latina y el Caribe han experimentado un importante cambio estructural con respecto a las concepciones y realizaciones del pasado, y que éste es el resultado de dos influencias principales: a) en la esfera política, el advenimiento de sistemas democráticos en la gran mayoría de las naciones; y b) en el ámbito económico, al nivel de casi todos los países de la región, la apertura comercial y la liberalización de las economías.

67

En ambas esferas y ámbitos se hacen notar, a su vez, los efectos de las profundas transformaciones ocurridos en los últimos años en la política y la economía mundial, los que se reflejan en los países de América Latina y del Caribe, entre diversas consecuencias, en la introducción casi sin contrapeso de ideologías de carácter neoliberal.

Por su parte, la aplicación concreta de dichas ideologías se ha traducido, por ejemplo, en modelos de política económica que privilegian sobre cualquiera otra consideración al mercado como asignador de recursos, la apertura al comercio internacional y la liberalización de la economía, un papel subsidiario para el Estado, y la búsqueda de los equilibrios macroeconómicos.

Según se tratará de mostrar en este trabajo, son los procesos de apertura y liberalización del sector externo de los países de la región, al contrario de lo que se pudiera esperar, los han contribuido de modo significativo al resurgimiento en la región de iniciativas de integración de mayor alcance y profundidad que en el pasado.

El tema del advenimiento de la democracia y su influencia sobre los nuevos estilos de integración, al que se le concede igual o mayor importancia

que a los acontecimientos en el área económica, excede de los propósitos de este ensayo y no será tratado explícitamente.

Con este marco de referencia, se dará primero una mirada a los escenarios mundial y regional; luego se examinará el proceso de apertura comercial y de liberalización de las economías en los países de América Latina; se continuará con el análisis de la estructura actual de la integración; y se finalizará con un breve resumen y conclusiones.

Una Mirada al Escenario Mundial y Regional

Los cambios en el entorno mundial

Para comprender mejor las significativas transformaciones de la situación política y económica de los países de América Latina y el Caribe, hay que partir del hecho que el escenario mundial ha experimentado una verdadera transmutación en el pasado reciente.

68 En el aspecto puramente político, la Humanidad se ha visto enfrentada a diversos acontecimientos revolucionarios, como el derrumbe de la URSS y la consiguiente crisis de las repúblicas que la integraban y seguían su modelo; la tendencia a universalizar la adopción de formas democráticas de gobierno; el resurgimiento de los nacionalismos y las consiguientes luchas por imponer los derechos de las minorías étnicas; y la culminación de un unipolarismo militar hegemónico, entre otras transformaciones.

Por su parte, en el plano de la economía internacional también se perciben importantes cambios en las modalidades de organización de los sistemas de producción; en los procesos de internacionalización, transnacionalización y globalización; en las maneras en que se relacionan las economías desarrolladas entre sí y con las de los países en desarrollo; en la multilaterización versus el regionalismo; en la creciente importancia y movilidad de las corrientes financieras mundiales; en el predominio de la orientación hacia estructuras de economía de mercado; y por último, la multipolarización de los centros de supremacía económica mundial, a vía de ejemplo.

Así, las tendencias a la internacionalización y la globalización, por un lado, y a la regionalización, por otro, son fenómenos que hoy en día actúan en direcciones contrapuestas en la economía internacional. Todo ello está acompañado —o causado— por un espectacular cambio en los patrones tecnológicos; por una modificación de la importancia relativa de los principales

mercados, con una creciente ponderación de algunas regiones de Asia en la economía mundial; y por un incremento de la movilidad del capital internacional.

En cuanto a los avances en la tecnología, es indudable que el más destacado es la simbiosis que se ha producido entre los sistemas de comunicación y los progresos en la computación, que permiten transmitir información y conocimiento, a la velocidad de la luz, a todos los rincones del planeta. La informática, que es el resultado de esta alianza, ha convertido al mundo en un espacio “global” en lo económico y particularmente en lo financiero.

Por su parte la computación y los dispositivos de control numérico aplicados a la producción, han terminado con el “gigantismo” de las plantas industriales y contribuido a flexibilizar los procesos adaptándolos a la innovación que fluye de manera continua desde los centros desarrollados. La revolución tecnológica ha creado nuevas pautas de consumo y modificado los modos de producir. De manera simultánea, el sector de los servicios ha pasado a protagonizar un papel decisivo en el desarrollo de la economía mundial.

Surge, al mismo tiempo, la preocupación por el medio ambiente y el desarrollo sustentable después de siglos de depredación de los recursos naturales y de deterioro de las condiciones de vida de las poblaciones. Este es un elemento adicional que influirá en el intercambio internacional y en los modelos de desarrollo.

69

Por otra parte, los precios de las materias primas han caído en términos reales, así como ha disminuido la importancia relativa del trabajo en el proceso de producción, como consecuencia de las nuevas tecnologías que permiten que el aumento de la productividad supere el crecimiento de la demanda.¹ Todo esto obliga a los países en desarrollo a repensar las fórmulas más eficaces para insertarse de manera adecuada a la economía mundial.

Es así como la nueva conformación de la economía se basa fundamentalmente en el poder del conocimiento y de la información más que en los recursos naturales y la cantidad de fuerza de trabajo disponible.

Todos estos procesos se encuentran aún en marcha y seguirán generando nuevas estructuras de relacionamiento en la política y la economía internacional.

¹ Gustavo Fernández S., *“Pobreza, Democracia y Economía de Mercado”*, Foros Regionales para Promover una Agenda Social en América Latina, Comisión Sudamericana de Paz, Seguridad, Democracia, Santiago de Chile, diciembre de 1994.

Por supuesto, América Latina y el Caribe no han estado ajenos a estas grandes transformaciones. Sobre los países de la región no sólo han influido las mutaciones señaladas, sino asimismo las corrientes de pensamiento que se imponen desde los centros desarrollados y de las instituciones multilaterales de crédito —Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional—. Casi siempre estas “recetas” de naturaleza neoliberal son adoptadas en países de la región en términos que superan ampliamente lo que podría ser su utilización en las propias economías desarrolladas.

Dejando atrás la “década perdida” en la región

Para los países de América Latina, los años noventa significan importantes cambios con respecto a la década anterior. En efecto, las naciones de la región que enfrentaron con éxito los dolorosos procesos de ajuste en sus economías empiezan a experimentar evidentes signos de recuperación en el crecimiento del Producto Nacional y un mayor control sobre la inflación y los desequilibrios en las variables macroeconómicas. Al mismo tiempo, y como consecuencia de las mejores perspectivas de desarrollo, se reinicia la entrada de capitales extranjeros —interrumpida cuando se desencadenó la crisis de la deuda externa en 1982—.

70

Cabe recordar que los años ochenta, signada como la “década perdida”, constituyó para los países de la región un gran retroceso en el nivel de vida de sus poblaciones al disminuir en términos absolutos el ingreso por habitante y empeorar su distribución. En muchas de las naciones de América Latina comienza en este período la aplicación de rigurosas políticas de ajuste estructural, cuyo propósito central era crear condiciones para el servicio de la abultada deuda externa y lograr superar los desajustes macroeconómicos.

Para ejemplificar la caída del nivel de vida de la población latinoamericana en la “década perdida”, se presenta el Cuadro 1 con las tasas medias anuales de crecimiento del producto interno bruto (PIB) por habitante en los períodos 1970-1980; 1980-1990 y 1990-1993, para una muestra altamente representativa de países de la región. Ahí se pueden apreciar los signos negativos en el ritmo de incremento del PIB por habitante en los años ochenta, lo que significa una baja en términos absolutos con respecto al decenio anterior, para la gran mayoría de los países. La recuperación que se inicia en los años noventa, permitirá recién en 1992 superar los valores absolutos del promedio regional del PIB por habitante de 1984, que era de 2.148 dólares según cálculos del BID.

CUADRO I
AMÉRICA LATINA: PRODUCTO INTERNO BRUTO POR HABITANTE*
(porcentajes)

País	Tasa media anual de crecimiento		
	Período 1970-1980	Período 1980-1990	Período 1990-1993
Argentina	0,9	-2,2	6,6
Bolivia	1,7	-2,3	1,2
Brasil	6,3	-0,7	-0,1
Chile	0,9	1,1	5,4
Colombia	3,3	1,5	1,8
Costa Rica	2,6	-0,6	2,6
Ecuador	5,6	-0,8	1,0
El Salvador	0,2	-1,8	2,6
Guatemala	2,8	-2,0	1,2
Haití	3,0	-2,9	-7,9
Honduras	2,3	-0,8	1,1
México	3,7	-0,7	0,1
Nicaragua	-3,2	-4,3	-3,4
Panamá	2,4	-1,4	5,8
Paraguay	5,5	0,0	-0,2
Perú	0,8	-3,3	0,3
República Dom.	4,3	-0,3	1,7
Uruguay	2,6	-0,3	3,3
Venezuela	0,7	-1,7	3,0
América Latina**	3,3	-1,0	1,5

71

Fuente: BID, Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1994

* Los porcentajes de crecimiento del producto interno bruto por habitante se han calculado a partir de series en dólares de 1988, utilizando un factor de conversión que incorpora el tipo de cambio paralelo.

** Este promedio considera a algunos de los países del Caribe angloparlante.

El nuevo modelo de política económica que adoptaron muchos de los países latinoamericanos y que acompañó por lo general a los procesos de ajuste, es de corte esencialmente neoliberal, y consiste fundamentalmente en la apertura de las economías a la competencia internacional; en la limitación de las funciones del Estado, mediante una notoria disminución de sus actividades y del traspaso de la propiedad de las empresas estatales al sector privado nacional y extranjero, y también a transnacionales públicas de otros países; y en la búsqueda de la estabilidad de los precios internos a través de los equilibrios macroeconómicos.

El Proceso de Apertura de las Economías Latinoamericanas

En relación con la apertura de las economías latinoamericanas, un factor común a todas las reformas emprendidas es la liberalización del comercio exterior mediante importantes rebajas de aranceles y la eliminación de una parte importante de las barreras no arancelarias. Algunos países, como Argentina, Chile y Bolivia, por ejemplo, se abrieron también parcialmente a los movimientos de capital. Estas y otras naciones también tuvieron experiencias de liberalización financiera de la banca, con severos problemas iniciales debidos con seguridad a una apertura temprana en relación con la marcha del proceso de estabilización macroeconómica de las economías.

72

El Cuadro 2 ilustra lo sucedido en nueve países de América Latina en materia de reducción de los aranceles de importación. Este proceso, iniciado en la mayoría de ellos en los años ochenta, refleja opciones similares adoptadas por los países centroamericanos y caribeños.

Como se puede apreciar en el cuadro 2, no sólo han bajado de manera apreciable los niveles arancelarios promedios y máximos, sino también su dispersión. En efecto, a fines de 1993, los promedios se situaban en un rango de 7 a 18%; la tarifa máxima no sobrepasaba el 35% y el número de tramos arancelarios fluctuaba entre 1 y 7. La menor dispersión se da en el caso de Chile, que ha optado por otorgarle una protección pareja a las actividades productivas mediante una tarifa igual para todo el universo arancelario.

Con respecto a las barreras no arancelarias, es notoria su disminución o eliminación en todos los países de la región, en particular en lo que dice relación con las licencias previas de importación, las restricciones cuantitativas, y otros obstáculos administrativos o burocráticos al comercio. El empleo de instrumentos no arancelarios llegó a constituir, en algunos países, una maraña tal de dispositivos, a veces de efecto contradictorio, que obligó a

CUADRO 2

AMÉRICA LATINA (NUEVE PAÍSES): ANTECEDENTES DEL PROCESO DE APERTURA COMERCIAL

País	Inicio del Programa	Arancel máximo		Número de tramos		Arancel Promedio	
		Inicial	1993	Inicial	1993	Inicial	1993
Argentina(a)	1989	65	30	3		39(b)	15(b)
Bolivia	1986	150	10	2		12(c)	7(c)
Brasil	1988	105	35	29	7	51(d)	14(d)
Colombia(a)	1990	100	20	14	4	44(c)	12(c)
Costa Rica	1986	100	20		4	27(d)	14(d)
Chile(e)	1973	220	10	57	1	94(d)	10(d)
	1985	35	11	1	1	35(d)	11(d)
México	1985	100	20	10	3	24(b)	12(b)
Perú(a)	1990	108	25	56	2	66(d)	18(d)
Venezuela	1989	135	20	41	4	35(c)	10(c)

73

Fuente: CEPAL, *América Latina y el Caribe: Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, L/G.1800(SES.25/3), 2 de marzo de 1994, sobre la base del Cuadro V.1

(a) Los aranceles incluyen sobretasas. (b) Ponderado por la producción interna. (c) Ponderado por las importaciones. (d) Promedio simple de las partidas arancelarias. (e) La primera liberación comercial en Chile se completó en 1979. El arancel uniforme de 10% rigió hasta 1982. Por lo tanto, la primera fila se refiere a la información para ese período (1973-1982). En la segunda fila se presenta información acerca del comportamiento del arancel de importación para los años siguientes.

los gobiernos a proceder a su simplificación o supresión, a fin de dar transparencia y coherencia a las políticas referidas al sector externo.

La combinación de fuertes rebajas de aranceles con la racionalización y eliminación de medidas no arancelarias y un proceso de desregulaciones, hace que en la actualidad la región, con muy pocas excepciones, se encuentre con regímenes de protección de bases más explícitas, transparentes y abiertas.

A esta altura del proceso de apertura, cabe preguntarse si la liberalización de las economías a la competencia internacional, sea de forma unilateral o mediante acuerdos de libre comercio regionales o subregionales, es una condición necesaria y suficiente para estimular el crecimiento económico.

En esta materia no parece haber una respuesta única, dadas la diversas experiencias que se registran en los países en desarrollo. Los casos de Corea y Taiwán, en el Sudeste Asiático, y de Brasil, en América Latina, por ejemplo, atestiguan que es posible que el desarrollo económico preceda a la apertura de la economía. En otros casos, como Chile, la reforma comercial ha puesto de manifiesto las ventajas comparativas de sus sectores productivos, en especial los ligados a los recursos naturales, dando impulso al crecimiento económico.

La disminución de la protección comercial produce variados efectos sobre el conjunto de la economía nacional, según sea el tamaño del país, el grado de desarrollo y diversificación de su sistema productivo, la dotación de recursos, la infraestructura, la capacidad tecnológica, la preparación de la fuerza de trabajo, la distancia a los países centrales y otros factores similares. Como norma, se puede decir que a los países con grandes mercados internos y con economías más desarrolladas y complejas les resulta más difícil abrirse a la competencia internacional.

Las consecuencias de la apertura se reflejan de distinta manera en las demandas y ofertas globales y sectoriales de un país en particular. El impacto sobre la demanda consiste en incrementar la cantidad, calidad y diversidad de los bienes y servicios disponibles, y en corregir los precios relativos de los abastecimientos nacionales e importados. Por lo general, el proceso de apertura conduce a un aumento del bienestar de la población en su papel de consumidores.

Por el lado de la oferta, la apertura tiende a eliminar el sesgo antiexportador que genera una alta protección, lo que sin duda favorece a los exportadores nacionales. Por otro lado, aunque la liberalización comercial reduce el precio de los insumos importados y facilita el acceso a ellos —reducción del sesgo antiexportador— no garantiza que no opere el proteccionismo en los eventuales países compradores, en particular si se trata de una apertura unilateral.

Al mismo tiempo, la reforma comercial somete a una mayor competencia a los productores de bienes y servicios transables orientados al mercado nacional. Estos deberán enfrentarse ahora a los productores más eficientes y a aquellos que, no siéndolo, tienen el respaldo de políticas de promoción de exportaciones de las más agresivas del mundo. Ello incluye la presencia del dumping depredatorio y otras formas de competencia desleal, como los subsidios a la exportación.

La transformación productiva que provoca la liberalización comercial, puede significar la desaparición de una parte importante de la producción interna —aquella más débil frente a la competencia internacional—, con los

consiguientes problemas de desocupación de recursos. En este sentido, es fundamental que las rebajas arancelarias y la eliminación de barreras no arancelarias vaya acompañada de políticas de tipos de cambio real suficientemente altos (moneda nacional en relación a las principales monedas extranjeras utilizadas en el comercio internacional).

El problema es que las regulaciones en el sistema cambiario también se han ido modificando y van evolucionando hacia regímenes de mayor libertad en las operaciones y en las determinaciones del tipo de cambio. Sin embargo, aún coexisten en la región liberaciones totales del mercado con métodos de "flotación sucia" y con controles bastante amplios de la oferta de divisas y de la paridad. El dilema central se encuentra no tanto en la diversidad de sistemas utilizados, sino en que éstos han dejado de operar en función de la estructura de protección a las actividades productivas nacionales y de equilibrio del comercio exterior, y responden más bien a los movimientos financieros y de capital que, en general, se escapan del manejo de los gobiernos y de los bancos centrales.

Bajo estas condiciones, la política cambiaria no asume el papel de complemento de los aranceles para ofrecer la protección mínima necesaria a la producción local. Por el contrario, en varios casos la tendencia a la sobrevaluación de las monedas nacionales, que provoca el atraso cambiario, sumada a los bajos niveles arancelarios vigentes, genera desalientos a las exportaciones e importaciones superfluas.²

75

Además, la transformación productiva tendente a una mejor inserción en la economía mundial es un proceso normalmente lento, lo que suele generar un desfase entre el ajuste de la demanda y de la oferta a las nuevas condiciones de competencia internacional.

El Cuadro 3 refleja como la apertura comercial, entre otras causas, ha ocasionado un mayor incremento en las importaciones que en las exportaciones. De este modo, el saldo en la cuenta corriente de la balanza de pagos, que tradicionalmente ha tenido signos negativos para el conjunto de países de la región, a partir de 1991 comienza a hacerse cada vez más desfavorable. Este hecho coincide con una liberalización comercial bastante generalizada en toda América Latina. Simultáneamente, se produce el regreso de flujos financieros y de capital positivos a los países de la región, lo que permite que se materialice el aumento de la demanda por productos y servicios importados.

² SELA, "La dinámica y los dilemas de la integración en América Latina y el Caribe", documento presentado a la XVII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, Caracas, 2 al 6 de septiembre de 1991, SP/CL/XVIII. O/Di N° 12

CUADRO 3
AMÉRICA LATINA: SALDO EN LA CUENTA CORRIENTE DE LA
BALANZA DE PAGOS*
(millones de dólares)

País	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Argentina	-4.235	-1.572	-1.305	4.552	-672	-6.677	-7.568
Bolivia	-423	-255	-264	-192	-262	-409	-480
Brasil	-1.450	4.159	1.025	-3.788	-1.408	6.143	-637
Chile	-808	-167	-767	-598	142	-583	-2.092
Colombia	336	-216	-201	542	2.349	912	-2.240
Costa Rica	-256	-179	-415	-424	-75	-361	-561
Ecuador	-1.124	-536	-514	-166	-467	-27	-387
El Salvador	136	26	-174	-137	-168	-152	-100
Guatemala	-443	-414	-367	-213	-184	-706	-677
Haití	-31	-40	63	-39	-11	7	13
Honduras	-164	-111	-170	-51	-190	-224	-353
México	3.968	-2.443	-3.958	-7.117	-13.785	-22.811	-20.518
Nicaragua	-679	-715	-362	-305	-5	-695	-551
Panamá	167	498	23	64	-221	109	-38
Paraguay	-490	-210	256	-172	-466	-861	-608
Perú	-1.640	-1.24	6 94	-1.092	-1.584	-2.065	-2.080
R.Dominicana	-364	-19	-199	-9	-58	-393	-355
Uruguay	-161	-16	121	170	43	-207	-383
Venezuela	-1.390	-5.809	2.161	8.279	1.736	-3.365	-1.804
América Latina**	-9.535	-9.396	-5.457	-768	-15.875	-32.141	-41.851

Fuente: BID, *Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1994*

* Corresponde a una muestra de países de la región.

** Comprende a la mayoría de los países de la región, inclusive algunas naciones angloparlantes del Caribe

La situación descrita es particularmente visible en los casos de México, Argentina, Perú, Venezuela, Guatemala, Costa Rica, Uruguay, Honduras y Bolivia. Chile, que había emprendido el proceso de apertura comercial mucho antes, hasta 1993 todavía mantenía déficits en cuenta corriente, pero de naturaleza fluctuante.

El hecho es que para la región en conjunto la reforma comercial ha significado que las exportaciones y las importaciones de bienes y servicios, a partir de 1989 —fecha en que se inician la mayoría de las liberalizaciones—, crezcan más que el producto interno bruto, como se puede apreciar en el cuadro 1 del anexo. Desde 1989 a 1993 las importaciones y las exportaciones han aumentado de 12,0 a 17,2% y de 14,9 a 16,9%, respectivamente, como porcentaje de PIB.

El impacto sobre los coeficientes de exportaciones e importaciones es notoriamente superior en los casos en que los países han hecho una reforma profunda del sistema de comercio exterior, como es el caso de Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, República Dominicana y Uruguay. Brasil, pese a que ha hecho un esfuerzo importante de liberalización y de racionalización de su sistema de protección a la producción nacional, todavía mantiene un coeficiente relativamente bajo de importaciones, que tiene relación con su situación de economía de gran mercado interno y de oferta diversificada y compleja.

Pese a que en la actualidad son cada vez menos los que cuestionan los beneficios que la apertura ha significado para las economías de la región, se nota cierta insatisfacción porque la liberalización no ha ido acompañada de políticas activas de reasignación de recursos con el objeto de obtener una mayor competitividad internacional. En especial, se critican: i) las aperturas unilaterales sin contrapartida, en una situación internacional donde el proteccionismo sigue activo y donde el comercio internacional crece a tasas más lentas que en el pasado; ii) los escasos esfuerzos por desarrollar ventajas comparativas adquiribles en bienes y servicios con mercados dinámicos; y iii) las desregulaciones en los mercados financieros y en la cuenta de capital de la balanza de pagos, que han entorpecido la reasignación de recursos que se buscaba con la liberalización comercial, al provocar apreciaciones cambiarias y altas tasas de interés, las que desincentivan la inversión productiva y, simultáneamente, concentran recursos en operaciones puramente financieras o especulativas³.

³ Ver Manuel Agosin, CEPAL, "Política Comercial y Transformación Productiva", LC/R.1293, 19 de agosto de 1993.

La Estructura Actual de la Integración Latinoamericana y el Caribe

Considerando en conjunto los esquemas cuyo objetivo a mediano o largo plazo es alcanzar un significativo nivel de integración económica entre los países asociados y aquellos que sólo intentan crear condiciones favorables al comercio recíproco, es posible definir tres tipos de acuerdos en que participen los países de la región: a) esquemas subregionales de integración; b) acuerdos plurilaterales o bilaterales de nueva generación; y c) proyectos hemisféricos que incluyen a los EEUU.

a) *Esquemas subregionales de integración*

En la actualidad existen en América Latina y el Caribe cinco esquemas de esta naturaleza: la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), que es sin duda el más amplio de todos pues comprende a diez países de América del Sur y uno de América del Norte; el Mercado Común Centroamericano (MCCA); el Grupo Andino (GRAN); la Comunidad del Caribe (CARICOM); y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR).⁴

78

La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)

La ALADI tiene como países miembros a Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Su base jurídica se encuentra en el Tratado de Montevideo de 1980 y tiene como meta nominal el establecimiento de un mercado común latinoamericano, pero sin que se fije un plazo ni se cuente con mecanismos que aseguren un avance sistemático hacia esa meta.

El modelo de integración elegido para la ALADI corresponde a la voluntad de los países miembros para desarrollar iniciativas bilaterales, plurilaterales y conjuntas, referidas principalmente al libre comercio y a la cooperación económica.

En la actualidad la ALADI pasa por un período de difícil transición,

⁴ Para un análisis detallado de la evolución de los esquemas de integración de América Latina y el Caribe se puede consultar el documento CEPAL, "Desarrollo reciente de los procesos de integración en América Latina y el Caribe", LC/R.1381, del 5 de mayo de 1994. Parte importante de la síntesis de dichos esquemas que se hace a continuación esta basada en este documento.

puesto que, por un lado, está presionada por el dinamismo alcanzado por agrupaciones subregionales —Mercosur y Grupo Andino— en su interior y por la proliferación de acuerdos bilaterales entre sus países miembros; por otro, por la necesidad de robustecer su quehacer con iniciativas de convergencia entre sus asociados; y, por último, por la existencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), firmado por Canadá, Estados Unidos y México, que introduce un factor de inquietud sobre la unidad latinoamericana. En este sentido, se supone que en un futuro no muy lejano otros países de la región puedan participar del TLC.

El Mercado Común Centroamericano (MCCA)

El Mercado Común Centroamericano (MCCA) fue creado en 1960, mediante el Tratado de Managua, y tiene como países miembros a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Sin duda, es la agrupación donde la voluntad integracionista surgió más temprano y con más fuerza. Considerando el reducido tamaño de los cinco mercados y el limitado y cercano espacio geográfico que ocupan, es comprensible el continuado esfuerzo que han realizado estos países para alcanzar un elevado nivel de integración en sus economías.

79

En los años ochenta, los países centroamericanos experimentaron con particular rigor los efectos de la crisis económica que afectó a la región y severas tensiones ocasionadas por convulsiones políticas internas, promovidas en gran medida por las potencias dominantes en la época.

Superados en lo esencial los problemas de pacificación de los países de Centroamérica, han resurgido de inmediato nuevas iniciativas de integración, entre ellas la conformación de una Comunidad Económica Centroamericana.

Sin embargo, los propósitos de alcanzar rápidamente una Comunidad Económica Centroamericana han experimentado retrasos y debido amoldarse a la realidad de países que todavía no superan totalmente la crisis económica y política que los afecta desde hace más de diez años.

Entre tanto, Honduras —que se había retirado parcialmente de la MCCA— se ha reincorporado al proceso de integración y conformado, junto con El Salvador, Guatemala y Nicaragua, el denominado Grupo de los Cuatro. Estos países operan, desde mediados de 1993, como una unión aduanera y están empeñados en formar pronto un mercado común.

Por otra parte, han continuado las negociaciones entre los miembros originales del MCCA y Panamá para alcanzar de manera voluntaria, gradual, complementaria y progresiva, la Unión Económica Centroamericana, sin fijar fechas para las distintas fases del proceso.

El Grupo Andino (GRAN)

Al GRAN pertenecen actualmente Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Esta agrupación subregional se originó en 1969, fecha de suscripción del Acuerdo de Cartagena, con la participación de Chile, país que se retiró en 1976.

El modelo de integración andino correspondió a una época en que predominaban las ideas de programación industrial, la defensa de los intereses nacionales frente al comportamiento agresivo de las empresas transnacionales, y la protección —muchas veces exagerada— de las nacientes actividades productivas locales ante la competencia de los países que estaban fuera del GRAN.

80

Desde el punto de vista institucional, no cabe duda que alcanzó un nivel de organización mucho más completo y sofisticado que los otros esquemas de integración de la región. En efecto, aparte de las instituciones propias del GRAN, como el Parlamento Andino, el Tribunal Andino de Justicia, el Consejo de Ministros y la Junta del Acuerdo de Cartagena, se crearon la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Andino de Reservas (FAR), que son entidades que han cumplido un destacado papel en la asistencia crediticia y financiera a los países miembros.

Después de enfrentar una fuerte crisis en la década pasada, al igual que los otros esquemas de integración, el GRAN recibió un nuevo impulso en los años noventa. El rumbo del proceso de integración está ahora más dirigido hacia el libre intercambio al interior del Grupo Andino y hacia una mayor inserción en la economía internacional.

En función de esta estrategia, los esfuerzos se han dirigido al perfeccionamiento de la unión aduanera que contaría con un arancel externo común de nivel relativamente bajo y con pocos tramos arancelarios. La unión aduanera debería comenzar a regir plenamente en 1995. Por su parte, Colombia y Venezuela, y posteriormente Ecuador, ante la dificultad de aunar criterios sobre el arancel externo común y otras materias de importancia, se adelantaron acordando un proceso más acelerado de eliminación de aranceles al comercio recíproco.

La Comunidad del Caribe (CARICOM)

La CARICOM está constituida por los siguientes países miembros: Antigua/Barbuda, Bahamas —que es miembro de la CARICOM pero no del mercado común en formación—, Barbados, Belice, Dominica, Grenada, Guyana, Jamaica, Monserrat, St. Cristobal/Nieves, Sta. Lucia, St. Vicente y Granadinas y Trinidad-Tabago.

En 1973, mediante el Tratado de Chaguaramas, se constituyó la CARICOM como sucesora de la CARIFTA (Caribbean Free Trade Association). En razón del reducido mercado y recursos productivos, y de fuertes nexos culturales, los países del Caribe han mostrado una gran disposición hacia las acciones de cooperación entre ellos. Las economías de la mayoría de estos países depende de la exportación de algunos productos básicos y, cada vez más, de la prestación de servicios entre los cuales se destacan el turismo.

La CARICOM se destaca por el esfuerzo que ha puesto en la colaboración mutua en el sector agropecuario, la energía, el transporte y el turismo. Asimismo, ha desarrollado la cooperación —denominada funcional— en las áreas de salud, educación, deportes, cultura, administración tributaria, el desarrollo ambientalmente sustentable, los asentamientos humanos y la protección conjunta de los derechos civiles.

Mas que avanzar en la creación de un mercado común —propósito acordado en 1993— donde todavía existen dificultades para su instrumentación completa, se han registrado progresos en otras áreas como la libre movilidad de personas dentro de la CARICOM; la liberalización de los flujos de capital; y la eliminación parcial de la doble tributación a las ganancias obtenidas en otros países de la subregión. Asimismo, continúan las negociaciones para alcanzar una unión monetaria para el conjunto de países miembros de la Comunidad.

81

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR)

Esta agrupación, formada por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, tiene vigencia desde el 29 de noviembre de 1991 al firmarse el Tratado de Asunción. Dicho Tratado establece que, en 1995, debería estar constituido una mercado común, es decir, en esa fecha operaría la libre circulación de bienes, servicios y factores de producción y se establecería un arancel externo común. Al mismo tiempo, se acordaría una política comercial conjunta con respecto a los países no pertenecientes al MERCOSUR y se establecerían las bases para la coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales, con el objetivo de asegurar condiciones equitativas de competencia.

La creación del MERCOSUR, como ocurriera en su oportunidad con la formación del Grupo Andino, significa someter a una cierta tensión a la ALADI puesto que, aunque su institucionalidad se fundamenta en el Tratado de Montevideo de 1980, de hecho se constituye en un poderoso enclave dentro de un esquema más amplio, pero que no ha logrado consolidar un mecanismo global de integración para todos sus países miembros. En efecto, el MERCOSUR tiene un proyecto muy ambicioso para construir, en un breve plazo, una unidad bastante desarrollada de integración y , además, pertenecen a él dos de los países más grandes de la región.

En la actual etapa del MERCOSUR, definida como transitoria, su estructura institucional es bastante simple y casi precaria para conducir un proceso de gran complejidad y responsabilidad. Consiste, en esencia, en tres órganos: i) el Consejo del Mercado Común es la instancia superior y tiene la responsabilidad de la conducción política y la toma de decisiones en relación al cumplimiento de objetivos y plazos. Esta integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de cada uno de los países miembros. Una vez al año se reúne con los Presidentes de los Estados Partes. ii) el Grupo Mercado Común es el órgano ejecutivo y tiene facultades de administración y de propuesta. Está formado por cuatro miembros titulares y cuatro alternos que representan a los Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerios de Economía y a los Bancos Centrales de cada uno de los Estados Partes. iii) el Grupo Mercado Común cuenta con una Secretaría Administrativa, con sede en la ciudad de Montevideo, que tiene como finalidad llevar registro de las decisiones adoptadas e informar a los países miembros de las actividades del Consejo del Mercado Común y del Grupo Mercado Común.

Los obstáculos naturales a una iniciativa de la magnitud del MERCOSUR, han sido superados hasta el momento de forma pragmática, y es impresionante como, en un corto plazo, se han profundizado las vinculaciones políticas y económicas entre los países miembros.

Utilizando el comercio como un indicador de la interdependencia que se ha alcanzado al interior de cada uno de los cinco esquemas subregionales de integración descritos precedentemente, es notorio el avance logrado entre los países miembros del MERCOSUR que muestran el crecimiento más dinámico en sus exportaciones recíprocas⁵. Cabe recordar que este es el acuerdo más reciente de todos ellos.

⁵ Aunque el MERCOSUR sólo existe formalmente desde 1991, se consideran las exportaciones entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay como si ya en 1985 hubiera estado funcionando ese esquema, para efectos de comparación con otras agrupaciones.

Las exportaciones al interior del MERCOSUR se han más que cuadruplicado desde 1985 hasta 1993; en el GRAN aumentaron por sobre tres veces; y para la ALADI más que se duplicaron. El MCCA ha ido recuperando gradualmente sus niveles históricos de comercio intrasubregional, que a fines de los años sesenta había alcanzado al 26% de sus exportaciones totales. La CARICOM es la única que ha experimentado un incremento más bien modesto en sus exportaciones a la propia subregión. Ver Cuadro 4

CUADRO 4
ESQUEMAS SUBREGIONALES: PARTICIPACIÓN DE LAS
EXPORTACIONES INTRASUBREGIONALES EN LAS
EXPORTACIONES TOTALES DE CADA SUBREGIÓN
(porcentajes)

SUBREGIÓN	1985	1990	1993	Tasa crec. 1985-1993*
ALADI	8,0	10,9	19,2	232,5
GRAN	2,6	4,2	9,7	325,3
MERCOSUR	5,5	8,9	18,5	413,7
MCCA	13,7	16,5	23,6	144,9
CARICOM	11,3	12,6	11,5**	24,9

83

Fuente: CEPAL, División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento

* Porcentaje de incremento de las exportaciones intrasubregionales

** Corresponde al año 1992

b) Acuerdos de nueva generación⁶

Los convenios así llamados corresponden a acuerdos plurinacionales o binacionales suscritos por los países de la región a partir, principalmente, de

⁶ Sobre este tema se puede consultar CEPAL, "Desarrollo reciente de los procesos de integración en América Latina y el Caribe", LC/R.1381, del 5 de mayo de 1994, ya citado, y CEPAL, "La nueva integración regional en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)", LC/R.1403, del 30 de junio de 1994.

la presente década. Desde fines de 1989, se han registrado 22 tratados de esta naturaleza.

La gran mayoría de ellos —17 acuerdos— se han producido entre países miembros de la ALADI y se han perfeccionado en el ámbito del Tratado de Montevideo de 1980, utilizando el mecanismo de los Acuerdos de Alcance Parcial de Complementación Económica (ACE).

De estos tratados 17 son binacionales y 1 trinacional —el llamado Grupo de los Tres— formado por Colombia, México y Venezuela. (Ver cuadro 2 del Anexo).

El Grupo de los Tres intenta establecer una zona de libre comercio que, iniciándose en 1994, se perfeccionaría en diez años. Aunque los nexos económicos entre Colombia y Venezuela se han fortalecido significativamente, en particular a partir del 15 de marzo de 1992 en que acordaron estructurar una unión aduanera entre los dos países con independencia de los demás miembros del GRAN, sus vinculaciones con México son mucho más débiles. No obstante, existe una relativa cercanía geográfica y un interés compartido por Centroamérica y el Caribe

Aparte de la gran abundancia de ACE celebrados entre pares de países, una característica general es que tienen un componente de liberalización parcial —12 acuerdos— o total del comercio recíproco —5 acuerdos—. Además, algunos de los ACE contienen cláusulas referidas a normas de origen, trato a las inversiones provenientes de la contraparte, cuestiones sectoriales, mecanismos de solución de controversias, y otras materias similares.

Bolivia seguida por Chile y Argentina, son los países miembros de la ALADI que han utilizado el mecanismo de los ACE de manera más extendida. En los tres casos se trata de naciones que se han jugado por las apertura de sus economías al comercio internacional, de modo que la liberalización adicional que significan los ACE les representa un costo menor —en el caso de producirse desviación de comercio— que a otros países que tienen una protección comercial relativamente mayor.

Por su parte, Chile es el país que ha suscrito más ACE con intenciones de alcanzar una liberalización total del comercio con sus contrapartes. En efecto, los ACE bilaterales con México, Venezuela y Colombia tienen el propósito de llegar a un intercambio de bienes sin trabas arancelarias ni de otras naturaleza antes del término del siglo. La explicación de esta estrategia se encuentra en parte importante en la política de apertura que mantiene desde hace tiempo, destinada a incrementar su competitividad internacional y a aumentar sus exportaciones. Así, para mantener el dinamismo en el creci-

miento de las exportaciones necesita asegurar el acceso a nuevos mercados, como los que se encuentran en la propia región.

En cuanto a los efectos producidos por los ACE sobre el comercio, cabe señalar que de los 30 principales ejes de intercambio bilateral entre países miembros de la ALADI, en el período 1990-1993, sólo 6 no están cubiertos por convenios de liberación total o parcial de las transacciones comerciales distintos de las preferencias negociadas en los años iniciales de la ALADI. De los 24 ejes importantes, 5 corresponden a países del MERCOSUR (Argentina-Brasil; Brasil-Uruguay; Brasil-Paraguay; Argentina-Uruguay y Argentina-Paraguay); 5 a vinculaciones comerciales entre pares de países del GRAN (Colombia-Venezuela; Colombia-Perú; Colombia-Ecuador; Ecuador-Perú; y Perú-Venezuela); 2 a ejes entre países del Grupo de los Tres (México-Venezuela y Colombia-México); y los restantes 12 a ACE de distinta naturaleza y profundidad, suscritos principalmente por Chile, que no pertenece a ninguna de estas agrupaciones subregionales.⁷

Conjuntamente los 24 ejes apoyados por tratados binacionales o por acuerdos subregionales representan el 75.7% del comercio intra-ALADI, lo que refleja el significado de las preferencias otorgadas al amparo de estas nuevas modalidades de apertura entre países de la zona.

Aparte de los ACE, ya mencionados, se han celebrado cinco convenios fuera de la ALADI. Ellos son los acuerdos suscritos por Colombia, México y Venezuela con el MCCA y la CARICOM. Los tratados indicados corresponden a una expresión concreta del interés que los tres países tienen por acentuar sus vínculos con las naciones centroamericanas y caribeñas. Las relaciones han tendido a producirse de modo fraccionado, es decir, cada uno de los miembros del Grupo de los Tres ha intentado fortalecer los nexos de manera separada con el MCCA y la CARICOM. (Ver cuadro 2 del Anexo).

Los acuerdos firmados por Colombia, México y Venezuela con las naciones centroamericanas y caribeñas se basan, en general, en consideraciones de cooperación y liberación arancelaria asimétrica del comercio, de manera tal que se puedan ofrecer oportunidades de acceso a los mercados de los países mayores a estas naciones de menor desarrollo.

Esta práctica se venía dando desde los años setenta en el ámbito de la cooperación, por parte de México y Venezuela, desde la puesta en vigencia del Acuerdo de San José de colaboración en el abastecimiento petrolero.

⁷ En el documento CEPAL, "El dinamismo reciente del comercio intrarregional de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)", LC/R.1436, del 23 de agosto de 1994, se presenta un análisis detallado de los ejes de comercio en la ALADI.

c) *Proyectos hemisféricos*

En un significativo cambio en la política y la práctica de las relaciones económicas tradicionales de los Estados Unidos con los países de América Latina y el Caribe, el Presidente Bush anunció, a mediados de 1990, la denominada “Iniciativa para las Américas”. Por intermedio de ella se proponía la creación de una zona de libre comercio que comprendería de “Alaska a Tierra del Fuego”, entre otras materias relacionadas con las inversiones, la propiedad intelectual y la deuda externa.

A partir de esta nueva situación, la mayoría de los países de la región y algunas agrupaciones subregionales suscribieron los denominados “acuerdos marco” con los Estados Unidos, que establecen mecanismos conjuntos para examinar los problemas que surgen de las relaciones comerciales y de las inversiones.

Con posteridad, el 17 de diciembre de 1992, se firma el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCN) entre Canadá, México y Estados Unidos, que entraría en vigor el 1 de enero de 1994.

86 Dicho Tratado busca eliminar los obstáculos arancelarios y la mayoría de los no arancelarios existentes entre los tres países, establecer disciplinas para los llamados “nuevos temas”, tales como los servicios y los derechos de propiedad intelectual, y proveer el marco institucional para la solución de cualquier controversia que pueda surgir. Adicionalmente, consta de un conjunto de convenios paralelos sobre cooperación ambiental, laboral y de financiamiento de proyectos fronterizos entre México y los Estados Unidos.

El TLCN debería conducir a generar en América del Norte una zona de libre comercio, que se perfeccionaría en un plazo de 15 años, para mercancías, servicios financieros y seguros, transporte terrestre, telecomunicaciones y otros servicios, y a la cooperación tripartita en inversiones, propiedad intelectual, medio ambiente y relaciones laborales.

La estructura del TLCN hace de él un acuerdo sumamente complejo, puesto que está compuesto de 22 capítulos, cientos de artículos y numerosos anexos, apéndices y adjuntos. Muchas de sus disposiciones están ligadas al GATT y otras a las constituciones, leyes y regulaciones de los países miembros a nivel de los gobiernos federales, estatales, provinciales y municipales.⁸

⁸ Ver SELA, “Análisis de las disposiciones del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica”, Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, Caracas-Venezuela, 25 al 29 de octubre de 1993, SP/CL/XIX.O/Di N° 2.

Por su parte, los Presidentes de Canadá, México y Estados Unidos, Jean Chrétien, Ernesto Zedillo y Bill Clinton, respectivamente, al finalizar la Cumbre de las Américas —realizada en Miami del 9 al 11 de diciembre de 1994— hicieron una invitación formal al Gobierno de Chile para iniciar negociaciones tendientes a la incorporación de este país al TLCN. Se supone que dicha invitación marcaría el comienzo de un proceso que llevaría a todos los países del hemisferio a constituir una enorme zona de libre comercio. El mecanismo que se utilice para la incorporación de Chile al TLCN serviría como pauta para el ingreso de otros países o agrupaciones subregionales a este Tratado.

La actual participación de México en el TLCN ha generado algunos problemas al interior de la ALADI, dado que por su condición de miembro pleno de la Asociación está obligado a aplicar la cláusula de la nación más favorecida a los otros países miembros al otorgar preferencias comerciales a terceros países, como sucede con el TLCN. Chile estaría en las mismas condiciones al ingresar al TLCN. El dilema se ha resuelto en la ALADI al establecer un mecanismo de compensación por los eventuales perjuicios que se ocasionen a los demás países miembros.

La creciente importancia del comercio intrarregional

87

Como una aproximación al tema de la influencia de la apertura comercial en el desarrollo del intercambio al interior de la región, se presenta el cuadro 5. En él aparecen las cifras que indican la proporción de las exportaciones y de las importaciones totales que son colocadas o provienen, respectivamente, de los países miembros de la ALADI. Se ha seleccionado a la ALADI para este ejercicio porque es donde se cuenta con más información actualizada y corresponde a la mayor agrupación de integración dentro de la región

El cuadro 5 señala un incremento global de las compras que los países miembros de la ALADI hacen en la propia zona —aumento del coeficiente de importaciones intra-ALADI en comparación con las importaciones totales de 15.5%, en 1989, a 16,9%, en 1993— a pesar que con la apertura comercial podrían abastecerse desde otros orígenes sin pagar un sobreprecio exagerado. Solamente Chile y Ecuador se exceptúan de la tendencia general a subir las compras desde la zona en proporción mayor que las procedentes de otras regiones del mundo.

Es interesante que Brasil, México y Venezuela, países que importan habitualmente de los centros industrializados también incrementan relativamente sus compras desde países miembros de la ALADI.

CUADRO 5
ALADI: PROPORCIÓN DE LAS EXPORTACIONES
Y DE LAS IMPORTACIONES QUE ES COLOCADA/PROVIENE
DEL MERCADO ZONAL
(en porcentajes de las exportaciones/importaciones totales)

Países	Exportaciones (origen)					Importaciones (destino)				
	1989	1990	1991	1992	1993	1989	1990	1991	1992	1993
Argentina	25,0	25,3	28,1	32,0	40,3	33,1	33,0	30,6	33,5	32,4
Bolivia	42,8	44,8	48,4	38,6	37,7	43,2	46,6	38,0	36,5	49,6
Brasil	11,0	10,2	15,6	21,1	23,6	17,5	16,9	17,2	16,6	18,5
Chile	12,0	12,3	14,8	16,3	19,3	27,0	24,6	27,3	25,3	23,0
Colombia	9,2	9,6	15,3	19,0	19,8	20,2	18,4	19,9	21,4	23,0
Ecuador	13,3	10,8	12,3	13,3	16,8	20,7	20,7	19,8	19,5	19,0
México	3,2	3,3	3,6	5,0	5,3	2,9	3,4	4,0	4,2	4,4
Paraguay	41,8	44,4	44,3	47,6	47,3	39,7	32,9	33,9	42,0	47,6
Perú	14,0	13,0	15,2	18,6	17,6	30,9	35,5	36,8	35,3	32,2
Uruguay	36,9	39,5	40,3	41,5	50,6	49,6	48,7	48,4	46,4	49,2
Venezuela	5,7	6,7	7,6	9,2	12,0	9,3	11,1	12,7	13,4	13,2
ALADI	11,0	10,9	13,6	16,8	19,2	15,5	14,9	15,3	16,0	16,9

88

Fuente: CEPAL, División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento, a partir de la base de datos de las Naciones Unidas COMTRADE y otras fuentes oficiales. Los datos para los años 1992 y 1993 (provisional) fueron suministrados por la Secretaría de la ALADI

Por otro lado, el coeficiente de exportaciones hacia la zona en proporción de las exportaciones totales crece de manera apreciable entre los años 1989 y 1993, indicando que los productores de la zona encuentran cada vez más atractivo el mercado de la ALADI. De un porcentaje de 11%, en 1989, pasa a 19.2%, en 1993. En este caso únicamente Bolivia disminuye la proporción de sus exportaciones a la zona. Es destacable la evolución experimentada por las ventas a la zona de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Uruguay y Venezuela.

En síntesis, durante el período en que las economías de los países miembros de la ALADI se abren a la competencia internacional, coincide en que simultáneamente crecen los intercambios comerciales entre los países pertenecientes a los diversos esquemas de integración subregional (ver cuadro 4), y se produce una verdadera euforia integracionista.

A Manera de Conclusión

Como se ha podido apreciar a través del presente ensayo, el conjunto de transformaciones ocurridas, tanto en el entorno internacional como en la políticas y estructuras nacionales de los países de la región, y en particular el avance en la apertura comercial y la liberalización de las economías, se ha traducido en un incremento y profundización de las relaciones de cooperación entre las naciones latinoamericanas y caribeñas. Todo ello con el trasfondo de las experiencias dejadas por la crisis de los años ochenta, y los desafíos de modelos abiertos a la competencia internacional en un mundo de riesgo e incertidumbre.

Por otra parte, en el ámbito político propiamente tal, los regímenes autoritarios que abundaron en la región en los años ochenta han sido reemplazados por gobiernos elegidos de manera democrática. Esto ha permitido frecuentes contactos entre los gobiernos y un diálogo cada vez más fluido entre los distintos agentes políticos y económicos de los países, lo que ha creado un ambiente altamente favorable al desarrollo de iniciativas de intercambio comercial, inversiones intralatinoamericanas, creación de empresas conjuntas, y otras realizaciones similares.

De este modo, después de la virtual paralización de los esfuerzos de integración en la década pasada, los años noventa se inician con múltiples acciones en este campo. Así, junto con el resurgimiento de los antiguos compromisos subregionales de integración, aparecen nuevos esquemas de naturaleza plurinacional o binacional, la mayoría de ellos basados en la idea de alcanzar zonas de libre comercio .

Acompañando esta nueva dinámica de la integración regional surge, a mediados de 1990, la propuesta del Presidente Bush de los Estados Unidos para conformar una zona de libre comercio que comprenda todo el Hemisferio Americano. Esta idea —denominada Iniciativa para las Américas— se materializa con la incorporación de México al Tratado de Libre Comercio de Estados Unidos y Canadá, en enero de 1994.

En la Cumbre de las Américas de diciembre de 1994, en Miami, ha quedado clara la intención de proseguir con la formación de una zona de libre comercio hemisférica, tanto por la invitación a Chile para iniciar negociaciones tendentes a su incorporación al TLCN, como por la demostración de voluntad de tener concluidas las negociaciones de la denominada “Area de Libre Comercio de las Américas” a más tardar en el año 2005.

Todos estos aspectos han sido centrales en la estructuración de una nueva forma de hacer integración en América Latina y el Caribe.

En síntesis, en los últimos años se ha avanzado con más velocidad y profundidad que en cualquier período anterior de la integración, a través de diversas fórmulas y con los países latinoamericanos y caribeños organizándose en distintas agrupaciones bi o plurinacionales, en consonancia con las nuevas orientaciones de las políticas internas de apertura de las economías de la región y de las transformaciones del entorno internacional.

Por otra parte, la experiencia acumulada a través de más de treinta años ha ayudado a evitar situaciones que hacían que los procesos se frustraran por falta de realismo político. Por último, es seguro que la apertura democrática ha jugado un papel decisivo en los avances en la integración, al abrirse los cauces de comunicación entre los gobiernos de la región y disminuir las tensiones geopolíticas.

Anexo

CUADRO I
AMÉRICA LATINA: COEFICIENTES DE APERTURA
DE LAS EXPORTACIONES Y DE LAS IMPORTACIONES,
CON RESPECTO AL PRODUCTO INTERNO BRUTO*
(Porcentajes)

Países	Coef. Apertura Importac.					Coef. Apertura Exportac.				
	1989	1990	1991	1992	1993	1989	1990	1991	1992	1993
Argentina	4,9	5,0	7,5	11,3	11,8	9,8	11,6	9,8	9,0	8,9
Bolivia	12,9	11,9	14,1	15,1	14,9	12,5	13,9	13,4	12,2	12,5
Brasil	6,2	7,2	7,9	8,3	8,9	10,9	10,8	11,4	14,1	14,8
Chile	24,6	24,5	24,6	27,7	29,3	28,5	30,3	31,4	33,5	33,1
Colombia	13,1	13,7	12,9	16,1	21,6	15,7	18,0	18,2	18,8	18,8
Costa Rica	40,5	42,7	40,4	47,4	51,7	37,9	39,8	42,2	44,9	47,3
Ecuador	17,6	16,5	18,3	17,9	16,8	20,0	21,5	21,9	22,7	23,4
El Salvador	26,1	25,4	25,5	27,5	27,9	15,3	21,4	20,3	21,5	23,3
Guatemala	22,6	21,7	22,5	29,7	30,2	17,7	18,3	16,8	17,4	16,6
Honduras	29,6	28,8	29,6	30,1	31,1	27,7	27,8	26,5	27,0	26,1
México	17,3	19,8	22,2	26,1	25,8	17,0	16,8	16,9	16,7	17,3
Nicaragua	31,5	30,2	34,8	34,3	30,4	17,3	20,5	17,2	20,5	22,4
Panamá	27,8	35,5	37,8	39,0	38,2	33,2	35,0	34,9	33,0	33,8
Paraguay	23,5	28,7	28,9	25,3	26,5	21,3	25,8	22,4	19,9	21,8
Perú	10,3	12,1	12,9	14,3	12,9	14,4	12,9	12,3	12,5	11,8
R. Dominicana	53,6	56,1	61,0	67,3	68,0	41,6	55,1	61,3	70,3	67,0
Uruguay	17,0	17,1	19,7	23,0	25,9	22,6	25,2	25,1	25,8	26,0
Venezuela	16,3	14,2	19,2	21,7	19,9	18,9	20,3	19,3	17,5	19,2
América Latina**	12,0	13,1	14,7	16,9	17,2	14,9	15,7	15,6	16,5	16,9

91

Fuente: BID, Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1994

* Las exportaciones y las importaciones corresponden a bienes y servicios calculados en dólares de 1988, al igual que el producto interno bruto. Las cifras para el año 1993 son provisionales.

** Este promedio considera a algunos de los países del Caribe angloparlante

CUADRO 2
ACUERDOS PLURINACIONALES O BILATERALES
DE NUEVA GENERACIÓN

TIPO DE ACUERDO Y PAISES PARTICIPANTES	OBJETIVOS FINALES
ACE N° 15 Bolivia y Uruguay (1991)	Preferencias arancelarias, cooperación en tecnología, transporte y siderurgia
ACE N° 16 Argentina y Chile (1991)	Preferencias arancelarias, cooperación energética, minera, infraestructura, transporte e inversiones
ACE N° 17 Chile y México (1991)	Zona de libre comercio y estímulo a las inversiones
ACE N° 19 Argentina y Bolivia (1991)	Preferencias arancelarias y cooperación
ACE N° 20 Argentina y Venezuela (1990)	Preferencias arancelarias y cooperación
ACE N° 21 Argentina y Ecuador (1993)	Preferencias arancelarias y cooperación
ACE N° 22 Bolivia y Chile (1993)	Liberación parcial del comercio con reciprocidad relativa y cooperación en energía
ACE N° 23 Chile y Venezuela (1993)	Zona de libre comercio y estímulo a las inversiones
ACE N° 24 Colombia y Chile (1993)	Zona de libre comercio y estímulo a las inversiones
ACE N° 25 Brasil y Perú (1993)	Preferencias arancelarias y cooperación
ACE N° 26 Bolivia y Brasil (1994)	Preferencias arancelarias y cooperación en energía e infraestructura
ACE N° 27 Brasil y Venezuela (1994)	Preferencias arancelarias y cooperación

CUADRO 2 (Continuación)
ACUERDOS PLURINACIONALES O BILATERALES
DE NUEVA GENERACIÓN

ACE N° 28 Ecuador y Uruguay (1994)	Preferencia arancelaria y cooperación
ACE N° 29 Bolivia y Paraguay (1994)	Preferencia arancelaria e infraestructura
ACE N° 30 Ecuador y Paraguay (1994)	Preferencias arancelarias
ACE N° 31 Bolivia y México (1994)	Desgravación general, con excepciones
Grupo de Los Tres: Colombia, México y Venezuela (1992)	Zona de libre comercio
Venezuela y Centroamérica (1993)	Zona de libre comercio, con desgravación asimétrica en favor de Centroamérica
México y Centroamérica (1992)	Zona de libre comercio, con desgravación asimétrica, cooperación técnica, energética
Colombia y Venezuela con Centroamérica (1993)	Zona de libre comercio, con desgravación asimétrica, promoción de inversiones
Venezuela y CARICOM (1992)	Incremento de comercio, con rebaja unilateral de aranceles por parte de Venezuela, promoción de inversiones
Colombia y CARICOM (1993)	Promoción de comercio, con reciprocidad relativa en la apertura de mercados

Fuente: Recopilación realizada por Miguel Izam, funcionario de CEPAL, y por el autor, desde distintas fuentes.

NOTA: los ACE son Acuerdos de Complementación Económica dentro del marco del Tratado de Montevideo de 1980 (ALADI). No se han incluido los acuerdos plurilaterales firmados entre sí por los países miembros del MCCA antes del Protocolo de Guatemala del 29 de octubre de 1993, que reitera la voluntad política de avanzar en la formación de una unión económica. Tampoco se han reseñado los acuerdos bilaterales suscritos por Perú con Bolivia y Ecuador, por considerarse que estos deberían ser absorbidos en gran parte con la reincorporación plena de Perú a los compromisos del Grupo Andino.

Articulación y Convergencia en el Actual Contexto Latinoamericano, Desde la Perspectiva de la ALADI

La búsqueda latinoamericana

Durante cerca de cuatro décadas los países de la región han intentado diversos caminos para aumentar sus relaciones recíprocas, con vistas a establecer, progresivamente, un sistema latinoamericano unificado. Sin embargo, se debe reconocer que a diferencia de la experiencia europea en la materia, no se fue pasando, sucesivamente, de las formas más elementales a las más compromisorias de integración regional; por el contrario, los cambios de modalidades se fueron verificando más en función de las dificultades y limitaciones en el desarrollo de los proyectos emprendidos (que se mantenían, a pesar de todo, en el letargo o el estancamiento, sin desaparecer), independientemente de sus alcances o del número de países participantes.

95

Entre los principales obstáculos y disfuncionalidades que limitaron el desarrollo del proceso de integración regional en América Latina se pueden mencionar la falta de fidelidad democrática, el escaso desarrollo de la dimensión política², la disfuncionalidad de los esquemas institucionales adoptados y la inexistencia total o parcial de diversas condiciones estructurales necesarias³.

¹ Director de la División de Cooperación y Prospectiva de la Integración de la Secretaría General de la ALADI. Las opiniones expuestas son de responsabilidad exclusiva del autor y no comprometen ni expresan necesariamente las posiciones de la institución en que se desempeña.

² La integración en América Latina no fue más que un instrumento (sustituible por otros) de la política de desarrollo. Los primeros esquemas de integración regional se redujeron a una sola dimensión, la comercial, con vistas a superar o al menos paliar, la limitada y desequilibrada inserción de los países de la región en el comercio mundial. (Vacchino, Juan Mario: *"La dimensión institucional en la integración latinoamericana"*. Revista Integración Latinoamericana 185. Buenos Aires (diciembre 1992), págs. 3-16).

³ CEPAL. 1992. *"Panorama reciente de los procesos de integración en América Latina y el Caribe"*. Santiago de Chile, 15 de setiembre de 1992, págs. 6-12, 26-32. Por las dimensiones del continente, las distancias relativas, los obstáculos geográficos y los circuitos preestablecidos, los países de la región continuaron más vinculados con los países altamente desarrollados que entre sí.

Afortunadamente, desde mediados de los años ochenta y más claramente con el nuevo decenio, se abren muy interesantes perspectivas para la conformación progresiva del espacio latinoamericano unificado, a partir de los diferentes proyectos subregionales y bilaterales existentes. En ellos se advierte que el progreso de la integración se asocia a la presencia, en forma simultánea, de la dimensión política, las condiciones estructurales básicas y el marco institucional adecuado a cada fase del proceso. El esfuerzo a realizar para concretar el proyecto regional y el problema a resolver, en consecuencia, es cómo lograr una ordenada articulación de las experiencias en curso, de modo de hacerlas convergentes en la dimensión latinoamericana.

Rasgos del nuevo escenario internacional

Bajo el impulso de la revolución tecnológica y de la internacionalización de las finanzas y de la producción y de los mercados, ha cobrado importancia una tendencia a la globalización, que interrelaciona a empresas y países, en diferentes planos y dimensiones, que confluyen en la conformación progresiva de un sistema mundial, cada vez más interdependiente y articulado en una única economía y mercado.

96

En esta perspectiva, la culminación de la Ronda Uruguay del GATT con resultados alentadores, permite preservar la existencia de un orden multilateral, con reglas estables para el manejo del comercio internacional, que involucra desde ahora el comercio de servicios. El surgimiento de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y el nuevo ordenamiento normativo acordado constituyen el insoslayable marco de base del conjunto de reglas que se deberán emplear en la región. Ambos procesos abren una perspectiva planetaria para todos los países periféricos, como nunca se había verificado antes.

América Latina ha puesto de manifiesto su disposición a insertarse activamente en este nuevo escenario internacional. Sus países están participando activamente de la globalización a través de la apertura al exterior de sus economías y de su actuación en las negociaciones por un sistema mundial de comercio previsible, con normas regulatorias claras y precisas.

Junto con la globalización, se han desarrollado, en forma creciente, agrupaciones regionales, que si bien son una respuesta a las dificultades con que los países han tropezado dentro del sistema multilateral de comercio, son también expresiones concretas de una tendencia que encuentra en la vecindad y en la similitud de orígenes y de situaciones, el punto de partida para

desarrollar proyectos comunes; ellos implican una intensificación de las relaciones recíprocas en diferentes planos: comercial, económico, financiero, tecnológico, social, político, cultural, etc.⁴

Los países latinoamericanos son partes activas del proceso de regionalización a través de los múltiples acuerdos y nexos preferenciales establecidos dentro de la región, a los que se han agregado más recientemente acuerdos preferenciales con terceros países y sus áreas de integración.

Asimismo, como un paradójico contrasentido, tanto a escala regional, y aún más a nivel nacional, los países desarrollados, a pesar de sus manifestaciones ideológicas liberales, siguen practicando políticas proteccionistas que pueden ir en desmedro del libre acceso de los países de la región a sus mercados, o estableciendo fórmulas de regulación, a través de los Sistemas Generales de Preferencias (SGP), que les permite eliminar del sistema a los países de la región con mayor dinamismo relativo. Frente a estos problemas y teniendo en cuenta la experiencia anterior, la actitud más aconsejable es la de aunar esfuerzos en un frente común.

Cambios recientes en América Latina: una nueva realidad

97

Como un rasgo fundamental del proceso de restablecimiento y consolidación de la democracia en la región, se ha verificado un aumento en las interacciones de todo tipo entre pares o grupos de países de la región que, entre otros aspectos, se manifiesta en el número y contenido de los acuerdos alcanzados y en la frecuencia de las visitas, contactos y reuniones presidenciales y de otras altas autoridades nacionales. En esta perspectiva, las interacciones se extienden a las relaciones entre distintos protagonistas de la vida política y social y se exterioriza en los múltiples convenios establecidos a nivel de partidos y movimientos políticos, grupos económicos, instituciones académicas y universitarias y otras que conforman el nuevo ambiente latinoamericano de paz, entendimiento y cooperación.

Existe hoy una valoración positiva en la regionalidad, en lo económico y en lo político y de las semejanzas culturales que ella contiene, que están per-

⁴ Desde la perspectiva latinoamericana, la integración regional no debería reducirse a la liberación comercial y el ensanchamiento de los mercados, por importante que ellos sean. Para ser plenamente efectiva, debe tener un carácter político y comprender y desarrollarse, como proceso multidimensional, en los diferentes ámbitos de la vida social.

mitiendo la superación de viejos conflictos y la cicatrización de las heridas que ellos produjeron, en marcado contraste con lo que está sucediendo en otras regiones del globo, en donde los enfrentamientos entre nacionalidades y grupos religiosos y étnicos se recrudecen, con independencia de los niveles de desarrollo técnico, económico y financiero que pudieran haberse alcanzado.

Los nuevos relacionamientos políticos no han quedado constreñidos al ámbito bilateral, ni siquiera subregional, sino que incluyen los mecanismos y las acciones de concertación a nivel regional. En tal sentido, fueron surgiendo diferentes modalidades de concertación y de cooperación políticas, la última de las cuales, el Mecanismo de Consulta y Concertación Política Latinoamericana, Grupo de Río, que reúne a los once países miembros de la ALADI y cuenta también con la participación de representantes de las otras dos subregiones; América Central y el Caribe, se ha constituido en el principal cenáculo para la adopción de decisiones políticas de la región, de frente al mundo.

98

En el plano económico, como consecuencia del proceso de reajuste y reestructuración de las economías nacionales, se observa la aplicación de políticas similares, orientadas a propiciar una mayor apertura hacia el exterior, con el claro propósito de lograr una mejor inserción en la economía internacional. Estas coincidencias, que también se constatan en una serie de metas, mecanismos e instrumentos tendentes a dar estabilidad a las economías de los países de la región (equilibrio fiscal, privatizaciones, redimensionamiento del Estado, modernización y mayor competitividad del aparato productivo), explican el gran número de criterios compartidos y facilitan el camino hacia nuevos entendimientos y proyectos conjuntos.

Los hechos indicados permiten afirmar que se está frente a una nueva etapa del proceso de desarrollo e integración en América Latina. Ella se diferencia de las fases anteriores porque se ha pasado de una estrategia orientada a ampliar los mercados nacionales (como extensión del modelo de sustitución de importaciones a escala nacional), a una integración que, además de profundizar las interdependencias entre los países de la región, trata de servir de sustento a una mejor inserción en las corrientes mundiales de comercio e inversión, donde se requieren crecientes niveles de eficiencia productiva y competitividad internacional.⁵

⁵ En cierto sentido, en los recientes y renovados impulsos hacia la integración regional han vuelto a predominar los conceptos ortodoxos iniciales sobre integración, pero en un cuadro de situación diferente, con otra estrategia de desarrollo y otro horizonte de alianzas y de posibilidades dentro de la región, en el hemisferio y también en el sistema mundial.

Dinamismo del comercio intralatinoamericano

El comportamiento del comercio regional, tradicional expresión y medida del grado de integración económica, pone de manifiesto los cambios que se han verificado en las relaciones recíprocas entre los países latinoamericanos.⁶

La reciente dinamización de estas relaciones comerciales ha dado como resultado un aumento significativo de los intercambios. No se trata, como hasta el año 1990, de recuperar los niveles máximos a los que se había llegado al comienzo de la década anterior, que habían disminuido en los años de crisis. En efecto, al desplomarse la capacidad de importación de la región, el comercio intrazonal, que redujo su peso en las exportaciones totales desde un 14.3% en 1981 a sólo el 8% en 1985, comenzó a recuperarse lentamente en el resto del decenio, manteniéndose entre un 10% y un 11% de dicho total.

En los últimos cuatro años el crecimiento cuantitativo y porcentual del comercio intrarregional ha superado claramente el comercio con el resto del mundo. En tal sentido, el valor de las exportaciones intrazonales tras crecer 22.3% en 1991 (duplicando largamente el valor registrado en 1985), se volvió a expandir 28% en 1992, para alcanzar, en 1993, una tasa de 21.8% y un nuevo valor máximo de 23.648 millones de dólares (casi doblando los valores de 1990). En cambio, las exportaciones al resto del mundo, después de registrar una caída de 4.6% en 1991, se mantuvieron estancadas durante 1992, y apenas crecieron un 3.3% durante 1993. Como consecuencia, el peso relativo del comercio intrazonal, se fue elevando hasta porcentajes impensables aún en la segunda mitad de la década anterior: 16.8% en 1992 y 19.2% en 1993.⁷

Si bien no se cuentan con estadísticas suficientes en materia de intercambio de servicios y flujo de inversiones intrarregionales, la información disponible permite pronosticar la existencia de un crecimiento probablemente tan importante como el que se ha registrado en materia de bienes. La expansión transfronteriza de las empresas de los países latinoamericanos es otra de las variables que está mostrando que se transita por una nue-

⁶ La escasa importancia relativa que tenía el comercio intrarregional, está indicando que las relaciones recíprocas fueron en el pasado poco significativas. Véase ALADI. "Estructura y evolución del comercio regional, 1985-1991". Montevideo, octubre de 1992.

⁷ Véase CEPAL. 1994, "El dinamismo reciente del comercio intrarregional de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)". Santiago de Chile, 23 de agosto de 1994 (LC/R. 1436), págs. 2-69.

va fase del proceso de desarrollo e integración en la región y con otra óptica y estrategia.⁸

La apertura económica latinoamericana se puede observar también desde otro ángulo; las importaciones desde terceros países, contrastando con las dificultades con que tropiezan los productos de la región para acceder a terceros mercados, han aumentado en forma pujante, hasta el punto de transformar el persistente y abultado superávit en el balance comercial de la región con el mundo de los años ochenta, en un inquietante déficit que excedió en 1992 los 9.600 millones de dólares y en 1993 se acercó a los 13.500 millones de dólares. Este déficit se cubrió hasta ahora con un importante ingreso de capitales, dirigido más bien a las colocaciones financieras y de corto plazo que a las inversiones productivas, las más necesarias con vistas al futuro.

Aunque los países industrializados siguen siendo, en conjunto, los socios principales de los países de la ALADI, para varios de sus países miembros la región se ha constituido ya en la principal contraparte comercial. Asimismo, como expresión de las posibilidades de especialización de la región, el comercio intrazonal, en lo que tiene que ver con la participación de manufacturas, contenido tecnológico y proporción de flujos intrasectoriales en el total, se presenta como más equilibrado y dinámico que el comercio con el resto del mundo, revelando que se han comenzado a explotar diversas posibilidades de especialización al interior de la región, como expresión de un vínculo más estable, que denota una mayor interdependencia recíproca.⁹

De este modo se trata de superar los rasgos de una especialización basada exclusivamente en las respectivas dotaciones de recursos naturales o en procesos manufactureros con escaso valor agregado, logrados a partir del procesamiento de materias primas, situación de la que sólo habían conseguido escapar, parcialmente, Brasil y México. Sin embargo, cabe reconocer que el abastecimiento mutuo de manufacturas y el comercio intraindustrial, a diferencia de lo que ocurre en la Unión Europea dotada de un mercado plenamente integrado, se encuentran todavía en un grado relativamente incipiente en la región.¹⁰

⁸ Véase Quijano, José Manuel. "Bases para un proceso de convergencia regional en ALADI: Convergencia de los acuerdos subregionales y bilaterales de integración en el marco de la ALADI". ALADI/SEC/Estudio 82, Montevideo, 12 de agosto de 1994, págs. 75-80.

⁹ Véase Quijano, José Manuel. "El MERCOSUR y la convergencia regional en ALADI: Articulación de esquemas subregionales y bilaterales de integración". ALADI/SEC/Estudio 75, Montevideo, Octubre de 1993: 40-58, califica a esta tendencia, como posible factor de compensación en períodos difíciles de los mercados internacionales.

¹⁰ Véase CEPAL. 1994, op. cit. pág. 69.

La dimensión regional y su institucionalidad

El Tratado de Montevideo 1980, que estableció la ALADI, recogió anticipadamente en sus disposiciones cambios importantes en la estrategia de integración, que se generalizarían después. El sistema multilateral de la ALALC,¹¹ con sus mecanismos, compromisos y plazos preestablecidos, fue sustituido por un marco operativo institucional amplio y flexible, carente de esos compromisos y plazos preestablecidos.

Si bien la ALADI tiene como objetivo a largo plazo, el establecimiento gradual y progresivo de un mercado común latinoamericano, a más corto plazo, se ha propuesto la conformación de un área de preferencias económicas, mediante el empleo de tres mecanismos: una preferencia arancelaria regional (respecto de terceros países) y la concertación de acuerdos de alcance regional y de alcance parcial. Estas clases de acuerdos sólo quedan definidos en términos formales, o sea, cuando se celebran entre los once países miembros son de alcance regional y si involucran sólo a dos o varios de los países miembros directamente interesados en una determinada acción, son de alcance parcial.

En cuanto a sus contenidos, los acuerdos de alcance regional y parcial pueden referirse a aspectos y campos tan diversos como: la desgravación arancelaria, la complementación económica, el comercio agropecuario, la promoción del comercio (normas comerciales, cooperación financiera y tributaria, aduanera, sanitaria y otras materias no arancelarias), cooperación científica y tecnológica, la promoción del turismo, la preservación del medio ambiente y otros; es decir, un vasto universo de acciones y modalidades para el logro de sus objetivos.

Como parte de su peculiar aproximación a la compleja realidad latinoamericana, la ALADI muestra en su activo dos principios como la flexibilidad y la multiplicidad, que sirven de soporte a las diferentes acciones de alcance parcial que acuerdan sus países miembros; la fuerza jurídica de los acuerdos que se adoptan en su marco (que hacen innecesaria la ratificación parlamentaria de los compromisos en ella contraídos) y su condición de “paraguas institucional”, que hace posible a sus países miembros no extender a terceros países, por aplicación de la cláu-

¹¹ La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio fue creada por el Tratado de Montevideo 1960 y sustituida 20 años después por la ALADI. Ambas organizaciones han sido conformadas por los mismos once países: los países iberoamericanos de América del Sur y México.

sula de la nación más favorecida, las ventajas y preferencias que se otorgan entre sí.¹²

En el esquema operativo del Tratado de Montevideo 1980, el papel promotor del proceso se asigna a las acciones de los países miembros, a través de la celebración de acuerdos de alcance parcial, como principal instrumento y medio de acción. Este uso intensivo de los acuerdos de alcance parcial contrastó con las dificultades para utilizar los mecanismos multilaterales establecidos en el Tratado, como la Preferencia Arancelaria Regional (PAR) y las Nóminas de Apertura de Mercado en favor de los países de menor desarrollo relativo (NAMs), o el Programa Regional de Recuperación y Expansión del Comercio (PREC), adoptado por el Consejo de Ministros de la ALADI en 1986, aunque sin llegar a aplicarse pues fue puesto en vigencia por sólo algunos de los países miembros. Tampoco fue posible reunir a la Conferencia de Evaluación y Convergencia en sesiones ordinarias, para examinar “la convergencia de los acuerdos de alcance parcial a través de su multilateralización progresiva...”¹³

La subregionalidad y sus manifestaciones

La subregionalización, como característica dominante de esta nueva fase de la integración en América Latina, si bien se relaciona íntimamente con las políticas de apertura al exterior, implica la búsqueda de mayores grados de homogeneidad entre un número más reducido de países, unidos por fronteras comunes y otras condiciones compartidas, para lograr entre ellos interrelaciones más profundas, a nivel político, económico, tecnológico, cultural

¹² El Tratado de Montevideo 1980 se encuentra comprendido por la “Cláusula de Habilitación”, adoptada durante la Ronda Tokio del GATT, como excepción a la cláusula de la nación más favorecida en beneficio de los acuerdos generales celebrados entre países en vías de desarrollo, que tienen por objeto reducir o eliminar las trabas al comercio recíproco. En cuanto al comercio de servicios, como el Tratado no contempla un sistema de liberalización no extensivo para ese comercio, no proporcionaría un sustento jurídico suficiente a la presentación de un acuerdo-marco entre los países de la ALADI ante la instancia multilateral (GATS/OMS), bajo el régimen de excepción a la cláusula de la nación más favorecida (artículo V del GATS). Al efecto, parece necesario la adopción de un protocolo adicional al Tratado, sometido al trámite parlamentario de ratificación y posterior depósito de esos instrumentos en la Secretaría General.

¹³ El desarrollo alcanzado por las acciones de alcance parcial a través de los años (se han celebrado cerca del centenar de acuerdos de diverso tipo y alcance), parece dar razón a los que justificaron el cambio de estrategia, aún a riesgo de favorecer la fragmentación y la dispersión entre los países miembros y, en última instancia, el estancamiento de la expresión institucional de la dimensión regional.

y social. Esta tendencia, como ya se ha señalado, encuentra en el Tratado de Montevideo 1980 un marco institucional normativo permisivo y adecuado para su desarrollo.

Sobre el estado de situación del proceso de subregionalización, se puede señalar que recientemente se han verificado avances de gran significación:

Grupo Andino

Al pleno funcionamiento de una zona de libre comercio para cuatro de sus países miembros (Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela), se acaba de agregar la adopción del Arancel Externo Común (AEC), mediante la Decisión 370 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, que entrará en vigencia en febrero de 1995. En ella se reconocen cuatro niveles arancelarios: 5%, 10%, 15% y 20%, aunque Bolivia podrá mantener niveles del 5% y 10%.

Cabe consignar que en el AEC se incluye el 90% del universo arancelario y que se reconocen listas de excepciones, compuestas por productos sensibles para cada país, de hasta 860 subpartidas (hasta 400 para Ecuador y hasta 230 para Colombia y Venezuela, que cada país integrará antes del 15 de diciembre de 1994). Estas listas se reducirán anualmente a razón de 50 subpartidas por año. La adopción del arancel externo común, ha sido considerado acertadamente como un “hito histórico”, alcanzado después de varios años de difíciles negociaciones.¹⁴

Perú, se ha mantenido temporalmente al margen de los compromisos comerciales andinos, aunque ha preservado sus transacciones mediante la concertación de acuerdos bilaterales comprensivos de lo sustancial de su intercambio comercial con el resto de los países del Grupo Andino (incluyendo un acuerdo de libre comercio de amplia cobertura con Bolivia). Sin embargo, Perú ha manifestado su voluntad de incorporarse a la zona de libre comercio y adoptar el arancel externo común del Grupo Andino en junio de 1995.

Por otra parte, los países miembros han alcanzado un consenso acerca de la necesidad de modificar el esquema institucional del Acuerdo de Cartagena, para adecuarlo a las nuevas realidades de la subregión y a las exigencias de la apertura regional y hemisférica. Se espera someter un documento a la Cumbre de Presidentes Andinos, a realizar en Venezuela en febrero de 1995.

¹⁴ Junta del Acuerdo de Cartagena. Resumen Semanal. 22 al 28 de noviembre de 1994.

MERCOSUR

Los logros acumulados en un período de transición tan breve son por demás significativos. A partir de la Reunión Cumbre, realizada en Buenos Aires, a principios de agosto de 1994, se consiguió el consenso necesario respecto del arancel externo común y otras materias, para poder establecer una unión aduanera imperfecta, en la perspectiva de constituir ulteriormente un mercado común, a partir del 1° de enero de 1995.¹⁵

Más allá de la complejidad de las negociaciones, los acuerdos logrados comprenden, entre otros:

Un arancel externo común que abarca aproximadamente el 85% del universo arancelario, manteniéndose los aranceles nacionales para bienes de capital y para productos de informática y telecomunicaciones, los cuales deberán converger gradualmente hasta llegar al arancel común: en el año 2001, con una tarifa de 14% para los primeros y en el año 2006, con una tarifa de 16% para los segundos. Asimismo, cada país mantendrá una lista de productos exceptuados hasta el 1° de enero de 2001 (Argentina 232 ítem, Brasil 175 ítem, Paraguay 210 ítem y Uruguay 212 ítem).

104

En lo que respecta al comercio intra-MERCOSUR, cada país podrá mantener sus aranceles nacionales para una cantidad restringida de productos, incluidos en un denominado “régimen de adecuación” (Uruguay 950, Paraguay 427, Argentina 221 y Brasil sólo 29), que deberán ser eliminados en forma lineal y progresiva, en un período de cuatro años para Argentina y Brasil y de cinco años para Uruguay y Paraguay.

También se contemplan regímenes especiales para las industrias azucarrera y automotriz y se decidió mantener, por cinco años, las preferencias comerciales acordadas en el Protocolo de Expansión Comercial (PEC) existente entre Uruguay y Brasil y el Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE).

Según el recién firmado Protocolo de Ouro Preto, que tendrá una duración indefinida, los órganos políticos establecidos en el Tratado de Asunción para el período de transición, continuarán durante la fase de consolidación, a iniciarse el 1° de enero de 1995. Al Consejo del Mercado Común, órgano superior del Mercado Común, compuesto por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de los Estados Partes (que

¹⁵ Resulta prácticamente imposible cualquier intención de hacer algunos comentarios sobre los resultados, en unas pocas líneas. No obstante, puede verse, entre otros, un adecuado resumen en el Semanario “Búsqueda”, Montevideo 11 de agosto de 1994, págs. 24-25.

cuenta asimismo con la participación de los Presidentes de los países miembros), le corresponderá representar al MERCOSUR, como sujeto internacional de derechos y obligaciones. El Grupo Mercado Común (GMC), que se integra con representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Economía y de los Bancos Centrales, seguirá siendo el órgano ejecutivo, asistido por una Secretaría Administrativa, que tendrá su sede en la ciudad de Montevideo. Asimismo, se mantendrá la Comisión Parlamentaria Conjunta.¹⁶

A ellos se acaba de agregar una Comisión de Comercio, cuyo cometido será el de velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial común de la Unión Aduanera y actuará en primera instancia en la solución de controversias y el Foro Económico y Social, órgano deliberativo y consultivo, con participación de entidades empresariales y sindicales. Las controversias que pudieran surgir entre los Estados Partes sobre interpretación, aplicación o incumplimiento de disposiciones y resoluciones del MERCOSUR, serán sometidas a los procedimientos de solución de controversias establecidos en el Protocolo de Brasilia, de diciembre de 1991.

Otros acuerdos

105

A los proyectos antes mencionados, cabe agregar el reciente Tratado de Libre Comercio del Grupo de los Tres (Colombia, México y Venezuela), suscrito el 13 de junio de 1994 y que entrará en vigencia el 1º de enero de 1995, ya lograda la ratificación de los respectivos parlamentos, así como los diversos acuerdos bilaterales de amplio espectro (firmados principalmente por Chile y México con otros países miembros de la ALADI), permiten suponer que el escenario para las negociaciones a nivel regional no será como en el pasado, entre países aislados, sino entre conjuntos estructurados de países, lo cual debería facilitar la adopción de un programa de articulación y convergencia para la dimensión regional, en el marco de la ALADI.

Conviene destacar asimismo, que los acuerdos subregionales y bilaterales de “nueva generación”, al contemplar liberalizaciones comprensivas en materia de bienes, servicios y factores y de armonizaciones más amplias de políticas y de normas, tienden a establecer especies de mercados comunes

¹⁶ Como se advierte, en el MERCOSUR se sigue prefiriendo órganos intergubernamentales a los órganos comunitarios (al estilo de la Unión Europea) y un sistema de adopción de decisiones por consenso, aún para el período de consolidación de la Unión Aduanera.

(sin gestión comunitaria), que también deberían favorecer procesos graduales de convergencia y multilateralización a escala regional.

Finalmente, como una primera aproximación hacia la convergencia entre las subregiones y entre éstas y los países que hasta ahora se mantienen al margen de las mismas, debe ser considerada la iniciativa del Brasil, referida a la conformación de un Área de Libre Comercio de Sud América (ALCSA), que asumida posteriormente por el MERCOSUR, cobró nuevo impulso a través de dos recientes resoluciones del Grupo Mercado Común del MERCOSUR (Resoluciones 45 y 46 del 4 de agosto de 1994), para negociar con los restantes países miembros de la ALADI, la celebración de acuerdos de libre comercio en un plazo de diez años, con negociaciones que incluirían el universo arancelario, utilizarían mecanismos de desgravación automáticos y progresivos y reconocerían listas de excepciones y de productos sensibles.¹⁷

Ejes de polarización y proceso de convergencia

106

Habiendo optado los países miembros de la ALADI por una estrategia que privilegia los acuerdos por pares y grupos de países y se orienta de lo particular a lo general, uno de los eventuales riesgos a enfrentar es el de la dispersión o fragmentación, que podría tener lugar si los procesos subregionales siguen su curso, se consolidan separadamente en bloques independientes y más reducidos, y resultan competitivos entre sí en sus relaciones con el resto del mundo, nivel en el que son los grandes conglomerados de países los que tienen una posición privilegiada.¹⁸

Afortunadamente, en los hechos, la mayoría de los sistemas de relaciones por pares de países de la ALADI, contienen compromisos de liberalización del comercio que conducirían, en plazos que van entre diez y quince años, a la formación de áreas de libre comercio (que forman parte de acuerdos de amplia cobertura en materia de integración). Ese es el caso de cuatro de los países del Grupo Andino entre sí, de los

¹⁷ Estas negociaciones, en pleno desarrollo, previstas inicialmente para culminar antes del 15 de diciembre de 1994, han debido extenderse. El nuevo plazo convenido para concluirías, es el 30 de junio de 1995. Mientras tanto, se tuvieron que suscribir entre los países del MERCOSUR y los restantes países de la ALADI, sendos protocolos prorrogando por igual plazo la vigencia de los acuerdos de alcance parcial firmados entre ellos.

¹⁸ El otro riesgo, que podría surgir de la "hemisferización" y se considera después, es el del desbordamiento, que implicaría la posible pérdida de substancia y significación de la dimensión regional, que podría verse subsumida por el proceso de integración hemisférica.

países del MERCOSUR entre sí y de Chile, México, Colombia y Venezuela entre sí.

Si a ellos se agregan los convenios que acaban de ser negociados o están a punto de serlo, como los de Bolivia con México y Chile, Chile con Ecuador, y los que pueden resultar de las negociaciones entre el MERCOSUR y los restantes países miembros de la ALADI, la evolución de los ejes bilaterales y la consolidación de los acuerdos subregionales llevarían, hacia mediados de la próxima década, a que lo sustancial del comercio recíproco estaría liberado. En efecto, para esa época, se habría logrado el libre comercio de bienes, al menos para 44 de los 55 ejes de relaciones bilaterales entre los países miembros de la ALADI. De hecho, en función de la situación actual, estarían quedando por resolver la situación del Perú dentro del Grupo Andino y con Chile y México y de este último país con Ecuador. A ellas se deben agregar las relaciones de México con los países del MERCOSUR, cuyos alcances habrán de depender de los resultados de las negociaciones ya previstas realizar.

Asimismo, en aspectos no relacionados con la liberalización del comercio de bienes, tales como el comercio de servicios, inversiones, propiedad intelectual, ciencia y tecnología, el llamado “dumping” social, medio ambiente, existen también las posibilidades de avanzar, en períodos más o menos breves según las materias, en esquemas de liberalización, regulación y armonización y en programas de cooperación. Ello resultaría de negociaciones regionales, subregionales y bilaterales, algunas de ellas ya en marcha, que, en su conjunto, cubrirían toda la gama de posibilidades de integración en dichas dimensiones.¹⁹

Empero, identificar una tendencia no implica desconocer las disparidades. En este sentido, además de la existencia de distintos plazos, modalidades y ritmos de desgravación, una característica de los acuerdos subregionales y bilaterales de liberalización del comercio de bienes son las diferencias instrumentales en aspectos tales como nomenclatura arancelaria, régimen de valoración aduanera, reglas de origen, cláusulas de salvaguardia, y la incorporación de normas sobre otros aspectos de política comercial. La persistencia de estas diferencias es un factor de complicación para la actuación de los operadores económicos y un obstáculo para la articulación y convergencia de los acuerdos subregionales y bilaterales, cuya superación debería intentarse regionalmente.

¹⁹ Véanse más detalles sobre los aspectos comentados en los documentos de la Secretaría General de la ALADI (ALADI/SEC/dt 370 y 370.1), a los que se alude en la sección siguiente.

Mandatos y lineamientos de una primera propuesta

La voluntad política de los países miembros de la ALADI, de fortalecer la dimensión regional del proceso de integración mediante la articulación y convergencia de los avances logrados en los proyectos subregionales y bilaterales de integración, se ha manifestado reiteradamente en los últimos años en las sucesivas declaraciones y directrices políticas formuladas al más alto nivel.

Así se evidencia en varios de los mandatos del Consejo de Ministros de la ALADI que, a partir del año 1991 y simultáneamente con el progreso de los esquemas subregionales y bilaterales de integración, se propusieron impulsar un proceso de articulación y convergencia para favorecer la dimensión regional.

La Resolución 30, adoptada en la Sexta Reunión del Consejo de Ministros, en diciembre de 1991, dispuso el examen de “dos modalidades complementarias tendentes a facilitar y afianzar la conformación de una zona de libre comercio o un mercado común a nivel de la región”.²⁰

Posteriormente, la Resolución 32 de la Séptima Reunión del Consejo de Ministros, en noviembre de 1992, acordó la ejecución de “un programa de trabajo que permita y a la vez potencie el relacionamiento entre los distintos esquemas de integración, a fin de alcanzar una normativa básica común, que facilite el comercio en la región, haga más transparente su ejercicio y garantice un trato arancelario no discriminatorio”.

108

Más recientemente, en la Octava Reunión del Consejo, en febrero de 1994, la Resolución 38 decidió establecer un “programa de acciones de corto y mediano plazo, para impulsar una gradual y progresiva articulación y convergencia entre los distintos esquemas de integración, con miras a avanzar desde el área de preferencias económicas hacia estadios superiores de integración, en consonancia con el objetivo de conformar el Mercado Común Latinoamericano, previsto en el artículo 1 del Tratado de Montevideo 1980”.

Para cumplir con los mandatos ministeriales, la Secretaría General de la ALADI realizó una serie de diagnósticos y propuestas de acción contenidas en los documentos: “Estudios para la elaboración de un programa de acciones para la articulación y convergencia entre los distintos esquemas de integración”, “Parte general” (ALADI/SEC/dt 370) y “Diagnósticos temáticos”

²⁰ Una de dichas modalidades se refería a las posibilidades de “perfeccionamiento de la Preferencia Arancelaria Regional (PAR), a través de la ejecución simultánea de programas para su profundización, desmantelamiento de las listas de excepciones y eliminación de las restricciones arancelarias”. La otra, favorecía la realización de “esfuerzos de multilateralización a ser promovidos entre los distintos esquemas subregionales de integración, así como entre éstos y los países de la Asociación que no forman parte de los mismos, con la finalidad de crear un espacio económico común”.

(ALADI/SEC/dt 370.1), que se encuentran actualmente a consideración de los órganos políticos de la Asociación, que han requerido la elaboración de diversos estudios y diagnósticos complementarios referidos, en particular, al impacto de la inserción de América Latina en el mundo con relación al proceso de integración regional.²¹

Los razonamientos de la Secretaría General parten de un hecho cierto: en el marco operativo e instrumental de la ALADI coexisten instituciones y mecanismos regionales, subregionales y bilaterales, que se han generado y desarrollado en forma relativamente autónoma y sin responder a ninguna estrategia o plan de acción a escala regional. Precisamente, el programa de articulación y convergencia tendría por objeto identificar y desarrollar las interrelaciones y los elementos comunes en los distintos planos de la compleja realidad regional y eliminar en lo posible superposiciones y disparidades de tratamiento, pero reconociendo la diversidad de situaciones que se presentan por esquemas, proyectos y temas.

Con ese propósito, la Secretaría General ha planteado la necesidad de explorar diversas posibilidades y utilizar distintas metodologías, en función de las materias y de los proyectos (en algunos casos, se señala, podría servir la extensión de los tratamientos acordados o la armonización de las normas vigentes y en otros la negociación de acuerdos o programas regionales, que funcionarían en forma supletoria o, eventualmente, si fuera posible, sustituirían progresivamente a los existentes a nivel subregional y bilateral.

109

En esta perspectiva, se propicia la adopción de un programa de articulación y convergencia, orientado a la formación de un espacio económico regional, con los siguientes componentes: liberalización y regulación del comercio de bienes; liberalización y regulación del comercio de servicios; desarrollo articulado de programas de cooperación y complementación en sectores específicos y temas relevantes en las relaciones recíprocas.²²

²¹ Véanse al respecto los informes finales de las Reuniones de Responsables de las Políticas de Integración de los países miembros y del Grupo Ad-Hoc de Representantes Gubernamentales, celebradas en la ALADI, los días 17 y 18 y 22 de noviembre de 1994, respectivamente.

²² En un documento posterior de la misma serie "Bases para la discusión" (ALADI/SEC/dt 370.2), se hace referencia a la necesidad de dar apoyo, desde el nivel regional, a la coordinación y concertación de posiciones de los países miembros en sus relaciones económicas con terceros países, agrupamientos de países y organismos internacionales y a la conveniencia de adoptar un mecanismo flexible de concertación para la negociación colectiva o coordinada frente a terceros, que tendría por objeto reforzar las posibilidades de los establecidos a nivel de las subregiones. Sin embargo, es necesario tener presente que el relacionamiento externo ha estado reservado a los gobiernos de los países miembros, quienes no han mostrado hasta ahora mayor disposición para asignar en esta materia funciones propias a los órganos permanentes de la ALADI (Comité de Representantes y Secretaría General).

Liberalización y regulación del comercio de bienes

La liberalización del comercio de bienes entre los países miembros tendría por objeto la formación, en un plazo que se deja a la determinación de los países, de “un esquema del tipo zona de libre comercio”, que admitiría, además, ciertas flexibilidades para adecuarse a las exigencias de coexistencia con los esquemas subregionales y acuerdos bilaterales y a las necesidades específicas de algunos países miembros.

Al efecto, se postula que la eliminación de los gravámenes y restricciones a la importación de bienes producidos en la región se podría lograr, por aproximaciones sucesivas, a partir de las iniciativas de negociación actualmente en curso, que involucran a los esquemas subregionales y a los demás países miembros de la ALADI.

Una vez alcanzados los objetivos de las actuales negociaciones, se habría conformado, en opinión de la Secretaría General, una trama de acuerdos de libre comercio entre pares y grupos de países, que involucraría a la gran mayoría de las relaciones posibles. A partir de esta plataforma se podrían intentar medidas de profundización y apreciar las posibilidades de celebrar un acuerdo regional tendiente al libre comercio.

110 En esta materia de regulación del comercio de bienes, el objetivo fijado por la Secretaría General es el de perfeccionar el marco normativo regulatorio del comercio intrarregional, de manera que sea compatible con los principios y disposiciones adoptadas a nivel internacional (Acta de Marrakech). Sin embargo, junto al marco normativo común, subsistirían normas alternativas subregionales y bilaterales, que serían aplicables cuando los países interesados así lo acordaren.

El marco regulatorio de la OMC, obligatorio para los países miembros que formarán partes de la misma, debe ser el punto de partida que fija, para todos los países miembros, el nivel de base (o “piso”) para regular las relaciones comerciales recíprocas, pero que no necesariamente aporta soluciones específicas a todos los problemas posibles. Consecuentemente, se podrían diseñar reglas complementarias adecuadas a los requerimientos concretos de los países miembros.

A los fines de la negociación y establecimiento del marco normativo común, en la propuesta se diferencian tres categorías de normas:

La primera comprende las materias que deben necesariamente regularse para el normal funcionamiento de cualquier programa de liberación: las reglas de origen, las cláusulas de salvaguardia, las reglas de valoración aduanera y los regímenes aduaneros especiales.

La segunda incluye materias relacionadas con la preservación de la competencia en el mercado regional, como condición para generar y consolidar las corrientes de intercambio. Se trata de materias, tales como: los incentivos a las exportaciones, defensa contra prácticas desleales de comercio utilizadas por países miembros en el mercado regional, defensa contra prácticas desleales de comercio utilizadas por terceros países en el mercado regional, monopolios y defensa de la competencia.

La tercera abarca diversas materias que sólo se deberían tratar en el marco normativo regional, en la medida en que puedan constituirse en restricciones al comercio. Es el caso de: normas técnicas, normalización y certificación, reglamentaciones sanitarias y bromatológicas, normas sobre defensa del consumidor, compras del sector público, reglamentaciones en materia de transporte, regulaciones sobre propiedad intelectual y regulaciones sobre el medio ambiente.

Las negociaciones sobre el marco normativo para el intercambio regional deberían progresar armónicamente con las relacionadas con el programa de liberalización del comercio, aunque, podría ser conveniente adoptar desde ya medidas para racionalizar las materias en las cuales la proliferación de disposiciones con alcances y contenidos diferentes está generando complicaciones innecesarias a los operadores económicos y a las administraciones nacionales.

111

Liberalización y regulación del comercio de servicios

En el área de los servicios, la propuesta señala que se deberían explotar las ventajas que ofrece, por una parte, el impulso que ha adquirido el comercio de servicios y, por la otra, la relativa ausencia de criterios y normas a nivel subregional o bilateral. Todo ello permitiría promover, más aceleradamente, la negociación sobre la liberalización y coordinación del área, con avances armónicos y coordinados.

En tal sentido, se estima necesario impulsar la suscripción del acuerdo regional acerca de los principios y mecanismos generales, para ponerse a cubierto de la obligación de extender, por aplicación de la cláusula de la nación más favorecida, las ventajas otorgadas entre sí (dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo V del GATS).

Concomitantemente se hace referencia a la conveniencia de: i) establecer en forma coordinada el ámbito y los alcances de las negociaciones regionales y subregionales, en materia de servicios; ii) identificar y priorizar los diferentes sectores; iii) fortalecer el conocimiento del sector servicios en la

región; iv) coordinar la participación de los países y sistemas subregionales; y v) superar las previsibles ausencias.²³

Programas de cooperación y complementación por sectores

Las áreas de cooperación y complementación en materias no comerciales no ocuparon hasta muy recientemente un papel importante entre las acciones de integración acordadas en el marco del Tratado de Montevideo 1980. Sin embargo, al influjo de las nuevas realidades económicas internacionales, se fue abriendo paso la idea de que son parte del proceso de integración otros campos aptos para la cooperación y complementación, como la cooperación financiera, el tratamiento a las inversiones, los regímenes en materia de propiedad intelectual, normas técnicas, normas sanitarias y fitosanitarias, la cooperación en ciencia y tecnología, etc.²⁴

Caminos hacia la articulación y convergencia

112

El avance desde el área de preferencias económicas hacia estadios superiores de integración, en consonancia con el objetivo de conformar el Mercado Común Latinoamericano, al que hace referencia la Resolución 38 (VIII) del Consejo de Ministros, da margen a algunas reflexiones. En principio, no puede ser percibido como respondiendo a un esquema ortodoxo, sino como un modelo de integración flexible, cuyos componentes se adaptan a las posibilidades que brinda el contexto en que se desarrollan. Por la otra, tiene un sentido direccional bien preciso, pues se trata de llegar a estadios superiores, en consonancia con el objetivo final: el mercado común latinoamericano.

La articulación y convergencia, según algunos países, podría resultar inercialmente, como una suerte de producto natural de los actuales contactos y negociaciones que se celebran, especialmente en el campo comercial, entre los países miembros de la ALADI; para otros países, se requiere inducir o provocar la articulación y convergencia, con un programa que incluya entre

²³ Dentro de un panorama tan vasto se destacan algunos sectores específicos en los cuales ya se ha avanzado en acciones de coordinación y articulación o que pueden ser particularmente aptos para desarrollarlas, como el transporte en sus diferentes modalidades, la facilitación del comercio, el turismo, los seguros y reaseguros, y las telecomunicaciones.

²⁴ Véanse para la enumeración de las acciones específicas en los diferentes campos, los documentos de la Secretaría General citados en el texto.

otros ingredientes: el establecimiento de una zona de libre comercio en materia de bienes, la liberalización del comercio de servicios, el desarrollo del marco normativo común en ambos aspectos, así como la profundización de las interrelaciones en otras materias (inversiones, normas técnicas, propiedad intelectual, transporte, cultura, ciencia y tecnología, preservación del medio ambiente, protección de los consumidores, etc.).

Según los resultados de las recién iniciadas negociaciones entre el MERCOSUR y los restantes miembros de la ALADI, este camino, podría ser sólo una suerte de convergencia inercial o residual, resultante de la dinámica expansiva de los acuerdos subregionales y bilaterales, pero limitada por las incoherencias y desajustes que inevitablemente surgen de negociaciones separadas y sobre los mismos temas. Empero, podría ser también el punto de partida para la articulación y convergencia en la escala regional. Para que esta posibilidad sea plenamente satisfactoria y se encuentre a la altura de la realidad contemporánea, deberían quedar comprendidos los diferentes planos involucrados en el proyecto regional: el comercio de bienes, el comercio de servicios, la cooperación y la complementación en áreas y sectores específicos, el relacionamiento externo desde la perspectiva regional.

Pero, quizás, los principales desafíos para este desarrollo progresivo de la regionalidad, surjan, a partir de la Cumbre de las Américas, de las posibilidades, exigencias y opciones que sus resultados plantearían a los países miembros de la ALADI.

113

Proyección regional y hemisférica

A pesar de las disposiciones que el Tratado de Montevideo dedica, en sus capítulos IV y V, a la convergencia y cooperación con otros países y áreas de integración económica de América Latina y a la cooperación con otras áreas de integración económica, respectivamente, muy poco se había avanzado en esta dirección hasta muy recientemente.

Las relaciones con Centroamérica y el Caribe

Durante la década pasada, sólo se registran la suscripción de acuerdos bilaterales entre los países centroamericanos y diversos países de la ALADI (Argentina, Colombia, México, Uruguay y Venezuela) estableciendo prefe-

rencias de carácter comercial y otras normas para el comercio recíproco,²⁵ y una gran excepción, en materia de cooperación: el acuerdo de México y Venezuela con los países centroamericanos y del Caribe, a propósito de las facilidades petroleras (Convenio de San José).

Con la nueva década y el cambio de estrategia en materia de desarrollo e integración, Colombia, Venezuela y México, como los países más directamente involucrados, iniciaron un nuevo tipo de aproximación con Centroamérica y el Caribe. Tal es el caso de los acuerdos de libre comercio y otras modalidades de cooperación de Colombia y Venezuela con los países de la CARICOM (que implican una apertura unilateral de sus mercados en favor de los países caribeños)²⁶; la negociación de acuerdos bilaterales, de amplia cobertura, que incluyen el establecimiento de un área de libre comercio, como el firmado por México con Costa Rica (al que se agregarían otros que dicho país negocia actualmente con Nicaragua, El Salvador, Guatemala y Honduras, con similares contenidos), y la constitución de la Asociación del Estados del Caribe, con fecha 24 de julio de 1994, que se propone, a través de la integración económica, incluidas la liberalización comercial, de inversiones, del transporte y de otras áreas relacionadas, establecer un espacio económico ampliado.

114

Esta intensificación de las relaciones recíprocas, adquiere otras dimensiones si se la aprecia en función de los movimientos que se han ido gestando en torno a las posibilidades de generar una zona de libre comercio hemisférica, a partir del relacionamiento de México con Estados Unidos y Canadá, todo lo que se examina a continuación.

La creación del TLCNA y los compromisos intra-ALADI

La nueva década ha permitido percibir un cambio esencial en la relación entre los Estados Unidos y los países latinoamericanos, en la perspectiva de avanzar en diversas modalidades de integración y cooperación recíprocas, y muy especialmente en las posibilidades de establecer zonas de libre comercio que los involucre.

Hasta las muy recientes negociaciones entre Estados Unidos, Canadá y México para establecer un área de libre comercio de América del Norte

²⁵ Varios países de la ALADI (Argentina, Brasil, Colombia, México, Perú, Uruguay y Venezuela) también han celebrado acuerdos bilaterales con Cuba.

²⁶ El Acuerdo de Venezuela con el Caribe se celebró el 13 de octubre de 1992 y el de Colombia el 24 de julio de 1994.

(TLCNA) y el lanzamiento de la Iniciativa para las Américas (IPA), que hiciera el entonces Presidente George Bush, no se habían promovido proyectos de integración de tal envergadura. El TLCNA, que entró en vigencia el 1° de enero de 1994, tiene un carácter pionero en tanto reúne en una asociación voluntaria a la mayor potencia económica y política del mundo: Estados Unidos, con uno de los más importantes países de América Latina: México. Además, es un acuerdo de amplia cobertura, típico de los que se han dado en llamar como de “nueva generación”, pues involucra: el establecimiento de una zona de libre comercio, en un plazo máximo de 15 años; la adopción de un marco normativo común para regular ese comercio y de un régimen para la solución de controversias, y la inclusión de materias como el comercio de servicios, el flujo de inversiones, la protección de la propiedad intelectual y del medio ambiente, el movimiento de la mano de obra y los flujos migratorios y la lucha contra el narcotráfico, entre otras materias.

La firma del TLCNA ubicó en el centro de las discusiones en la ALADI, la posible incompatibilidad de la pertenencia simultánea de México a ambos esquemas, toda vez que el artículo 44 del Tratado de Montevideo 1980 establece que “las ventajas, favores, franquicias, inmunidades y privilegios que los países miembros apliquen a productos originarios de o destinados a cualquier otro país miembro, por decisiones o acuerdos que no estén previstos en el presente Tratado o en el Acuerdo de Cartagena, serán inmediata e incondicionalmente extendidos a los restantes países miembros”. Una aplicación estricta de dicha norma obligaba a México a extender a sus socios de la ALADI, en forma automática e incondicional, todas las ventajas que dicho país otorgara a Estados Unidos y Canadá.

El Protocolo Interpretativo del artículo 44 del Tratado de Montevideo 1980, que se suscribió con fecha 13 de junio de 1994 por el Consejo de Ministros de la ALADI, zanjó la situación conflictiva, al permitir que los países miembros puedan solicitar la suspensión temporal de sus obligaciones, según el referido artículo 44, con el compromiso de llevar a cabo negociaciones bilaterales con los restantes países miembros que lo soliciten. Estas negociaciones tienen por objeto lograr que los acuerdos que se firmen con países desarrollados no miembros, no afecten las concesiones otorgadas a los demás países miembros, de modo de mantener un nivel no menos favorable para el comercio recíproco que el que resultaba de los acuerdos celebrados en el marco del Tratado.

De esta forma se lograron disipar las incertidumbres acerca de un posible conflicto entre países miembros de la ALADI y dejar abiertas las puertas para que otros países miembros marchen por el mismo camino negociador,

que el que iniciara México. Según todo lo indica, Chile será el primer país en afrontar las difíciles negociaciones para incorporarse al TLCNA como cuarto país miembro o, más probablemente, como país asociado a dicho acuerdo. De todos modos, lo que sí es seguro es que las negociaciones se desarrollarán entre Chile y los tres países del TLCNA (y no como parecía inicialmente, sólo con los Estados Unidos).

Los resultados de estas negociaciones serán seguidas con marcado interés por los restantes países de la región, aún de aquellos que no han manifestado hasta ahora una abierta disposición por asociarse en una zona de libre comercio con Estados Unidos y Canadá. No sólo se trata de evaluar sus resultados, sino también de apreciar la modalidad negociadora que sería más conveniente adoptar a futuro, con vistas al establecimiento del área de libre comercio hemisférica. La negociación individual, país por país, no parece factible, pues insumiría un largo período de tiempo que ningún país de la región está dispuesto a esperar, ni tampoco razonable, pues establecería tratamientos discriminatorios en perjuicio de los que sean convocados a negociar al final. Afortunadamente, como lo examinamos enseguida, la Cumbre de Miami, abre una nueva perspectiva: la de negociar la zona de libre comercio a partir de las subregiones ya existentes en el Hemisferio.

El Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA)

Aunque la IPA no pudo superar la fase de su expectante y esperanzado lanzamiento, la idea de una relación más profunda y cooperativa entre Estados Unidos y los países de América Latina y el Caribe ha sido retomada por el Presidente Clinton, a través de su convocatoria a una "Cumbre" de Presidentes democráticos de América, en un contexto internacional en donde la globalización y la regionalización, parecen encontrar formas dinámicas y expansivas de coexistencia, a partir de la segura aprobación del "Acta de Marrakech" y el establecimiento de la OMC.

En la Reunión Cumbre de Miami, que contó con la participación de 34 países, representados por sus Presidentes y Jefes de Gobierno, celebrada entre el 9 y el 11 de diciembre de 1994, junto a propósitos fundamentales como la preservación y el fortalecimiento de la democracia y el logro de niveles de vida dignos para las poblaciones del Hemisferio, ocupó un lugar central el establecimiento de un "Area de Libre Comercio de las Américas" (ALCA).

En efecto, tanto en la Declaración de Principios, como en el Plan de Acción anexo se considera el libre comercio y una mayor integración econó-

mica, como “factores clave para elevar el nivel de vida, mejorar las condiciones de trabajo de los pueblos de las Américas y proteger mejor el medio ambiente”, y para anunciar, seguidamente, la decisión de iniciar de inmediato el establecimiento del ALCA, en la que se eliminarán progresivamente las barreras al comercio y la inversión y la disposición de concluir las negociaciones a más tardar en el año 2005, pero anticipando la voluntad de alcanzar avances concretos hacia el logro de dicho objetivo antes de finalizar el presente siglo.

Es conveniente destacar otros aspectos de la Declaración: por una parte, se reconoce los progresos alcanzados en los acuerdos subregionales y bilaterales existentes y se les asigna el papel de base y punto de partida de las negociaciones a emprender; por otra parte, se incluyen en el universo integracionista una amplia gama de materias, como el comercio de bienes y de servicios, las inversiones, la creación de una infraestructura hemisférica, el cumplimiento de las reglas y disciplinas multilaterales (GATT/OMC), los nuevos temas y otros aspectos, que ponen de manifiesto la intención de promover un proceso de integración comprensivo y complejo.

En el Plan de Acción de la Cumbre de Miami se prevé una agenda para la acción inmediata, que cubre el período enero de 1995 a marzo de 1996, a los efectos de:

117

a) Celebrar reuniones en el marco de los acuerdos comerciales y de inversión existentes, a fin de identificar áreas de coincidencias y divergencias, considerar los medios para hacerlos más semejantes y formular las recomendaciones que estimen pertinentes para lograr el ALCA;

b) Tener un conocimiento más acabado y sistemático acerca de los acuerdos subregionales y bilaterales existentes, comisionando a la Comisión Especial sobre Comercio de la OEA, con el apoyo del BID, de la CEPAL y de otras organizaciones regionales y subregionales especializadas, a que asista en la sistematización de datos en la región y en el análisis de los compromisos comerciales existentes; y

c) Instruir a los Ministros responsables del comercio a revisar los progresos logrados en las tareas mencionadas, ofrecer orientaciones para el trabajo posterior y considerar las áreas que requieran atención inmediata. En esta perspectiva, los Presidentes han fijado dos reuniones de sus Ministros responsables del comercio, para junio de 1995 y marzo de 1996, de la que deberá surgir el calendario para el trabajo posterior.

Todo parece indicar que este nuevo programa para la integración del Hemisferio, no va a ser negociado entre países individualmente, sino entre

las agrupaciones subregionales que los mismos han conformado: TLCNA, ALADI, MERCOSUR, Grupo Andino, Mercado Común Centroamericano y CARICOM, así como con los acuerdos bilaterales existentes, lo cual implica un cambio importante en beneficio del poder negociador de los países de la región. Dicho poder se asentaría sobre un doble reconocimiento: la pertenencia a una de las subregiones, tomadas como esquemas integradores de base, y la negociación colectiva entre agrupamientos subregionales, en sustitución de la negociación entre países aislados, lo cual implica aceptar que dichos agrupamientos han alcanzado un grado de madurez como para representar a los países miembros y preservar sus legítimos intereses.²⁷

Acuerdos de cooperación e integración fuera del Hemisferio

118

Los países latinoamericanos y caribeños son demasiado numerosos, heterogéneos y ocupan un espacio geográfico demasiado extendido como para que puedan tener una única perspectiva y prioridad en materia de relacionamiento externo. Para algunos países de Centroamérica y el Caribe, el estar marginados actualmente del TLCNA les significa un doble perjuicio: pérdidas de competitividad en el mercado externo más importante (Estados Unidos) y eventuales desplazamientos de demandas e inversiones hacia México, el país de la región incorporado a aquel acuerdo.

Para otros países de la región, la conveniencia de establecer sólidos y estables lazos comerciales y asociativos con los países del TLCNA (y en particular con Estados Unidos), tiene otros significados: en primer lugar, tener compensaciones ciertas a las ventajas unilaterales que otorgaron mediante las políticas de apertura al exterior; en segundo lugar, consolidar su presencia en uno de los mercados de mayores dimensiones del mundo; en tercer lugar, dar credibilidad a las recientemente instauradas políticas de liberalización económica.²⁸

Pero, en todo caso, es evidente que el relacionamiento externo de los países de la región no se agota en la dimensión hemisférica. Chile y México, son países miembros del foro de Cooperación Económica de Asia y el Pací-

²⁷ Ello no implica desconocer la posibilidad de negociaciones entre subregiones o entre países y subregiones, como la anunciada negociación para que Chile se incorpore al TLCNA o a las que el MERCOSUR está sosteniendo con los demás países miembros de la ALADI. Los resultados de todas estas negociaciones podrían implicar cambios en la composición de las subregiones, aunque difícilmente ellas impliquen la desaparición o el ocaso de cualquiera de ellas.

²⁸ Véase Serra, Pablo: "Integración regional: una agenda de investigación". Revista Integración Latinoamericana nº 202, INTAL, Buenos Aires (julio de 1994), págs. 3-10.

fico (APEC), del que son partes 18 países, que acaba de acordar (noviembre de 1994), la creación de una zona de libre comercio, que se perfeccionaría en el año 2020 y que es considerada como una victoria impensable pocos años atrás, de la liberalización de la economía mundial.²⁹

Por su parte, el MERCOSUR se encuentra en vías de negociar un acuerdo interregional con la Unión Europea, para establecer un vínculo asociativo que promueva la creación de una zona de libre comercio en el sector industrial y de los servicios, así como una liberalización progresiva y recíproca en materia de productos agrícolas.

Estas son expresiones de un criterio en el que deberían persistir los países de América Latina: tratar de consolidar, a partir de una sólida base dentro de la región, una apertura múltiple y en diversas direcciones hacia el resto del mundo.

A modo de colofón

Se transita actualmente por una coyuntura regional e internacional de infrecuente dinamismo, donde los países de la región, como catapultados por su nueva percepción de sí mismos y de su modelo de desarrollo y de su relacionamiento externo, han establecido líneas de actuación, en diferentes planos, que pueden ser vistos como círculos concéntricos u opciones estratégicas, de diferente intensidad y carentes de límites definidos. Ellas son: las relaciones bilaterales y subregionales, la región, el hemisferio y el mundo.

En la base de la pirámide, se encuentran actualmente las relaciones que a nivel subregional los países de la ALADI mantienen entre sí, privilegiando la vecindad y otras condiciones compartidas, que han adquirido una creciente complejidad y profundidad, tanto como consecuencia del dinamismo y desarrollo de los esquemas subregionales y de los acuerdos bilaterales acordados, como por las proyecciones que ellos tienen respecto de otros países o grupos de países dentro de la región. Por las interrelaciones establecidas entre países miembros de la ALADI, se podría afirmar que estamos frente a una nueva oportunidad para avanzar hacia el logro, en forma progresiva, del

²⁹ Los 18 países de la APEC, entre los cuales se cuentan Estados Unidos, Japón, Malasia, Corea del Sur, Singapur, Filipinas, Australia, Tailandia, Indonesia, representan el 40% del comercio mundial y en el año 2020 representarían el 57% de ese intercambio, incluyendo a 7 de las 10 mayores economías del mundo. Por su parte, Perú, quien ya es parte del Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (1990) y del Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (1991), ha manifestado su intención de integrarse al APEC, donde cuenta con algunos sostenedores.

mercado común latinoamericano, como expresión instrumental de la unidad latinoamericana.

Sin embargo, dicho objetivo podría verse frustrado, por una parte, porque las subregiones van adquiriendo progresivamente una autonomía y personalidad de tal entidad, que no sólo las hace aptas para homogeneizar a los países que las componen, sino para aspirar a representarlos en el escenario regional e internacional. Por otra parte, porque los imperativos de relacionamiento externo y negociación con terceros países y áreas de integración, que surgen de la creciente globalización, no dan resuello, ni conceden el tiempo necesario para establecer la urdimbre regional, en el momento y las condiciones adecuadas.

Frente a tantas incertidumbres, sería deseable que los países latinoamericanos, sin perjuicio de profundizar su relacionamiento con los países desarrollados o en la escala hemisférica, eviten la fragmentación dentro de la región y pongan el acento en el carácter complejo y pluridimensional de sus relaciones recíprocas, para mantener la vigencia del proyecto latinoamericano. Este proyecto, que rescata las experiencias del pasado y las necesidades del presente, debe constituirse en el soporte que haga posible una adecuada inserción de la región en su conjunto a este dinámico, contradictorio y competitivo escenario mundial.

Regionalismo Abierto y Empresas Latinoamericanas

Regionalismo abierto, componentes principales

Este documento, constituye un primer intento por explorar la forma como las estrategias de regionalismo abierto implantadas en América Latina, están influyendo sobre el proceso de transnacionalización de las empresas latinoamericanas. Este proceso tiene un aspecto propiamente regional y otro de carácter global, lo que resulta coherente con la lógica misma del regionalismo abierto.

Se denomina regionalismo abierto al proceso de creciente interdependencia económica que se observa entre los países de América Latina impulsado, de un lado por acuerdos especiales de carácter preferencial, y del otro, por las políticas de liberalización que estos países han estado instrumentando. Las primeras han eliminado barreras y erigido puentes con el objeto de promover el acercamiento económico entre nuestros países, y las segundas han acrecentado la libertad de movimientos de las empresas latinoamericanas y extranjeras en el espacio económico regional. Así definido implica políticas activas, y toma distancia del *laissez faire* propio del liberalismo ortodoxo. “Lo que se persigue con el regionalismo abierto es que las políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional y que las complementen”. (CEPAL, enero de 1994, p. 12).

121

Estas normas y políticas constituyen una proyección de tendencias estructurales más profundas que derivan de la actual revolución tecnológica, de las nuevas formas de organización empresarial y de las relaciones interempresariales transnacionales en el campo de la producción de bienes y servicios. En particular de aquí deriva una nueva estructuración y dinámica del comercio mundial. Esta constatación es importante a largo a plazo para definir las estrategias de acción frente a la inversión extranjera directa.

El proceso de regionalismo abierto, tal como surge de las estrategias que efectivamente están aplicando los gobiernos latinoamericanos, está estimula-

do en rigor por dos conjuntos de políticas. Primero las políticas de estabilización y apertura, tendentes a lograr que los precios se mantengan estables y puedan cumplir su función de indicadores económicos, guardando conexión y correspondencia con los vigentes a nivel internacional. Segundo, las políticas preferenciales en favor de otros países latinoamericanos, expresadas en la suscripción de los acuerdos, bilaterales o subregionales, de integración. El tercer conjunto de políticas orientadas al logro de una transformación productiva con equidad, corresponde más bien a un escenario deseable, y constituye en grado importante una asignatura pendiente.

Este esquema es enteramente aplicable a los regímenes y políticas que definen la presencia de las empresas transnacionales y la inversión directa extranjera en América Latina. En primer lugar, la creciente apertura de los regímenes que regulan el tratamiento al capital extranjero y el equilibrio general de las magnitudes macroeconómicas, favorecen la instalación de estas empresas. En segundo lugar, la concesión de condiciones aún más liberales —y de preferencias especiales— para las empresas latinoamericanas que se transnacionalizan en el ámbito de los acuerdos de integración, genera el componente regionalizante de este mismo proceso.

122

En tercer lugar, el conjunto de políticas estructurales tendentes a promover la integración productiva a nivel regional, es el encargado de proveer los instrumentos legítimos para competir, en el contexto de apertura y estabilidad que confieren los dos conjuntos anteriores. Es requerido para conferir sustentabilidad de largo plazo a las estrategias de desarrollo en el marco del regionalismo abierto. En el contexto de este trabajo, toma como punto de partida al concepto de integración productiva.

En la próxima sección examinaremos las normas y políticas —compatibles con aquella orientación aperturista— que atañen al “componente regionalizante” del regionalismo abierto.

El componente regionalizante del regionalismo abierto

Dado este proceso de liberalización en marcha, en que existe una fuerte tendencia a eliminar las restricciones a la inversión extranjera, y a equiparar los derechos y garantías con los de la inversión nacional, las posibilidades de otorgar trato preferencial a los inversionistas latinoamericanos tendrán que fundarse más en instrumentos de promoción que en instrumentos libera-

lizantes. En efecto, a medida que el proceso de apertura al capital extranjero va eliminando las trabas y regulaciones restrictivas, el elemento preferencial tiene que asociarse a la aplicación de instrumentos susceptibles de ser aplicados de manera más selectiva y focalizada.

Algunas áreas de preferencia potencial especialmente significativas son las que tienen relación con el acceso a sectores específicos, el tratamiento fiscal con especial referencia a tributos y subsidios, el acceso a crédito de mediano y largo plazo, y el acceso a compras de Estado. Las decisiones en estas áreas, a su vez deberán guardar cierta consistencia con la política fiscal, la política industrial y la política comercial de las economías receptoras.

En la presente sección se examina el tipo de medidas preferenciales que en el ámbito de la inversión externa se han estado concediendo los países miembros de ALADI, en el contexto de los acuerdos de integración que se han suscrito especialmente a partir de los años noventa.

a) Los acuerdos bilaterales

En relación con este tema, es posible distinguir dos fases. La primera se refiere a la presencia de cláusulas relativas a las inversiones, incluidas en los acuerdos bilaterales de complementación económica. La segunda fase correspondería a la suscripción de acuerdos específicos orientados a la promoción y protección recíproca de las inversiones.

En el marco de los acuerdos bilaterales de complementación económica (ACE), un documento reciente (CEPAL, Julio de 1994) examinó las cláusulas de catorce de ellos, suscritos en el marco de ALADI. De los mismos, cinco incluyen el tratamiento nacional de las inversiones; otros cinco conceden a los inversionistas de la otra parte del acuerdo, el trato de la nación más favorecida; en otros seis casos se incluye o se prevé incluir un acuerdo sobre doble tributación.

De esta muestra incompleta de acuerdos bilaterales de complementación económica suscritos por los países miembros de ALADI, se puede deducir que los acuerdos más antiguos no se preocupan por el problema de las inversiones.

La segunda fase o estadio de estos acuerdos bilaterales en materia de inversiones corresponde a los así denominados de protección y promoción de inversiones, los que constituyen cuerpos legales separados, netamente

diferenciables de los ACE. Hasta mediados de 1994, los países miembros de ALADI han suscrito siete acuerdos de este tipo. Estos son los siguientes: Argentina-Chile (1991); Chile-Venezuela (1993); Perú-Bolivia (1993); Argentina-Bolivia (1994); Argentina-Ecuador (1994); Brasil-Chile (1994); Perú-Paraguay (1994). A ellos podría sumarse el acuerdo Brasil-Argentina (1990) sobre empresas binacionales, el cual tiene características distintas a los anteriores.

La reciente proliferación de acuerdos bilaterales de promoción y protección de las inversiones tiene una razón jurídica. En efecto la legislación nacional que hemos examinado más arriba puede ser modificada unilateralmente por los poderes gubernamentales de los países que la aprueban, pero para que los acuerdos bilaterales puedan ser redefinidos se requiere el consentimiento de las partes contratantes. Se introducen así niveles de estabilidad que aumentan la confianza de los inversionistas (ALADI, julio de 1994).

Estos acuerdos —que los países de ALADI también han suscrito con otros de afuera de la región— normalmente incorporan el trato nacional y la cláusula de nación más favorecida. En ciertos casos algunos sectores se excluyen explícitamente. Garantizan asimismo el derecho a la repatriación de los capitales. Incorporan el principio de subrogación respecto de pagos por seguros contra riesgos no comerciales de inversiones realizadas. Especifican taxativamente las causas de nacionalización y expropiación, así como las indemnizaciones tanto en plazos como en montos. Establecen mecanismos para la solución de controversias recurriendo a tribunales arbitrales para la interpretación del convenio. En general se recurre al Centro sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de Otros Estados o a las reglas de Arbitraje de la Comisión de Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional. (ALADI, julio de 1994).

Los acuerdos bilaterales de protección y promoción de inversiones entre los países de ALADI, siguen pautas comunes respecto a ese mismo tipo de acuerdos suscritos por estos países con otros desarrollados de afuera de la región. Sin embargo todos ellos se reservan el derecho de concederse tratos más favorables que los otorgados en los acuerdos extrarregionales. Con tal objeto se establece como excepción a la cláusula de la nación más favorecida las ventajas concedidas en el marco de acuerdos de integración, o de acuerdos para evitar la doble imposición. Esas ventajas especiales, corresponden a preferencias incluidas en el GRAN, el MERCOSUR, y el G3 que serán examinadas en las próximas secciones.

b) El Grupo Andino (GRAN)

En el marco del Acuerdo de Cartagena, se suscribió la decisión 291 de 1991, que establece un régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros y sobre marcas, patentes, licencias y regalías. En ellas se establece el trato nacional para los inversionistas extranjeros “salvo lo dispuesto en las legislaciones de cada país miembro”. Se consagra el derecho de transferir al exterior, en divisas libremente convertibles, de conformidad con las legislaciones de cada país miembro, las utilidades netas comprobadas que provengan de su inversión extranjera directa y a reexportar las sumas que obtengan de la venta de sus acciones por reducción de capital o liquidación de la empresa. Estas empresas gozarán de las ventajas derivadas del Programa de Liberación del Acuerdo de Cartagena, para sus productos que cumplan con las normas especiales de origen fijadas por la Comisión y la Junta del Acuerdo. Si bien las cláusulas de esta decisión están subordinadas a las respectivas legislaciones nacionales de los países miembros, se trata de un interesante precedente de una acción subregional conjunta tendiente a estimular las inversiones directas extranjeras, y en este sentido contiene un “componente de regionalización” en nuestra caracterización concreta de reglas que contribuyen a configurar el regionalismo abierto en la región.

Por otro lado, también en el marco del Acuerdo de Cartagena, la decisión 292 de 1991 instituyó el Régimen Uniforme para las Empresas Multinacionales Andinas. En él se establecen una serie de preferencias en favor de dichas empresas multinacionales. Estas serán sociedades anónimas con aportación de capital de inversionistas oriundos de dos o más países miembros que en conjunto superen el 60% del capital total de la empresa.

125

Entre otras preferencias, las empresas multinacionales andinas podrán: i) gozar de un tratamiento no menos favorable que el establecido para las empresas nacionales en las adquisiciones de bienes o servicios del sector público; ii) importar y exportar, libres de todo gravamen los bienes físicos o tangibles que sean aportaciones al capital de dichas empresas, siempre que los mismos cumplan con las normas subregionales de origen; iii) acceder a los mecanismos de fomento a las exportaciones en las mismas condiciones previstas para las empresas nacionales; y utilizar los sistemas especiales de importación y exportación establecidos en la legislación nacional de los países miembros; y iv) Instalar sucursales en otros países miembros, distintos al país sede, donde recibirán trato nacional. Además el régimen contiene un acuerdo de doble tributación el que se agrega a las disposiciones preexistentes en la decisión cuarenta del Acuerdo de Cartagena.

c) El Mercado Común del Sur (MERCOSUR)

También el Mercosur cuenta con un régimen preferencial en materia de empresas conjuntas. Se estableció mediante el estatuto de empresas binacionales suscrito entre Argentina y Brasil el 6 de junio de 90. Se consideran empresas binacionales: i) aquellas en que al menos 80% del capital y de los votos pertenezcan a inversionistas nacionales de Brasil o Argentina, y les aseguren el control real y efectivo de la empresa; ii) que cada uno de los inversionistas nacionales cuente al menos con un 30% del capital; y iii) que los inversionistas nacionales de cada uno de los dos países tengan derecho a elegir como mínimo, un miembro en cada uno de los órganos de administración y fiscalización de la empresa.

Por otro lado se consideran inversionistas nacionales: i) las personas físicas domiciliadas en cualquiera de los dos países; ii) las personas jurídicas de derecho público de cualquiera de los dos países; y iii) las personas de derecho privado de cualquiera de los dos países, en las cuales la mayoría del capital social y de los votos, así como del control administrativo y tecnológico efectivo sean directa o indirectamente detentados por los inversionistas señalados en i) e ii).

126

Las empresas binacionales podrán tener como objeto cualquier actividad económica permitida por la legislación de los países en los cuales se asienten y revestirán algunas de las formas jurídicas aceptadas por las legislaciones respectivas.

Entre otras preferencias, las empresas binacionales gozarán: i) el mismo tratamiento establecido o que pueda establecerse para las empresas de capital nacional, aunque la mayoría del capital social pertenezca a los inversionistas del otro país; ii) el mencionado "trato nacional" se aplicará en materia de tributación interna, de acceso al crédito interno, de acceso a incentivos de promoción nacional, regional, o sectorial; y de acceso a compras del sector público; iii) trato prioritario para los bienes y servicios producidos, el que se equiparará al de las empresas de capital nacional en la implementación por ambos gobiernos de iniciativas bilaterales desentendidas en el proceso de integración y cooperación económica; iv) del mismo tratamiento para sus filiales, sucursales y subsidiarias; y v) del derecho a transferir previo pago de los impuestos que correspondan, libremente a sus países de origen las ganancias provenientes de su inversión, y a repatriar sus participaciones de capital social de acuerdo con las disposiciones legales aplicables en cada país. Lo mismo se aplicará a las filiales, sucursales o subsidiarias.

Siempre dentro del ámbito del MERCOSUR existe otra normativa que favorece los acuerdos empresariales intrasubregionales. Se trata de la decisión número 3 sobre términos de referencia para acuerdos sectoriales adoptada en diciembre de 1991 por el Consejo del MERCOSUR. Respecto de la fuerza jurídica de esta decisión merece señalarse que el Consejo es el órgano superior del MERCOSUR. Su función es conducir la política del acuerdo para el cumplimiento de los objetivos del Tratado de Asunción.

La decisión comentada reglamenta los acuerdos sectoriales, su principal objetivo es favorecer la integración entre los sectores respectivos de cada país, promoviendo la racionalización y complementación entre mercados y asociaciones con el fin de competir de modo eficiente, tanto en el ámbito del MERCOSUR como en otros mercados. La decisión también aborda los temas de la preservación y mejoramiento del medio ambiente así como la investigación y desarrollo en el campo de la tecnología de productos y procesos. Otros artículos de la decisión establecen especialmente que estos acuerdos sectoriales no deberían crear cárteles, trust, u otras formas de abuso de poder económico o prácticas desleales de comercio. Para prevenir este tipo de desviaciones los acuerdos sectoriales serán sometidos a un análisis previo de los subgrupos de trabajo del MERCOSUR. En este ámbito normativo caben diferentes tipos de relacionamiento empresarial tales como los consorcios, las fusiones y adquisiciones, los joint-ventures, etc. (COSTA Ligia, BIL, 1993).

127

Por último cabe mencionar, la suscripción de un Protocolo para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones el que se asemeja bastante al formato y contenido clásico de este tipo de acuerdos, incluyendo la enunciación explícita de los sectores excluidos por cada parte. Fue suscrito en Colonia por los cuatro presidentes, en enero de 1994.

d) El Grupo de los Tres. (G3).

El Grupo de los Tres, constituido por Colombia, México y Venezuela, suscribió un Tratado de Libre Comercio en 1994, cuyo capítulo XVII, está referido a los compromisos y acuerdos recíprocos en materia de inversión. Tanto el Tratado mismo, como el capítulo que citamos se caracteriza por una redacción bastante prolija y minuciosa respecto de formas y procedimientos, y abarca una cantidad de campos y temas más amplia que la de los típicos acuerdos de promoción y protección de inversiones comentados más arriba.

El acuerdo incluye trato nacional y trato de nación más favorecida salvo en lo que atañe a los tratados para evitar la doble tributación. Se elimina la posibilidad de exigir requisitos de desempeño en materia de comercio exterior o de utilización de insumos nacionales. Se admite la residencia de una cantidad de personas del país inversor que sea suficiente para el control de su inversión por parte del inversionista. Se establece la elaboración de listas especiales relativas a los sectores excluidos de los beneficios acordados. Se permite la libre transferencia de ganancias, dividendos, regalías, etc; así como la repatriación de capitales o compensaciones por concepto de expropiación o solución de controversias y utilizando divisas de libre convertibilidad. Se regulan las causas de expropiación o nacionalización y las compensaciones o indemnizaciones que de allí deriven. Se exige el compromiso de proporcionar las informaciones respecto de la inversión requeridas para satisfacer las normas del país receptor sin perjuicio de cautelar la confidencialidad mínima requerida por el inversionista. Se establece la denegación de los beneficios de este acuerdo si se determina que el control de la inversión corresponde a un país que no sea parte del mismo. Se ratifica la vigencia de las medidas internas relativas al medio ambiente, y se prohíbe cualquier tipo de exención en este campo como medio para atraer inversionistas. Se establece de manera bastante minuciosa el sistema de solución de controversias en cuanto a objetivos, ámbito de aplicación, procedimientos, derecho aplicable, exclusiones, etc.

128

La transnacionalización de las empresas latinoamericanas

Uno de los objetivos de este trabajo, es explorar el papel desempeñado por las empresas latinoamericanas en el proceso de globalización y de regionalización. Deliberadamente no se utiliza el término de transnacionales latinoamericanas para marcar una distinción entre las grandes transnacionales globalizadas del mundo desarrollado y las empresas latinoamericanas que inician procesos de transnacionalización productiva por diverso tipo de circunstancias que son propias de la dinámica estructural y la historia reciente de las economías donde se insertan. Nuestro interés radica en conocer el comportamiento de las empresas latinoamericanas especialmente en los años noventa, y en el marco de las tendencias hacia el regionalismo abierto ya descritas al inicio de este trabajo. Conviene partir reconociendo la escasez de estudios nacionales disponibles a partir de los cuales basar algunas generalizaciones más amplias. Dentro de los restringidos límites de este ensayo se resumen las

tendencias de cuatro países latinoamericanos, respecto de los cuales se contaba con algunas monografías previas de apoyo elaboradas por las oficinas nacionales de CEPAL en esos países, o con información más abundante de fuentes locales. Esos países son Argentina, Brasil, Chile y México.

El examen del comportamiento de las empresas latinoamericanas que se transnacionalizan no permite extraer tendencias comunes o generalizaciones fáciles, sino que cada uno de los cuatro casos analizados implica un mundo totalmente diferente, lo que exige continuar con estudios monográficos a nivel nacional, que fundamenten estas generalizaciones.

Las empresas transnacionales del mundo desarrollado han concentrado sus inversiones manufactureras en América Latina en las actividades metal-mecánicas y químicas (Di Filippo, 1994). Dichas empresas tienen un mayor interés objetivo en la expansión del mercado latinoamericano, hacia donde se dirige el grueso de las exportaciones de estos rubros. Por oposición, las empresas latinoamericanas productoras de bienes que operan transnacionalmente parecen concentrar sus intereses en actividades primarias o semimanufacturas en donde predominan los mercados extrarregionales. Este comportamiento tiene su origen en la forma en que evolucionó la inversión directa manufacturera extralatinoamericana en los países de la región durante el proceso de la industrialización protegida.

129

De otro lado, los rubros principales en que se coloca la inversión directa externa de las empresas latinoamericanas dependen mucho de circunstancias específicas propias de cada país tales como su tamaño relativo, su grado o tipo de industrialización, y la coyuntura particular que atraviesan las actividades económicas que se transnacionalizan.

También varían de país a país las razones fundamentales que inducen a invertir en el exterior. En Chile las insuficientes opciones de inversión interna en un país donde abundan las divisas y el coeficiente de ahorro privado es alto. En Brasil la necesidad de apoyar y complementar la estrategia exportadora. En Argentina, al menos hasta años recientes, la necesidad de diversificar riesgos ante las tendencias recesivas y la gran inestabilidad de la economía. En estos dos últimos países, se está gestando una nueva fase de inversiones recíprocas que está en pleno auge, y respecto de la cual no se cuenta aún con suficiente información, pero hasta ahora predominan los acuerdos tendentes a facilitar el comercio recíproco. Por último, en México, la inversión se ha dirigido predominantemente hacia los Estados Unidos, e implica al menos en parte movimientos estratégicos de las grandes empresas mexicanas en el nuevo escenario del ALCAN, para evitar ser absorbidas por las grandes transnacionales estadounidenses.

El proceso de transnacionalización —cualesquiera sean sus modalidades— de las empresas latinoamericanas de mayor escala se verifica en el marco de las estrategias de los principales grupos económicos nacionales de los respectivos países.

En todo caso, resulta indudable que la interacción empresarial se ha dinamizado intensamente en la presente década no sólo en el ámbito regional sino también en el hemisférico.

En lo que sigue, se profundiza el examen de algunos casos nacionales.

a) Argentina

Durante la fase correspondiente al así denominado proceso de industrialización por sustitución de importaciones se desarrollaron industrias livianas y posteriormente metálicas básicas, complejos petroquímicos, y automotrices, con participación conjunta de empresas latinoamericanas medianas y pequeñas, de empresas del Estado y, posteriormente, de empresas transnacionales. En este caso algunas empresas medianas de capital nacional y ciertas compañías estatales se internacionalizaron en países circundantes de similar o menor desarrollo relativo, para aprovechar sus mercados protegidos, beneficiarse de ciertas ventajas de localización o de más favorables regulaciones locales.

Desde una perspectiva sectorial cabe examinar algunas experiencias de internacionalización.

i) La industria metalmecánica, surgió entre los años sesenta y setenta dando lugar a una internacionalización en los países vecinos, para la fabricación de motocicletas, autopartes, y artículos para el hogar. La crisis del sector durante los años ochenta y las limitaciones de las propias plantas productivas, fueron induciendo su cierre o traspaso a compañías locales de los propios países receptores de la IED. Los nuevos desarrollos externos que han surgido en los años noventa, elaboran series cortas de productos ya consolidados en los mercados argentinos, y bajo una lógica empresarial propia de los grupos económicos. Tal es el caso de FV en el campo de la grifería y los productos sanitarios. En los setenta instaló una planta en Ecuador para abastecer a los países del Grupo Andino y otra firma en Brasil destinada a comercializar sus productos. En 1983 constituyó un “joint venture” en este último país con una firma local, aportando tecnología para la producción de grifería de calidad superior orientada al mercado brasileño y al estadounidense.

Situaciones parecidas podrían contarse respecto de Zanella o El Detalle. La primera de estas firmas estuvo dedicada a la fabricación de motocicletas, iniciada en los cincuenta y con inversiones en Paraguay desde 1965. A comienzos de los noventa, se instaló en Brasil para producir ciclomotores. La segunda, dedicada a la producción de carrocerías y chasis, posee en Argentina una planta productiva que actualmente ocupa unas 400 personas. Ha emprendido un “joint venture” con capitales brasileños para instalarse en ese país aportando tecnología de diseño para los chasis.

ii) La industria de bienes de capital, como un importante subconjunto de la industria metalmecánica, surgió en Argentina en la segunda fase del proceso de industrialización por sustitución de importaciones. Se estructuró fabricando series cortas a partir de la imitación, adaptación, o mejoramiento de los equipos importados, aprovechando la alta calificación de la mano de obra local. A partir de 1970 los grandes cambios en la frontera tecnológica y la reducción de los niveles de protección interna, determinaron que el valor de la producción de esta rama, se redujera, en 1985, al 20% de lo que fue en 1970.

En las diversas respuestas a la crisis ensayadas por las firmas sobrevivientes, el mercado externo jugó un rol destacado. Se exportaron equipos de tecnología intermedia en nichos de mercado de países desarrollados. Se instalaron representaciones comerciales en dichos países tanto para facilitar el comercio como para acceder a los avances tecnológicos. Tal fue el caso con Turri (fabricación de tornos) y Emzo (máquinas envasadoras al vacío).

131

Otras empresas acompañaron esta reconversión con inversiones directas en el campo productivo propiamente dicho. Manuel San Martín instaló en 1975 una planta lavadora de botellas en Brasil, y otra similar en México en 1978. Gradualmente ambas unidades fueron articulándose con subcontratistas locales. Una circunstancia similar fue protagonizada por Carballo y Cía (máquinas para la alimentación elaboradas a pedido) con instalación de pequeñas plantas de armado en Paraguay y Brasil.

Otras empresas como Promecor (tornos, fresadoras, etc.) se instalaron en Brasil pues, “desde afuera” existían trabas a sus exportaciones y “desde adentro” podían beneficiarse de ciertas políticas industriales.

Los casos mencionados hasta aquí, se refieren fundamentalmente a experiencias de transnacionalización previas a las reformas aperturistas de los años noventa y a la reactivación de las instituciones de la integración, verificadas a partir de esa misma década.

Más recientemente en el relacionamiento con Brasil se verifican condiciones especiales que facilitan la presencia de transnacionales orientadas hacia la

metalmecánica como Techint o Macri, participando de la reestructuración de empresas que se orientan hacia el MERCOSUR y desde allí hacia el mundo.

iii) La industria alimentaria, es la más tradicional y ha registrado procesos de transnacionalización desde fines del siglo pasado. Un subsector muy dinámico de períodos más recientes ha sido el de la producción de golosinas. En particular la empresa Arcor cobró gran dinamismo desde mediados de los años setenta. Diversificó posteriormente su actividad elaborando algunos de sus insumos y los envases para los productos finales, e incluso equipos industriales requeridos para el proceso. Finalmente el grupo quedó constituido por 25 firmas y un nivel de ventas superior a los 400 millones de dólares. En menor escala otras empresas como Georgalos, Felipe Felfort y Stani siguieron itinerarios más o menos similares.

Desde mediados de los años setenta estas y otras empresas han estado invirtiendo en países vecinos, tal es el caso de Arcopar (Paraguay 1978), Nechar (Brasil,1980), Van Dam (Uruguay, 1980), Indal (Chile,1981). Además Stani controla una empresa en Brasil (Stani do Brasil) y Felipe Felfort otra homónima en Paraguay.

132 Estos ejemplos de internacionalización, son sólo una muestra, en una rama específica, del tipo de itinerarios de internacionalización que, en el sector alimentario, se han verificado en Argentina.

iv) La industria farmacéutica surge a partir de los años sesenta, tanto con firmas de capital multinacional como con empresas de capital nacional.

Tras sufrir la crisis de mediados de los setenta se introdujeron a partir de los años ochenta, nuevas formas de organización de la producción, tales como la “planta flexible” proporcionada por la industria italiana, o el uso de la informática para imitar rápidamente productos de reciente lanzamiento y alta rentabilidad. Estas y otras innovaciones también obedecían a la necesidad de sobrevivir ante una creciente inestabilidad macroeconómica.

En los años ochenta la mayoría de estas empresas comenzaron un rápido proceso de inversión directa en el exterior. Algunas establecieron pequeños laboratorios en países vecinos para captar mercados circunscritos y reducidos de ámbito subnacional. Así, se han instalado en Paraguay, Chile, Uruguay, y Brasil. El rápido avance tecnológico que se produce en este ámbito, junto con las nuevas normas de propiedad intelectual promovidas desde la Ronda Uruguay del GATT, oscurecen el futuro de estos emprendimientos pequeños y con pretensiones de autonomía.

Alternativamente otros productores de mayor envergadura tecnológica y tamaño económico han constituido “joint ventures” con firmas transnaciona-

les de igual o mayor capacidad económica y tecnológica. Tal es el caso de Bagó con una firma coreana o de Sintyal con una firma europea.

Las cuatro áreas de ejemplificación mencionadas aquí (metalmecánicas, bienes de capital, alimentos, y farmacéutica) ponen de manifiesto ciertas pautas o fases comunes en los procesos de internacionalización ensayados. El sendero evolutivo comienza por la consolidación productiva en el mercado local, continúa con la colocación de saldos marginales en los mercados externos, sigue con el establecimiento de representaciones comerciales y termina con la instalación en el exterior de plantas productivas. (Bisang, Fuchs, y Kosacoff, 1992).

En la fase actual, la internacionalización de las empresas argentinas está siendo liderada, cada vez más, por grupos económicos que operan en múltiples ramas, con vinculaciones financieras, tecnológicas y productivas internacionales.

Los objetivos perseguidos en estas nuevas estrategias incluyen los de ampliar las bases tecnológicas y aprovechar las ventajas específicas adquiridas previamente por las plantas productivas; ocupar nichos en mercados desarrollados; aprovechar las externalidades económicas derivadas de operar como grupos económicos, y ubicarse en el creciente proceso de globalización mundial. Desgraciadamente esta fase contemporánea que es la más interesante para configurar los escenarios futuros de la transnacionalización, resulta también la menos conocida. Alguna referencia adicional a los grupos económicos que operan en la Argentina se incluye más adelante.

133

Adicionalmente existen importantes razones para que los empresarios argentinos tiendan a posicionarse en el mercado de Brasil, en el marco de las nuevas condiciones derivadas de la suscripción del MERCOSUR.

b) Brasil

La historia de la transnacionalización de las empresas brasileñas es más reciente. Esto es atribuible por un lado a un proceso de desarrollo empresarial menos temprano que en el caso de Argentina pero sobre todo al gran tamaño del mercado de Brasil, y a las dimensiones continentales de su territorio. Entre 1965 y 1977, el stock de inversiones brasileñas en el exterior registradas por el Banco Central no superaba los 300 millones de dólares y correspondía enteramente a la empresa estatal Petrobrás. Entre 1977 y 1982, 47% de las inversiones autorizadas por el Banco Central en el sector manufacturero correspondían a una única empresa (Copersucar). Sumando otras

dos empresas se llegaba a 66,2% de la inversión total, y el resto se distribuía entre 60 empresas mucho más pequeñas.

Podría afirmarse que las inversiones brasileñas en el exterior hasta 1982 no fueron muy significativas, y se efectuaron por firmas que no eran las más importantes de sus respectivas industrias. Las inversiones eran complementarias y no sustitutivas de las exportaciones. La mayoría de ellas tenía lugar en el ámbito del comercio y las finanzas e implicaba la apertura de oficinas de representación y ventas, o de empresas que se localizaban en los paraísos fiscales para captar recursos financieros. Incluso la adquisición de plantas productivas en el exterior pretendía aprovechar ante todo sus canales de comercialización para las exportaciones desde Brasil. Como tendencia general, las observaciones anteriores continúan siendo válidas hasta fines de los años ochenta. (Guimaraes, 1986 citado por Ventura Dias).

Sin embargo, dentro de esta estrategia de invertir para complementar actividades de exportación, las empresas brasileñas han sido consecuentes y la mayoría de ellas ya cuenta con oficinas de venta en el exterior o con planes para instalarlas.

134 Entre las empresas con establecimientos comerciales o productivos en el exterior, predominan las que pertenecen a grandes grupos económicos. Con excepción de tres empresas, las otras 19 examinadas están entre las mayores 500 empresas privadas del país. De todas ellas apenas cuatro poseen participación accionaria de capital extranjero, y una sola (Embraer) es estatal.

Las decisiones comerciales e industriales en el exterior de las mencionadas empresas son muy recientes, habiendo comenzado a mediados de los años ochenta, la mayoría de ellos fueron instrumentados en los últimos dos años. Las empresas examinadas en este estudio de Ventura Díaz, pueden ser agrupadas en los siguientes sectores: alimentos (Ceval, Copersucar, Perdigao y Sadia); textiles y confecciones (Artex, Hering, Sao Paulo Alpargatas y Staroup); envases (Toga e Itap); electrodomésticos (Gradiente, Sharp y Bras-temp/Semer); siderurgia y bienes de capital (Gerdau, Prensas Schuler, Fupresa Hitchiner, Weg motores, y Villares); autopartes (Cofap, Metal Leve, Sabó y Sifco); aeronáutica (Embraer).

Las inversiones directas se orientan a apoyar las exportaciones y posibilitar su desarrollo cualitativo y cuantitativo posterior. Por ejemplo, en el sector textil y de confecciones y también en el de alimentos permite penetrar en mercados más sofisticados y dejar de vender productos indiferenciados. En envases, bienes de capital o autopiezas los productos son en grado importante a pedido y exigen una cercanía con el cliente que puede aprovecharse en respuestas

productivas dúctiles y rápidas merced a los nuevos métodos de las tecnologías de la información (Ventura Dias, LC\BRS\R.38, CEPAL, Brasilia).

c) Chile

La transnacionalización de las empresas chilenas, al igual que en los dos casos anteriores se está verificando a partir de la dinámica reciente de los grupos económicos. Igual que en Brasil, la presencia de la inversión chilena en el exterior se ha intensificado desde mediados de la década pasada, pero en este caso ha crecido de manera explosiva a partir de los años noventa.

Entre 1990 y 1993, estimaciones recientes los montos totales invertidos alcanzan a 1.445 millones de dólares (Figuroa y Saavedra, marzo de 1994).

Entre las razones que explican este auge inversor, aparte de las facilidades derivadas de la desregulación operada en el sector financiero de Chile, cabe citar las siguientes.

Las empresas chilenas han desarrollado ventajas competitivas importantes en conocimientos adquiridos y estrategias de gestión en rubros tales como administradoras de fondos de pensiones, empresas de telecomunicaciones, imprentas y editoriales, centros comerciales, multitiendas y supermercados, etc.

Chile ha participado activamente en varios procesos de privatización de empresas públicas, especialmente en el rubro de energía.

Las actividades anteriormente citadas incluyen un componente importante de actividades terciarias y de no transables, o de rubros del tipo de los que Porter denomina multidomésticos, es decir empresas que deben generar o reproducir sus ventajas competitivas en el interior del país en donde operan, las que no derivan de la coordinación de plantas que concurren a la elaboración globalizada de un producto final, sino de la eficiencia del servicio prestado en el país donde se asientan. (Porter 1992).

Otras empresas productoras de bienes y servicios han ampliado la localización de sus inversiones a través de "joint ventures" y otras modalidades de cooperación empresarial para acceder a nuevos mercados como el MERCOSUR o el NAFTA.

A diferencia de lo que hemos observado en el caso de Brasil y, en menor grado en el de Argentina, las inversiones de Chile en el exterior se han orientado en un 94% hacia los países de América Latina. De acuerdo con estimaciones recientes (Figuroa y Saavedra, op.cit.) de los 1.445 millones de dólares de inversión directa acumulada en los noventa, el 94% se localizó

en América Latina, y especialmente en Argentina que absorbió el 73% de la inversión total, y el 78% de la radicada en América Latina. Brasil, Perú, y Venezuela han recibido respectivamente 8%, 4,7%, y 1,2%.

Las inversiones que se dirigen al mundo desarrollado son aún menores e incipientes. Asia-Pacífico capta el 3,5%, Europa Occidental el 1,2% y Estados Unidos el 0,7%.

Clasificadas por sectores y ramas principales resultan las siguientes cuotas porcentuales: energía 45,2%, industria manufacturera (incluida la industria química y alimentaria) 30%, comercio 4,5%, minería y recursos naturales 2,4%, transporte y telecomunicaciones 3,7%, otros servicios 2,7%, inversiones financieras 5,8%, administradoras de fondos de pensiones 3,1%, imprentas 2,6%, software 0,3%.

En el análisis del comportamiento transnacional de las empresas chilenas, destaca la enorme cuota de las inversiones chilenas en Argentina. Este comportamiento difiere radicalmente del que hemos observado en Argentina y Brasil en donde un componente más alto de la inversión total se dirige hacia los países desarrollados.

136

Como trasfondo general de otros factores explicativos, debe consignarse la extensa frontera común y la familiaridad de los inversionistas chilenos con las condiciones económicas imperantes en Argentina. Este factor se ha reforzado recientemente con un conjunto de inversiones ya programadas, orientadas a reforzar la integración física y de comunicaciones entre ambos países. La relativa estabilidad económica alcanzada por ambas economías, y los fuertes pasos dados en dirección a una economía comercial y financieramente más abierta, y con un incrementado protagonismo empresarial en la asignación de sus recursos, también han estimulado estos flujos de inversión.

Otra parte de la explicación radicaría en los ya comentados procesos de privatización efectuados en Argentina y en los acuerdos específicos firmados entre ambos países. En particular el Acuerdo de Complementación Económica suscrito en 1991, y el de Protección Recíproca de Inversiones firmado en el mismo año.

Subyacentes a todos estos factores están las rentabilidades potenciales que las empresas esperan obtener, y dependen de factores muy concretos tales como la relación entre los costos y las productividades laborales, o los tratamientos impositivos.

De acuerdo con fuentes periodísticas especializadas, recientemente los empresarios chilenos que han invertido en Argentina, se reunieron en una asociación denominada Cordillera que se ocupa de aglutinar sus intereses en

este mercado. Según el periódico ESTRATEGIA, el director de Cordillera, “cree que invertir en Argentina es más ventajoso desde el punto de vista de las facilidades que se entregan a los capitales foráneos, tanto por la no existencia de registros oficiales como por la presencia de tasas tributarias relativamente más bajas que en Chile, donde el costo impositivo alcanza al 35% del producto, versus el 21% con que se grava en el mercado vecino”.

Reunidos con la prensa chilena, los representantes de Luchetti, Seguros la República, Sonda, Pro Chile, Banco Real, y Edesur, entre otros, coincidieron en señalar que “aunque el costo laboral es varias veces superior al de Chile, éste no se ha presentado como un freno a la llegada de capitales y tampoco lo será a futuro”. Los empresarios chilenos consideran que los costos descenderán con la reforma laboral y el sistema privado de pensiones similar al que existe en Chile. La misma fuente opina que los chilenos están en capacidad de aportar capacidades gerenciales (management) y de pericia (know how). Asimismo se proyecta una importante participación en el sistema de pensiones y los mercados financieros de salud privada que, en Argentina, están en pleno proceso de reestructuración.

También se piensa que las inversiones chilenas en Argentina permitirán participar de las exportaciones de servicios y productos a las naciones del MERCOSUR.

Este último punto puede adquirir una importancia creciente a medida que Chile continúa acercándose gradual pero sostenidamente a dicho acuerdo subregional aunque no se haya integrado plenamente a él.

137

d) México

Desde mediados de los años ochenta, las firmas mexicanas han efectuado importante inversiones directas en el extranjero, concentrándose principalmente en los Estados Unidos, y especializándose en vidrio y cemento.

Un caso importante se refiere a Vitro, una compañía que lidera la producción de productos de vidrio y de maquinaria elaboradora de estos productos. En 1989, Vitro adquirió 95% del capital de Anchor Glass Container Corporation, la segunda firma manufacturera del rubro en los Estados Unidos. Esta inversión de 900 millones de dólares fue una respuesta estratégica de la empresa a la creciente apertura de la economía mexicana.

En la industria del cemento, Cementos Mexicanos CEMEX, absorbió a su más importante competidor doméstico para prevenir su propia absorción

por parte de uno de los más grandes productores mundiales. Posteriormente adquirió las dos mayores empresas productoras de cemento de España llegando a controlar 29% de la producción de ese rubro en dicho país. Esta estrategia estuvo dirigida a incrementar la eficiencia por el lado de los costos generando economías derivadas de la operación de múltiples plantas, mejorando los canales de distribución y reduciendo los costos de transporte. Actualmente CEMEX es el cuarto productor de cemento más importante en el mundo.

Existen otras empresas mexicanas que han seguido estrategias similares respecto de empresas ubicadas en Estados Unidos. Syncro, empresa elaboradora de ropa femenina adquirió Kayser-Roth, DINA firma productora de camiones adquirió Motor Koach industries. El grupo agroindustrial y financiero Cabal Peniche tomo control de varias plantas de producción alimentaria Del Monte. Televisa adquirió Univisión.

Estas estrategias responden a un escenario de creciente integración con Estados Unidos. En general en México se ha observado un patrón relativamente análogo al ya comentado respecto de otros países de América Latina. Las empresas transnacionales controlan las actividades más avanzadas tecnológicamente en materia de bienes de consumo duradero y bienes de capital, en tanto que lo Grupos controlados por mexicanos se han especializado en bienes intermedios y en bienes tradicionales de consumo.

El otro proceso, cuya dinamismo se debe casi enteramente al aprovechamiento de la cercanía con el mercado de Estados Unidos es, desde luego, la industria maquiladora que ha crecido de manera espectacular en la década de los años ochenta. A comienzos de 1990, la mitad de las plantas maquiladoras eran propiedad de inversores estadounidenses, y un 40% era poseída por mexicanos, el restante 10% correspondía a inversionistas japoneses, alemanes y españoles. Estas empresas aprovechan las preferencias arancelarias que Estados Unidos les concede bajo el sistema de maquila. De hecho, la integración hemisférica que se ha formalizado a partir de la suscripción del NAFTA, podría ser considerada como una ratificación ex-post de la intensa integración comercial y productiva que derivó del crecimiento del sistema de maquila (Calderón, Mortimore, y Peres, 1994).

Los grupos económicos latinoamericanos

Una conclusión que parece emerger de los estudios citados más arriba, es que la transnacionalización de las empresas latinoamericanas

encuentra, cada vez más, su racionalidad y dinámica impulsora en el comportamiento de los principales grupos económicos locales. Los grupos económicos podrían caracterizarse de manera simple como agrupaciones de empresas cuyo capital está sujeto a un comando unificado. De aquí derivan importantes ventajas de propiedad e internalización que derivan de su operatoria coordinada, y del mejor aprovechamiento de varios tipos de externalidades.

Cómo observación general, podría decirse que los grupos económicos diversifican sus actividades en todas las ramas productivas del sector primario, secundario y terciario. Sin embargo, salvo escasas excepciones (Macri, Sevel, Embraer, etc.), no incursionan de manera generalizada en las ramas manufactureras de maquinaria y equipo. En la producción de bienes predominan las actividades primarias y las manufacturas ligadas a los recursos naturales. En el caso de los servicios, además de comercio, banca y seguros, también se notan importantes incursiones en el área de telecomunicaciones (Televisa, Venevisión, etc.).

A continuación, sobre la base de fuentes periodísticas especializadas, se examinan algunos datos muy preliminares, tendentes a identificar los principales grupos económicos de algunos países de ALADI, especialmente de los que han efectuado inversiones en América Latina:

139

a) Argentina

i) El grupo Bunge y Born. Sus ventas anuales totales estimadas ascienden a 1.100 millones de dólares, incursiona en los sectores alimentario, químico, energético, y textil. Aparentemente, su estrategia presente sería la de ir concentrando sus operaciones futuras en el sector agroalimentario. Aunque se originó en Argentina, sus oficinas centrales se encuentran actualmente en Sao Paulo, y el grupo está vinculado por diversos tipos de lazos con más de cien empresas alrededor del mundo. El presidente ejecutivo del Grupo es de nacionalidad argentina.

Las empresas del grupo localizadas en Brasil son Moinho Santista Indústria Gerais (Granos y textiles), Sanbra (alimentos), Tintas Coral (pinturas), Samrig (alimentos).

ii) Grupo Techint. El origen de este grupo data de los años cincuenta cuando de un lado nace la empresa Techint dedicada básicamente a la realización de obras de ingeniería civil y, del otro, Dálmine y Siderca dedicadas a la fundición de acero y a la laminación de tubos sin costura. Tras la fusión

de estas empresas, el grupo empezó a crecer. De los más de 1.300 millones de dólares que factura actualmente, aproximadamente dos tercios se generan en Argentina. En su conjunto consta de setenta compañías que se dedican a cuatro grandes rubros: la siderurgia, la ingeniería, la metalmecánica, el sector financiero, y otras de mas reciente incorporación como transportes, petróleo, y telecomunicaciones.

En el ámbito siderúrgico el grupo tiene una participación minoritaria en Tamsa (tubos sin costura) que opera en México, orientada estratégicamente a introducir Siderca como productor en el mercado latinoamericano a través del ALCAN. En materia de ingeniería civil los grupos internacionales de mayor relevancia son: Techint Engenharia (Brasil, desde 1947, 4.500 personas ocupadas); Techint Compagnía Tecnica Internazionale (Italia, desde 1945, 500 personas ocupadas); Techint International Construction (Tenco), con sede en Panamá, y oficinas de representación ubicadas en Ecuador, Paraguay, Chile, Colombia, Venezuela, y Uruguay; Techint México, fundada en 1954 con 800 personas ocupadas; Compañía Electrónica Italiana que ocupa a más de 1.000 personas. Todas ellas se dedican a la construcción de grandes obras de ingeniería civil, a la remodelación de plantas industriales y a la venta de otras "llave en mano". En épocas más recientes acrecentó su vinculación con otras firmas italianas para penetrar en nichos específicos de mercado del mundo desarrollado.

140

iii) Otros grupos económicos importantes son Macri y Perez Companc. El grupo Macri supera los 2.000 millones de dólares en ventas anuales. Participa en ingeniería y construcción, ensamblaje de automóviles, electrónica, telefonía celular, computadores personales, energía, seguros y servicios. Su más rentable actividad reciente ha sido la automotriz, y su empresa SEVEL prepara un proyecto con la FIAT para el lanzamiento de un modelo mediano de automóviles que sería fabricado en Sudamérica para ser lanzado al mercado regional y mundial.

El grupo Perez Companc realiza ventas anuales por más de 1.500 millones de dólares. Fundamentalmente se especializa en los sectores energético, de comunicaciones y construcción, y ha estado abandonando otros rubros como el alimentario o los grandes centros comerciales.

b) Brasil

Un rasgo importante, ya comentado de los grupos económicos brasileños es que se han proyectado de manera muy escasa hacia otros países de Amé-

rica Latina, lo que es explicable en vista del tamaño del mercado interno. Los principales grupos económicos de ese país son Votorantim, Itausa, Bradesco, y Camargo Correa.

Votorantim registra ventas anuales que podrían estimarse en alrededor de 2.500 millones de dólares. Opera en metálicas básicas, cemento, celulosa, papel, químicos, concentrados de cítricos, etc.

Itausa, con ventas anuales de 2.700 millones en 1991, además de controlar el segundo mayor banco de Brasil opera en sectores tan variados como maderas procesadas, computadores y químicos.

Bradesco, opera en el ámbito financiero e informático. El Banco Bradesco en 1991 concedió préstamos estimados en 4.700 millones de pesos. Actualmente es el banco comercial más grande de Brasil y Sudamérica.

Camargo Correa, durante 1991 ha efectuado ventas estimadas en 1.200 millones de pesos. Empezó operando en construcción, ingeniería civil, y cemento, pero recientemente se ha diversificado hacia el sector textil y bancario.

c) Colombia

141

i) Grupo Santo Domingo. Efectúa ventas anuales por 1.800 millones de dólares. Este grupo que incursiona en alimentos, aviación, seguros, banca, radios y telecomunicaciones, posee inversiones en Ecuador, España y Portugal en el rubro cervecero.

En Ecuador es propietario de Cervecerías Nacionales y Cerveza Andina. En Costa Rica constituirá un joint-venture con el grupo hotelero español Meliá Sol, para construir un hotel en Costa Rica.

ii) Grupo Sindicato antioqueño: Está constituida por cuatro holdings en que se entrelazan intereses múltiples y antiguos de empresarios de Antioquía en seguros, cemento, textiles, banca, y alimentos.

La compañía nacional de chocolates, integrante del Sindicato Antioqueño pactó una alianza de distribución bilateral con Mavesa, que es uno de los líderes de procesamiento de alimentos en Venezuela.

iii) Ardila Lule, con ventas anuales estimadas en aproximadamente 1.000 millones de dólares opera en alimentos y bebidas, textiles, telecomunicaciones y celulosa. La industria cervecera es su rubro principal en que compite duramente con Santo Domingo.

d) Chile

i) Grupo Luksic. Con ventas calculadas en 1.300 millones de dólares anuales. Posee inversiones en alimentos, bebidas, metálicas básicas, banca, telecomunicaciones y transportes.

En Argentina el grupo ha instalado su filial Madeco, creando cuatro empresas con una inversión de 30 millones de dólares. De otro lado, su fábrica de pastas Luchetti inició ventas en Argentina donde planea instalar una planta, y en este rubro también está estudiando el mercado mexicano.

ii) Grupo Angelini. Ventas por 1.020 millones de dólares. Opera principalmente en combustibles, celulosa, pesquera, y seguros.

En Argentina adquirió dos compañías de seguros, explotará yacimientos de gas natural en alianza con compañías argentinas. Además se presentó a una licitación de yacimientos gasíferos y petrolíferos en Colombia. También proyecta presentarse a la licitación de la petrolera estatal Petroperú.

iii) Grupo Matte. Con ventas anuales estimadas en más de 450 millones de dólares, opera en papel y celulosa, también en banca, bienes raíces y seguros.

En Argentina compró una fábrica de papeles desechables y se asoció con Procter and Gamble para fabricar papeles y toallas higiénicas con destino a los países del MERCOSUR, de Bolivia y de Chile. A través de la compañía manufacturera de papeles y cartones el grupo ha comenzado a invertir 130 millones de dólares en dos plantas procesadoras de papel reciclado, una en Chile y otra en Argentina para fabricar pañuelos desechables.

142

e) México

i) Grupo Vitro: Con ventas que superan los 7.300 millones de dólares, opera en la industria del vidrio, y en actividades financieras y bursátiles. Ha adquirido empresas en Estados Unidos por más de 1.800 millones de dólares. En Centroamérica posee el 49% de las acciones de la empresa Comegua.

ii) Grupo Banacci. Con ventas que superan los 6.121 millones de dólares. Opera en banca, acciones, valores y tarjetas de crédito. Posee una participación minoritaria en el Banco Sur de Argentina.

iii) Grupo Televisa. Con ventas anuales estimadas en 1.300 millones de dólares. Opera en telecomunicaciones en México y los Estados Unidos. En Chile posee una participación de 49% en la red televisiva Megavisión, y en Perú en la compañía peruana de radiodifusión en donde también opera una

red televisiva. Planea lanzar un sistema de televisión multicanal en América Latina a través de un sistema de coinversión con participación por partes iguales en el capital invertido.

iv) Grupo Ica. Con ventas por 1.800 millones de dólares, opera en el campo de la construcción, bienes de capital, autopartes y turismo. Ha fundado una nueva empresa Ica-Fluor-Daniel con proyectos de inversión en los sectores petrolífero y eléctrico de América Latina por 350 millones de dólares.

v) Otros grupos importantes de México que no tienen inversiones detectadas en América Latina son Visa/Bancomer/Vamsa (7.000 millones de dólares); Alfa (2.500 millones de dólares); Carso (9.181 millones de dólares); Cifra (3.700 millones de dólares); y Cemex (2.200 millones de dólares).

f) Venezuela

i) Grupo Cisneros. Con ventas estimadas en 2.000 millones de dólares, opera en telecomunicaciones, metálicas básicas, supermercados y bebidas. Posee participación en Univisión de Estados Unidos, en asociación con Televisa de México y otros capitales. Sin embargo, en Chile ambos socios están compitiendo pues Venevisión —empresa del Grupo Cisneros—, posee un 45% de Canal 11, en tanto que Televisa —cabe reiterarlo— es dueña del 49% de Megavisión.

ii) Otros dos grupos importantes de Venezuela son Polar (ventas: 1.500 millones de dólares) y Mendoza (ventas: 900 millones de dólares).

143

La creciente interacción empresarial regional. Fusiones y adquisiciones

En 1993 la Revista América Economía detectó 88 procesos de adquisiciones o fusiones que involucraban a empresas grandes localizadas en América Latina. Algunas de ellas ya fueron mencionadas en el repaso anterior de los grupos económicos, pero otras de esas operaciones fueron efectuadas por empresas ajenas a dichos grupos. Del total, 15 operaciones vinculan a empresas latinoamericanas entre sí. Otras 27 relacionan a empresas latinoamericanas con empresas estadounidenses. Otras 13 a empresas localizadas en algún país latinoamericano en que el comprador y el vendedor corresponden al mismo país. Las restantes operaciones involucran a empresas cuya nacionalidad corresponde a otros miembros de la OECD.

En general se comprueba que en las operaciones de alcance hemisférico, de los 88 casos observados sólo en cinco ocasiones se verifica la adquisición de una empresa estadounidense por parte de un comprador latinoamericano. La frecuencia de la operación inversa alcanza a 20 observaciones.

Dentro de las operaciones que involucran a dos países latinoamericanos los adquirentes y vendedores son los que a continuación se detallan.

Una empresa mexicana (Grupo Synkro), adquirió la empresa textil Modecraft de Argentina.

Las siguientes empresas argentinas efectuaron las adquisiciones que se indican. Siderca del Grupo Techint, adquirió 23% de las acciones de la empresa de aceros Tamsa de propiedad de mexicanos. La Empresa Industrial y Comercial de Argentina adquirió Fideos Parma a la Compañía Molinera San Cristóbal de Chile.

Dos empresas brasileras adquirieron dos empresas argentinas. Tintas Renner S.A. adquirió la empresa Pinturas Americanas de Exportación de Argentina; e Inepar adquirió la empresa electrónica Exposiformas Sociedad Anónima.

144

Seis empresas chilenas adquirieron empresas de Argentina y Perú. El Grupo Angelini compró la Compañía Argentina de Seguros Generales la República. Cemento Polpaico de Chile compró la Corporación Cementera Argentina. Madeco de Chile adquirió participaciones de capital mayoritarias y minoritarias en las empresas de aluminio Extalco, Chroma, Alumet y Sepsa de Argentina. Industrias químicas Tricolor de Chile, adquirieron Industrias Vencedor de Perú. Supermercados Tricolor de Chile adquirieron la compañía comercial Scala de Perú. Agencias Universales de Chile, adquirió la mitad del capital de la empresa de transporte Marcargo de Perú.

Tres empresas venezolanas adquirieron empresas de Argentina, Colombia y Chile. Venevisión adquirió el 49% de la Corporación de Televisión de la Universidad de Chile. El grupo Progreso de Venezuela adquirió la empresa financiera colombiana Corfioriente propiedad del Banco Cafetero de Colombia. La empresa Corimón adquirió 52% de la empresa química Colórín de Argentina.

Entre los casos de adquisiciones efectuadas entre empresas o grupos pertenecientes a un mismo país de América Latina, 10 casos corresponden a México, 2 casos a Argentina, y uno a Chile.

Alguna evidencia cuantitativa respecto de la inversión directa intralatinoamericana

Respecto de la inversión directa intralatinoamericana (IEDI), cabe formularse múltiples interrogantes: Existe un componente intralatinoamericano importante en la inversión directa extranjera que recibe América Latina?. Está llegando a la región un flujo creciente de inversión directa extranjera proveniente de los propios países de América Latina?. Este componente se ha incrementado de manera significativa en lo que ha transcurrido de los años noventa?.

A este primer conjunto de interrogantes cabría responder que efectivamente existe un componente intralatinoamericano en la IED que recibe la región pero una parte mayoritaria del mismo se origina en los así denominados paraísos financieros —Panamá, Islas Caimán, Bahamas— de América Central y El Caribe. Esta comprobación obliga a distinguir entre el origen geográfico inmediato de los capitales —que es efectivamente América Latina y El Caribe— de la nacionalidad de los propietarios del capital, la que debería ser objeto de un estudio especial. Es posible que una parte de esos capitales originados en los intermediarios financieros como Panamá o Islas Caimán, provenga del propio mundo desarrollado el que encuentra en estas plazas un tratamiento fiscal más favorable. Otra parte puede provenir de capitales latinoamericanos que desean “blanquear” su origen por razones tributarias o de otro tipo.

145

Respecto al interrogante sobre si la IEDI se ha incrementado respecto de la IED total, habría algunos indicios de que en ciertos países así es; pero la información es insuficiente y no cubre adecuadamente lo que va corrido de los años noventa que son precisamente los que corresponden al “boom” del comercio intralatinoamericano. Por lo tanto se carece de cifras globales confiables, o de series de tiempo que puedan sugerir tendencias firmes. Podría afirmarse que el ritmo de crecimiento de la IEDI se ha acelerado, pero también lo ha hecho el de la IED proveniente de otros orígenes, probablemente en respuesta a la creciente apertura y liberalización del tratamiento legal a este tipo de inversiones. En consecuencia aún a pesar de haber crecido en términos absolutos el impacto porcentual de la IEDI sobre la IED total recibida por los países de ALADI es variable.

La conclusión tentativa de esta aproximación global es que para la mayoría de los países de ALADI la IEDI proveniente de la propia ALADI ha crecido tanto en términos absolutos como relativos, pero en general no lo ha

hecho de una manera significativa en proporción con la IED total, y su cuota porcentual es aún reducida. Sin embargo, esta conclusión se apoya en una base estadística que es aún débil e insuficiente. Países de gran importancia dentro de la ALADI no cuentan con la información mínima requerida respecto de estas cifras globales. Así Argentina, al haber eliminado la obligación de registrar la IED, carece de datos más allá de 1989. Tampoco México cuenta con registros convenientemente desglosados para medir el peso de la IEDI. Prácticamente toda la información comparable que se comenta en las próximas secciones, proviene del “Directorio sobre Inversión Extranjera en América Latina y El Caribe, 1993”, preparado por la Unidad Conjunta CEPAL/UNCTAD sobre Empresas Transnacionales de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL.

Los flujos provenientes de ALADI

Durante la segunda mitad de los años ochenta los países miembros de ALADI, —la exclusión de México obedece a carencia de información comparable— experimentaron un crecimiento tanto en términos absolutos como relativos, de la cuota de inversión directa proveniente de la propia ALADI, incluida la proveniente de México.

146

Esta medición está expresada en términos de flujos y toma tres puntos en el tiempo, correspondientes al inicio, mediados y fines de la década del ochenta. A pesar de la inherente inestabilidad de los flujos de IED, se observan ciertas regularidades interesantes. En la mayoría de los diez países examinados los flujos de inversión directa provenientes de la propia ALADI alcanzan su punto más bajo a mediados del decenio y luego experimentan una recuperación tanto en magnitudes absolutas como porcentuales respecto del total de la IED. Tomando estas últimas, a fines de la década de los ochenta los países con mayor proporción de flujos de IED proveniente de ALADI fueron por orden decreciente: Paraguay (15,4%), Argentina (12,6%), Uruguay (12,1%), Perú (11,8%), Bolivia (9,1%), Ecuador (5,1%), Venezuela (3,8%), Colombia (2,9%), Brasil (0,7%), y Chile (0,7%). En términos de agrupaciones subregionales, primero se alinean tres países miembros del MERCOSUR, luego siguen los cinco del GRAN, y por último Chile y Brasil. En el caso de Chile, su baja proporción de captación es atribuible al fuerte influjo de IED proveniente del mundo desarrollado; sin embargo, ya en 1992 esa cuota se había elevado al 4,3%. En Brasil, la cuota más baja puede ser atribuida a varios factores tales como el gran tamaño económico y geográfico del país, y su relativa

renuencia tanto a invertir en América Latina, como a abrir plenamente su economía a la inversión externa.

El punto importante, sin embargo, es saber si esta tendencia se mantendrá durante los años noventa. Después de todo durante la segunda mitad del decenio pasado, la participación de América Latina en la inversión directa extranjera mundial se redujo y esto posibilitó que flujos provenientes de ALADI, no muy superiores a los de los años ochenta aumentaran su participación porcentual. Datos del mismo cuadro para Brasil y Colombia, evidencian que la participación porcentual de ALADI se redujo en el bienio siguiente. Sin embargo, siguió aumentando en los casos de Paraguay, Perú, y Venezuela.

Las políticas de promoción preferentemente orientadas a las empresas nacionales

La creación de ventajas competitivas tanto específicas como de localización para las empresas latinoamericanas, es un vasto campo de políticas que ha sido sistemáticamente examinado en varios documentos de CEPAL, destinados a formular la estrategia de transformación productiva con equidad y publicados en lo que va corrido de la década del noventa. No es el objeto de este trabajo reiterar o resumir las medidas orientadas a promover la competitividad sistémica y sustentable, que fueron formuladas y propuestas en aquellos documentos.

147

En esta sección solamente exploraremos algunas medidas o acciones tendientes a promover la integración productiva de empresas latinoamericanas, las que deberían ser totalmente compatibles y convergentes con las estrategias más amplias anteriormente señaladas. Un principio orientador de estas medidas podría ser el de promover el desarrollo de oportunidades de comercio intraindustrial, entendida esta expresión en sentido amplio.

Nótese que las economías de escala y especialización que derivan del comercio intraindustrial pueden ser promovidas tanto por la expansión del mercado regional, como por la penetración conjunta del mercado extrarregional. En este segundo caso, las ofertas de las empresas pertenecientes a diferentes países latinoamericanos miembros de un acuerdo de integración, no serán competitivas sino complementarias entre si. Esto posibilita la apertura de representaciones comerciales conjuntas, el lanzamiento de campañas publicitarias concertadas, u otras formas de cooperación en la conquista de

mercados extrarregionales. Desde este punto de vista, la complementariedad productiva entre países de un mismo esquema de integración orientada a promover el comercio intraindustrial, es también la modalidad más acorde con los principios y objetivos del regionalismo abierto.

En el caso de las empresas nacionales, aquellas que más participan en el mercado internacional, dentro del campo manufacturero, son las orientadas hacia los recursos naturales. Un estudio reciente (López y Porta, CENIT, 1994) ha examinado acuerdos sectoriales en tres ramas productoras de bienes intermedios (acero, papel y petroquímica) en el seno del MERCOSUR. Hasta ahora, según los autores del estudio, estos acuerdos han evidenciado un carácter fundamentalmente defensivo orientado a ordenar los flujos de comercio y protegerse de prácticas desleales.

Aún así, a este nivel estrictamente comercial, los acuerdos sectoriales pueden promover el comercio intraindustrial, y por esa vía contribuir a la integración productiva intrarregional. Por ejemplo, en los rubros mencionados anteriormente, las empresas de cada país pueden especializarse en ciertos nichos (aceros, papeles o productos petroquímicos de cierto tipo, modelo o calidad) y convertirse en adquirentes, importadores, o incluso representantes comerciales de esos mismos productos, en otras calidades o tipos de las que ellas mismas están elaborando.

148

Es evidente sin embargo, que estos acuerdos, mencionados aquí a título de ejemplo pueden lograr una cierta complementación y diversificación en el plano comercial, pero su dinamismo de largo plazo, reposa en una paralela complementación y diversificación en la actividad productiva misma. Esta complementación no se concibe aquí como gestionada burocráticamente desde organismos gubernamentales de fomento, sino más bien negociada directamente por los empresarios involucrados. A las autoridades gubernamentales les caben sin embargo importantes funciones de promoción técnica y financiera, induciendo la creación de dichos foros empresariales, y generando mecanismos de persuasión respecto a las ventajas de la cooperación en materia de ciencia y tecnología, de capacitación, de investigación y desarrollo, etc.

En los hechos, la negociación de los acuerdos sectoriales ha sido difícil, y demuestra que a nivel de estas empresas mayores, integrantes de los grandes grupos económicos, las posibilidades de comercio intraindustrial, o comercio intrarama son más difíciles en manufacturas asociadas a la explotación de recursos naturales. Aún así, una de las vías promisorias para superar los obstáculos que derivan de los intereses competitivos en pugna, parece

ser la de encontrar —cuando esto sea técnicamente posible— nichos de especialización intrarama que permitan la promoción del comercio intraindustrial. Sin embargo, también aquí se están produciendo procesos de diferenciación creciente que aleja muchos de estos productos de la categoría de commodities. Tal es el caso con los aceros especiales, y con ciertas fases de mayor agregación de valor en pulpa y papel o en petroquímicas.

Los principales mercados de estas grandes empresas de capital nacional, son extraregionales (Di Filippo, 1994). Aunque las empresas —o grupos nacionales— compiten recíprocamente en el abastecimiento de estos mercados externos, existe un campo de cooperación posible en el ámbito de la investigación con el objeto de conocer anticipadamente las orientaciones tecnológicas de las actividades industriales de los centros que insumen esos productos para su manufacturación posterior, o de los gustos de los consumidores de los países desarrollados que consumen las manufacturas derivadas de los recursos naturales. Desde luego otro tanto cabe decir para las empresas latinoamericanas que operan en el campo de los productos primarios orientados hacia los mercados de los países desarrollados.

Un punto importante para promover estas y otras actividades es la creación de asociaciones latinoamericanas de productores, organizadas con criterios actualizados respecto de las funciones que estas entidades empresariales deben desempeñar. Como se señala en un estudio reciente: “gran parte de las organizaciones empresariales industriales en la región se constituyeron en un período en el que su función básica fue garantizar para sus afiliados niveles altos de protección y buen acceso a los decisores de políticas y encargados de los contratos públicos. Su eficiencia en las labores de “cabildeo” era el criterio fundamental para medir el éxito de los representantes empresariales frente a sus representados. En un nuevo contexto competitivo caracterizado por apertura comercial y mayor competencia, tales funciones han perdido cierta importancia, eliminando, en algunos casos, la misma razón de ser de algunas organizaciones” (CEPAL, marzo de 1994, p. 173).

En un contexto de integración latinoamericana, se fortalecen ciertas funciones alternativas de estas asociaciones entre las que podría incluirse “el intercambio de experiencias de modernización entre líderes empresariales” (CEPAL, *op.cit.*).

Cabe entonces esforzarse por reorientar las asociaciones preexistentes y crear otras nuevas, en las que se refuercen las funciones orientadas en la dirección de cooperar al logro de ventajas competitivas sustentables. Algunas de estas asociaciones de dimensión regional existen desde hace décadas.

Sólo a título de ejemplo cabe citar la Confederación Industrial de Celulosa y Papel Latinoamericana (CICEPLA) que congrega a las industrias argentinas, brasileñas, chilenas, colombianas, ecuatorianas, mexicanas, peruanas, uruguayas, y venezolanas. En la reunión de Iguazú en agosto de 1991, los miembros de MERCOSUR que pertenecen a la Confederación se plantearon el problema que deriva del desnivel en la capacidad de producción de papel y celulosa, por lo que se resaltó la necesidad de “asegurar una práctica de crecimiento sustentable a todos los segmentos nacionales para que el proceso de integración no se transforme en un juego en que unos ganan y otros pierden” (Revista MERCOSUR, N° 27, Sao Paulo, 1994). Como se ve, el tema quedó planteado en la correcta dimensión productiva y tecnológica, sin la cual el proceso de integración y complementación sectorial carecería de sustentabilidad.

Desde luego el tema de la integración productiva de las empresas latinoamericanas de mayor escala es de una enorme vastedad e importancia. Las pocas observaciones incluidas en esta sección apuntan solamente a la necesidad de reconocer el nuevo papel protagónico que le cabe a los grupos empresariales, y de plantear investigaciones específicas sobre el actual estado de situación en esta temática de los acuerdos sectoriales en el ámbito de los mercados regionales.

150

Otro campo empresarial en donde, la integración latinoamericana plantea nuevos desafíos, es el de la pequeña y mediana empresa (pyme). Dentro del MERCOSUR, una estimación de las pymes de Argentina, Brasil y Uruguay, registra 65.000 establecimientos industriales, que ocupan a 2.670.000 trabajadores y generan una producción industrial cercana a los 47.000 millones de dólares. Este cálculo excluye a las microempresas y a las firmas muy pequeñas.

Como se señala en un reciente informe interno de la CEPAL: “El avance en el proceso de integración está posibilitando, en las pymes, la apertura de nuevos mercados; la búsqueda de esquemas de especialización productiva; la pérdida de subcontrataciones cautivas en mercados cerrados; la competencia con productos de nuevo origen; la necesidad de cumplimiento de nuevas normas técnicas, sanitarias, de seguridad y de calidad; la oportunidad del abastecimiento de insumos importados modificando sus prácticas de aprovisionamiento; la definición de nuevas estrategias económicas; la búsqueda incipiente de socios externos y de nuevas modalidades de cooperación empresarial y requerimientos de nuevas demandas de apoyo público” (Gatto y Ferraro, CEPAL, informe de circulación interna, 1993).

Las limitaciones de información han restringido la elaboración de estudios diagnósticos, sobre los impactos del proceso de integración en la competitividad sustentable de estas empresas. Actualmente la CEPAL está encarando un proyecto de investigación titulado Observatorio Pymes Mercosur, tratando de aprovechar lineamientos metodológicos preexistentes en una investigación europea sobre el mismo tema, denominada Observatorio Europeo de pymes. La importancia de este tipo de investigaciones sería difícil de exagerar dado el decisivo peso de estas empresas en la generación del empleo global de nuestras economías.

Las primeras reflexiones sintéticas (GATTO y FERRARO, 1994), que surgen de trabajos de campo ya iniciados en Argentina y Brasil se basaron en una muestra no representativa de 72 pymes industriales que habían efectuado o intentado alguna forma de cooperación empresarial. De éstas, el 70% correspondía a las ramas metalmecánicas, lo que constituye un dato importante en términos de sus proyecciones en materia de comercio intraindustrial. Como se señala en el informe citado: "...las características de este sector —que permite una fragmentación del proceso productivo en diferentes etapas, subproductos, o subprocesos— explican, en parte, su predominancia en la gestación de acuerdos empresariales".

En otra sección del informe preliminar que estamos citando, se da cuenta de que, en el caso argentino, la mitad de los acuerdos se inscriben en el marco de protocolos u otras regulaciones derivadas de los compromisos integradores que involucran a ambos países. Las mismas han dado lugar, además, a la frecuente participación de Bancos, consultoras, u otras entidades privadas. En Brasil se ha observado, aunque en menores proporciones una situación similar. Se consigna asimismo que, recientemente algunos bancos privados han comenzado a apoyar el desarrollo de acuerdos de cooperación binacional, pues las empresas los consideran una garantía del repago de los créditos involucrados en las operaciones de comercio exterior.

También aquí al igual que en el caso de las grandes empresas latinoamericanas, estas breves observaciones apuntan a la necesidad de continuar estos estudios de base para fundamentar recomendaciones de política no sólo para las pymes sino también para las microempresas.

En especial, respecto de las empresas más pequeñas, cabe mencionar como un ejemplo de políticas viables en este campo, la suscripción de dos acuerdos de cooperación entre entidades bancarias de Brasil y Argentina en el marco de las actividades del MERCOSUR. El primero fue suscrito entre el Banco del Estado de Río de Janeiro y el Banco de la Ciudad de Buenos Aires, el 7 de

agosto de 1993. El segundo fue suscrito entre el mismo Banco de Brasil y el Banco Municipal de la ciudad de La Plata. En ambos casos, las características de los acuerdos suscritos son similares. Se constituye un programa conjunto de financiamiento denominado Iniciativa Bilateral de Negocios orientado a facilitar recursos a las microempresas y las pequeñas empresas localizadas en los estados o provincias a los que corresponden las entidades bancarias involucradas. Estos recursos podrán ser utilizados para proyectos destinados a la promoción y generación de negocios, a la formación de recursos humanos, al desenvolvimiento tecnológico, a las operaciones de comercio exterior entre ambos países, y a las inversiones en joint-ventures.

Dentro del mismo marco, se instituye paralelamente un programa de prestación recíproca de servicios bancarios a estas empresas, el que incluirá la cobranza de efectos comerciales vinculados al comercio entre los dos países, la confirmación de garantías y cartas de crédito, el intercambio de informaciones financieras, la uniformización de comisiones y otros gastos incidentes sobre esos servicios, y la utilización de cartas bancarias de garantía para los clientes de las partes celebrantes. Los proyectos de estos clientes que se desenvuelvan en común, pueden ser objeto de convenios específicos, en los marcos permitidos por la legislación nacional de cada país.

152

En resumen, existe un vasto campo de acción para otorgar competitividad específica a las empresas latinoamericanas que deben desenvolverse en el escenario de los mercados ampliados que deriva del avance de los procesos de globalización e integración. Es aquí donde, de manera más acentuada, resulta aconsejable la reorientación en el énfasis de las políticas: desde el ámbito restrictivamente comercial hacia uno más amplio que incluya los acuerdos de cooperación productiva, y desde el ámbito macroeconómico hacia el meso y microeconómico, donde caben acciones más focalizadas y selectivas.

BIBLIOGRAFIA

- ALADI, *Acuerdos Bilaterales y Multilaterales Sobre Inversión*. Aladi/Sec/di 581, Montevideo, julio de 1994.
- AMÉRICA ECONOMÍA, *Latin America Business Magasine, Special Issue*, 1993/94.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo, *Adjusting for survival: Domestic and Foreign manufacturing firms in Brazil in the early 1990s*. ECLAC/UNCTAD Joint Unit on Transnational Corporations. Santiago, August 1993.
- BISANG, FUCHS, KOSACOFF, *Internacionalización y desarrollo industrial: inversiones externas directas de empresas industriales argentinas*. CEPAL, LC/BUE/L.125. Oficina en Buenos Aires, documento de trabajo número 43, Buenos Aires, 1992.
- MERCOSUR, *Reglamento relativo a la defensa contra las importaciones que sean objeto de dumping o de subsidios provenientes de países no miembros del MERCOSUR*. En Boletín de Integración Latinoamericana, número 10, Secretaría General de Relaciones Exteriores, Brasilia, julio-septiembre de 1993.
- CALDERÓN, Alvaro, MORTIMORE Michael y PERES Wilson, *Mexicos integration into the North American Economy: The role of foreign investment*, ECLAC/UNCTAD, Joint Unit on Transnational Corporations, Santiago, agosto 1994.
- CEPAL, *Los nuevos proyectos de integración en América Latina y el Caribe y la dinámica de la inversión*. CEPAL, LC/R.1145, mayo de 1992.
- CEPAL, *Organización industrial, competitividad internacional y política pública en la década de los años noventa*. Unidad Conjunta CEPAL/ONUDI de Desarrollo industrial y tecnológico. LC/R.1329. Santiago, diciembre de 1993.
- CEPAL, *El Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe: La integración económica al servicio de la Transformación Productiva con Equidad*. LC/G.1801(SES.25/4), Santiago, enero de 1994.
- CEPAL, *América Latina y El Caribe: Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*. LC/G.1800(SES.25/3), Santiago, marzo de 1994.
- CEPAL, *Directorio sobre inversión extranjera en América Latina y el Caribe: Marco Legal e Información Estadística*. Unidad Conjunta CEPAL/UNCTAD sobre Empresas Transnacionales. LC/R.1325, 1993.

- CEPAL, *La nueva integración regional en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)*. LC/R.1403. Unidad de Comercio Internacional, Santiago, julio de 1994.
- CEPAL, *Proyecto Observatorio Pymes MERCOSUR*. Oficinas de CEPAL en Brasilia, Buenos Aires y Montevideo, mayo de 1994.
- CHILE, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Inserción de Chile en la economía mundial. Tendencias recientes*. Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, Santiago, noviembre de 1993.
- COLOMBIA, Departamento Nacional de Planeación, *Inversión extranjera en Colombia, 1970-1993*. Santa Fé de Bogotá, abril de 1994.
- COLOMBIA, Departamento Nacional de Planeación, *Estatuto de Inversiones Internacionales*. Santa Fé de Bogota, marzo de 1994.
- CHUDNOVSKY, LÓPEZ y PORTA, *La nueva inversión extranjera directa en la Argentina. Privatizaciones, mercado interno e integración regional*. Centro de investigaciones para la transformación (CENIT), Buenos Aires, mayo de 1994.
- COSTA, Ligia, *Estrategias de integracao entre empresas no âmbito do MERCOSUL: o exemplo das joint-ventures*. Boletín de Integracao Latinoamericana número 10. Secretaría General de Relaciones Exteriores, Brasil, julio-septiembre de 1993.
- DI FILIPPO, Armando, *Regionalismo abierto, e inversión extranjera en América Latina*, CEPAL, 1994.
- DUNNING, John, *Trade, location of economic activity and the multinational enterprise: A search for an eclectic approach*. Extraído de *The theory of transnational corporations*. Volume I. Edited by John Dunning, The United Nations Library on transnational corporations. Transnational Corporations and Management Division. Routledge, London, New York, 1993.
- ECLAC, *Transnational Corporations and the manufacturing sector in Brazil*. ECLAC/DESD Joint Unit on Transnational Corporations. LC/R.1261, Santiago, March 1993.
- FIGUEROA y SAAVEDRA, *Inversiones de Chile en el exterior*. Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Santiago, marzo de 1994.
- GATTO y FERRARO, *Cooperación empresarial en el MERCOSUR. Primeros elementos que surgen de un trabajo de campo en Argentina y Brasil*. Proyecto INTAL/CEPAL sobre acuerdos empresariales en el MERCOSUR, Buenos Aires, mayo de 1994.

- GOLDIN y ROZENBERG, *Comercio bilateral Argentina-Brasil, proyecciones para 1993*. Proyecto PNUD ARG/92/025. Ministerio de Relaciones Exteriores.
- INTAL/CEPAL, *Cooperación empresarial entre pymes brasileras y argentinas. Trabajo de campo sobre Brasil*. Proyecto sobre acuerdos empresariales en el MERCOSUR, abril de 1994.
- INTAL/CEPAL, *Cooperación empresarial entre pymes argentinas y firmas brasileñas. Trabajo de campo sobre Brasil*. Proyecto sobre acuerdos empresariales en el MERCOSUR, marzo de 1994.
- KOSACOFF y BESCHINSKY, *De la sustitución de importaciones a la globalización. Las empresas transnacionales en la industria argentina*. CEPAL, Oficina de Buenos Aires, mayo de 1993.
- KATZ, Jorge, *Impacto de la política macroeconómica sobre la estructura y comportamiento del sector manufacturero argentino*. Documento de circulación interna, CEPAL, Santiago, 1994.
- KUWAYAMA, Mikio, *New forms of investment (NFI) in Latin American-United States trade relations*. CEPAL, Working Paper Número 7, Santiago, September 1992.
- KRUGMAN y OBSTFELD, *Economía Internacional*, McGraw-Hill, Segunda Edición. España, 1994.
- LÓPEZ y PORTA, *Acero, papel y petroquímicos en el MERCOSUR: Reestructuración Industrial e instrumentos de política*. Centro de Investigaciones para la transformación (CENIT), Buenos Aires, enero de 1994.
- LUCANGELI, Jorge, *La presencia del comercio intraindustrial en el intercambio entre la Argentina y Brasil*. Boletín Informativo Techint, número 275, Buenos Aires, julio-septiembre, 1993.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA, República Argentina, *Argentina, un país para invertir y crecer*. Buenos Aires, 1993.
- MORTIMORE, Michael, *La inversión extranjera directa, el cambio técnico y competitividad internacional de los países en desarrollo*. CEPAL/UNCTAD, documento de circulación interna. CEPAL, Santiago, 1994.
- MORTIMORE y HUSS, *Informe sobre la modernización industrial en México*. Unidad Conjunta CEPAL/CET sobre empresas transnacionales. LC/L.613/Rev.1, Santiago, noviembre de 1991.
- PORTER, Michael, *La ventaja competitiva de las naciones*, Editorial Vergara, Buenos Aires, 1991.

- UNITED NATIONS, *World Investment Report, 1991*. Transnational Corporations and Management Division, New York, 1991.
- UNITED NATIONS, *World Investment Report, 1992*. Transnational Corporations and Management Division, New York, 1992.
- UNCTAD, *World Investment Report, 1993*. Program on Transnational Corporations, New York, 1993.
- UNITED NATIONS, *Formulation and implementation of foreign investment policies*. Transnational Corporations and Management Division, New York, 1992.
- UNITED NATIONS, *The new regionalism*. WIDER, World Institute for Development Economic Research. Helsinki, 1994.
- VENTURA DIAS, *A internacionalizaco das empresas brasileiras*. LC/BRS/R.38. CEPAL, Oficina de Brasil, Brasilia, 1993.

Mercosur: Antecedentes, Logros y Perspectivas*

Introducción

El 26 de marzo de 1991, en la ciudad de Asunción del Paraguay, se firmó el “Tratado para la Constitución de un Mercado Común” entre la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay. Este acuerdo fue la culminación de un proceso iniciado en noviembre de 1985 con la Declaración de Iguazú, en la cual los presidentes Raúl R. Alfonsín y José Sarney expresaron la voluntad de los gobiernos de Argentina y de Brasil de acelerar el proceso de integración bilateral.

La integración regional tiene un nuevo ímpetu y ha desencadenado un sinnúmero de adhesiones, especialmente desde el sector privado y empresario. No cabe duda que este renacimiento de la vocación integradora reconoce sus raíces en los cambios políticos que se dieron en los países del Cono Sur. Los procesos de democratización en América Latina, la renuncia a la doctrina de la seguridad nacional, el aflojamiento de la tensión de la deuda, han sido todos fenómenos que influyeron positivamente en la recreación de este interés por la integración y la revalorización de sus objetivos.

157

El objetivo primordial del Tratado es la **integración de los Estados Parte**, a través de:

- *la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos* a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente;
- *el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común* con relación a terceros Estados o

* Este trabajo ha sido preparado para el Seminario “Las Cumbres Iberoamericanas. Comunidad y Mercado”. Fundación Centro Español de Estudios de América Latina, 15-19 de agosto de 1994.

agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales e internacionales;

- *la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Parte*: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes;
- *el compromiso de los Estados Parte de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes*, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.

La constitución definitiva del Mercado Común deberá estar conformada al 31 de diciembre de 1994. Durante el período de transición, que se extenderá hasta esa fecha, los Estados Parte adoptaron tres instrumentos básicos que son: un “Régimen General de Origen”, un “Sistema de Solución de Controversias” y un “Sistema de Cláusulas de Salvaguardia”; todo ello con el objeto de facilitar la definitiva constitución del Mercado Común.

Antecedentes Históricos del Tratado de Asunción

158

En lo que hace a los antecedentes históricos de importancia de la voluntad integracionista de la República Argentina y de la República Federativa del Brasil hay que remontarse a los últimos años de la década de 1970. Antes de esa fecha la relación bilateral Argentina-Brasil estuvo signada con avatares políticos que, a menudo, dividieron a ambos países. Los gobiernos militares de las décadas del sesenta y del setenta enfatizaron el enfrentamiento y la lucha regional en lugar de la cooperación política e integración económica.

Hacia fines de la década de 1970 se comienza a revertir esta situación mediante la firma del “Acuerdo Tripartito Argentina-Brasil-Paraguay” que permitió compatibilizar las cotas de las represas hidroeléctrica de Itaipú y Corpus. La cooperación continuó en el campo nuclear mediante la firma de un convenio de cooperación nuclear en 1980 que hacía referencia al intercambio y capacitación del personal técnico, la protección física del material nuclear, la explotación y rastreo del uranio, la seguridad nuclear, etc.

Como ya fuera señalado, el instrumento inicial del nuevo esquema de integración fue la “*Declaración de Iguazú*” firmada el 30 de noviembre de 1985. En esta declaración se destaca “la permanente disposición de los dos pueblos de estrechar en forma creciente sus lazos de amistad y solidaridad”.

Como consecuencia de esta declaración se decide crear la “Comisión Mixta” integrada por representantes gubernamentales y sectores privados y presidida por los ministros de relaciones exteriores de ambos países. Como resultado de los trabajos de esta Comisión se firma el 29 de julio de 1986 el “*Acta para la Integración Argentino-Brasileña*” en la cual se establece el **Programa de Integración y Cooperación Económica entre la República Argentina y la República Federativa de Brasil**. Asimismo el 10 de diciembre de 1986 se firma el “*Acta de Amistad Argentina-Brasileña Democracia Paz y Desarrollo*” en la cual se refleja “la inquebrantable voluntad de las dos naciones de asegurar el éxito del Programa de Integración y Cooperación Económica”.

Los principales instrumentos de esta primera etapa fueron los “Protocolos” que establecían los mecanismos para la desgravación arancelaria y la eliminación de medidas paraarancelarias, a partir de la inclusión de productos en listas comunes mutuamente convenidas. El número total de estos Protocolos asciende a 24, firmados en ocasión de seis encuentros presidenciales.

Estos protocolos abarcaban una amplia gama de temas e incluían acuerdos comerciales para un conjunto significativo de sectores productivos. Así, entre julio de 1986 y abril de 1988, se acordaron, entre otros, **los protocolos de Bienes de Capital, de Trigo, de Expansión del Comercio, de Empresas Binacionales, de Energía, de Biotecnología, de Cooperación Aero-náutica, de Siderurgia, de Transporte Terrestre y Marítimo, de Coope-ración Nuclear, de la Industria Automotriz y de la Industria de la Alimentación**.

El *Protocolo de Bienes de Capital* fue, desde sus inicios, el “núcleo dinámico” del Programa de Integración. Esto se debió a dos razones básicas. **Primero** que no existía, entre ambos países, un sector primario tal que permitiera un esquema de equilibrio intrasectorial. **Segundo** que en el sector de bienes de capital, la utilización intensiva de tecnologías flexibles y de mano de obra especializada disminuiría para Argentina las desventajas frente a Brasil en las escalas y en los costos de producción. Además, este sector ofrecía innumerables posibilidades de inversión e investigación conjunta y considerables efectos de arrastre sobre otros sectores de ambas economías.

En este Protocolo se acordó un universo de bienes sobre el cual se negociaron progresivamente Listas Positivas Comunes con tratamiento de “producto nacional”, es decir con arancel cero y sin restricciones paraarancelarias, negociándose aproximadamente el 50% del universo. Partiendo de una lista original de 224 productos en diciembre de 1986, se incorporaron 126 productos más en 1987, 129 en 1988, 640 en 1989 y 300 en 1990.

El objetivo del *Protocolo de Trigo* fue asegurar volúmenes de venta mínimos para Argentina. Se previó la venta progresiva de 1.375 millones de toneladas para 1987, 1.450 para 1988, 1.550 para 1989, 1.700 para 1990 y 2.000 anuales para el período 1991-1993. El trigo ofrecía una buena base para la complementación mutua dada la dependencia brasileña del trigo importado. Brasil era uno de los principales compradores de trigo argentino y, viceversa, Argentina era uno de los principales vendedores de trigo a Brasil. Esta situación podía corregir parte del desequilibrio que mostraba el comercio de Argentina con Brasil.

El *Protocolo de Expansión del Comercio* se propuso la expansión gradual, sostenida y equilibrada del intercambio a través de la negociación de preferencias por productos y la eliminación de las barreras no arancelarias. Las listas incluidas en los Protocolos son Listas Comunes con arancel cero. El principal instrumento fue el Acuerdo de Alcance Parcial que implicó la renegociación de las preferencias mutuas negociadas con anterioridad. La renegociación tuvo un fuerte impacto sobre el intercambio comercial que aumentó progresivamente de 1.358 millones de dólares en 1987 a 1.844 millones de dólares en 1989, ya que la mayor parte del mismo se realizaba a través de este Acuerdo. Se estableció, además, un mecanismo de equilibrio que operaría vía profundización de preferencias en la medida en que el superávit de una de las partes superara el 8% del intercambio global.

160

A través del *Protocolo Siderúrgico* se buscó la ampliación del mercado para posibilitar la reducción de costos y la intensificación del intercambio de productos que compensasen necesidades recíprocas de las industrias de ambos países. Se estableció la máxima preferencia arancelaria (arancel cero) para la provisión mutua de productos de fundición de hierro y acero. Desde la vigencia de este Protocolo (10/12/87) el intercambio de los productos negociados registró un significativo aumento en las ventas argentinas a Brasil, que pasaron de 652.000 dólares en 1987 a 59 millones de dólares en 1989.

Las sensibilidades típicas del sector retardaron la negociación del *Protocolo Automotriz* que finalmente se concluyó a principios de 1988. Los objetivos planteados fueron expandir el comercio bilateral y la producción, reducir los costos unitarios, aumentar los índices de nacionalización y estimular las inversiones de investigación y desarrollo tecnológico.

Para los productos negociados (vehículos automotores, autopartes, piezas y componentes fabricados en territorio de ambos países) habría un arancel cero y no existirían las restricciones paraarancelarias, a excepción de las acordadas por las partes. Se acordaron cuotas anuales de intercambio de

vehículos terminados junto a las autopiezas correspondientes incluidos en Listas Comunes.

Mediante el *Protocolo de la Industria de la Alimentación* se persiguió la ampliación semestral, desde mediados de 1988 hasta fines de 1993, de una lista común original de 200 productos para los cuales se convino la eliminación de restricciones arancelarias y no arancelarias, así como la compatibilización de controles fitosanitarios. La primera ampliación incluyó 115 productos adicionales. En el primer año de vigencia del Protocolo las exportaciones argentinas de productos alimenticios a Brasil aumentaron un 18%, especialmente la de los productos lácteos.

Todos estos acuerdos permitieron incrementar las corrientes comerciales de manera significativa y sentaron las bases para la profundización del proceso de integración regional.

El Tratado de Asunción

El 6 de julio de 1990 se firmó el "*Acta de Buenos Aires*" donde se decidió el establecimiento de un mercado común entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil que debería encontrarse conformado el 31 de diciembre de 1994. El "*Acta de Buenos Aires*" es el antecedente inmediato del "Tratado de Asunción" y los instrumentos e instituciones definidas en el Acta fueron luego incorporados en el referido Tratado.

161

En el "*Acta de Buenos Aires*" se incluyeron dos anexos. En el *Anexo I* se detalla la metodología para formar el Mercado Común. La misma se basa en dos pilares fundamentales: el **primero** está dado por rebajas arancelarias generalizadas, lineales y automáticas para llegar al 31 de diciembre de 1994 a arancel cero; el **segundo** puntualiza la necesidad de coordinar y armonizar las políticas macroeconómicas de ambos países.

El *Anexo II* creó el "*Grupo de Trabajo Binacional para la Conformación del Mercado Común entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil*" cuya función sería elaborar y proponer todas las medidas que permitieran dar cumplimiento a los objetivos y plazos fijados por el Acta de Buenos Aires.

Con algunas modificaciones, el *Tratado de Asunción* estableció órganos de administración y ejecución del MERCOSUR similares a las definidas en el "*Acta de Buenos Aires*". El **Consejo del Mercado Común (CMC)** es el órgano superior del Mercado Común, correspondiéndole la conducción polí-

tica del mismo y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos y plazos establecidos. Está integrado por los respectivos ministros de relaciones exteriores —que tendrán a su cargo la coordinación del mismo— y los de economía, de cada uno de los Estados Partes. El CMC se reunirá todas las veces que sus miembros lo estimen oportuno y, por lo menos, una vez al año deberá reunirse con los respectivos presidentes de cada uno de los Estados Partes. También podrán ser invitados a participar de sus reuniones otros ministros o autoridades que tengan nivel ministerial. La Presidencia del Consejo será ejercida rotativamente por períodos de seis meses por cada uno de los Estados Partes, en orden alfabético.

El **Grupo Mercado Común (GMC)** es el órgano ejecutivo del Mercado Común y tiene por funciones el velar por el cumplimiento del Tratado, tomar las providencias necesarias para el cumplimiento de las decisiones adoptadas por el Consejo, proponer las medidas concretas tendientes a la aplicación del Programa de Liberación Comercial, a la coordinación de políticas macroeconómicas y a la negociación de los acuerdos frente a terceros, fijar el cronograma de trabajo que asegure el avance hacia la constitución del Mercado Común, crear Subgrupos de Trabajo para el cumplimiento de sus cometidos.

162

El GMC está integrado por cuatro miembros titulares y cuatro alternos que representan al Ministerio de Relaciones Exteriores —tiene a su cargo la coordinación del Grupo— al Ministerio de Economía (áreas de Industria, Comercio Exterior y/o Coordinación Económica) y al Banco Central de cada uno de los Estados Partes. El GMC se reúne en forma ordinaria o extraordinaria. Las reuniones ordinarias se realizan en forma rotativa por orden alfabético en los Estados Partes una vez cada tres meses y las extraordinarias se realizarán en cualquier momento a solicitud de cualquier Estado Parte en lugar a convenir.

El Grupo Mercado Común cuenta con una Secretaría Administrativa, con sede en la ciudad de Montevideo y cuyas principales funciones son el archivo de los documentos emanados como consecuencia del cumplimiento del Tratado y comunicar a los Estados Partes las actividades del Consejo del Mercado Común y del Grupo Mercado Común.

Con el objeto de facilitar el avance hacia la definitiva constitución del Mercado Común, el Tratado de Asunción creó la **Comisión Parlamentaria Conjunta** que deberá conformarse con legisladores de los poderes legislativos de los Estados Parte para armonizar las leyes nacionales de cada país socio.

Durante el período de transición se delinearon un conjunto de instrumentos que permitieran facilitar el tránsito hacia la conformación de la Unión Aduanera el 1 de enero de 1995. Estos mecanismos fueron:

i) Un *Programa de Liberación Comercial que consistió en rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas*, acompañadas de la eliminación de restricciones no arancelarias o medidas de efectos equivalentes, a fin de llegar al 31 de diciembre de 1994 con arancel nulo para el comercio intrarregional. El cronograma de rebajas arancelarias se inició en enero de 1990 con un 40% de reducción mínimo para todo el universo arancelario (en algunos casos era superior) y ha ido aumentando en siete puntos porcentuales cada semestre, habiendo alcanzado el pasado 1 de julio de 1994 el 89% de desgravación.

ii) Cada uno de los cuatro países miembro presentó una *Lista de Excepciones al Programa de Liberación Comercial* que se irían reduciendo progresivamente hasta desaparecer el 31/12/94 (Argentina y Brasil) y el 31/12/95 (Paraguay y Uruguay).

iii) *La coordinación de políticas macroeconómicas* que se realizaría gradualmente y en forma convergente con los programas de desgravación arancelaria y de eliminación de restricciones no arancelarias.

iv) *La definición del arancel externo común* que debería incentivar la competitividad externa de los Estados Parte y debería estar vigente el 1 de enero de 1995.

v) *La adopción de acuerdos sectoriales*, con la finalidad de optimizar la utilización y movilidad de los factores productivos y alcanzar escalas operativas eficientes.

Con la finalidad de asegurar la conformación del Mercado Común se crearon distintos Subgrupos Técnicos (SGT) con la intención de que avanzaran en la armonización de las distintas políticas sectoriales y macroeconómicas:

- 1) Asuntos Comerciales.
- 2) Asuntos Aduaneros.
- 3) Normas Técnicas.
- 4) Política Fiscal y Monetaria.
- 5) Transporte Terrestre.
- 6) Transporte Marítimo.
- 7) Política Industrial y Tecnológica.
- 8) Política Agropecuaria.

- 9) Política Energética.
- 10) Coordinación de Políticas Macroeconómicas.
- 11) Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social.

Estos SGT han venido desarrollando una intensa tarea de armonización de normas con la finalidad de dismantelar los distintos impedimentos a una fluida circulación de los bienes y servicios en el mercado ampliado.

Evaluación de los Resultados Alcanzados por el Proceso de Integración Hasta el Presente

El MERCOSUR abarca casi 12 millones de km², algo así como cinco veces el territorio de la Unión Europea, con una población total de 190 millones de habitantes (algo más de la mitad de la población de la Unión Europea) y con un PBI total cercano a los 700 000 millones de dólares que equivaldría a alrededor de una décima parte del PBI de la Unión Europea.

164

Intentar realizar una evaluación del proceso de integración iniciado a mediados de la década pasada resulta un tanto prematuro, especialmente si se tiene en consideración que recién el 1 de enero de 1995 estará plenamente vigente la Zona de Libre Comercio entre los cuatro países. Por otro lado, a la hora de medir los beneficios de la integración económica la teoría no se ha mostrado muy dadivosa en brindar un conjunto de herramientas para realizar una adecuada evaluación. En estas notas se intenta medir el impacto del proceso de integración sobre el comercio intrarregional y, adicionalmente, sobre el desarrollo de los proyectos de inversión conjuntos.

Las exportaciones globales de los países del MERCOSUR a la región se incrementaron en cerca del 300% entre 1986 y 1993. Este resultado contrasta con el incremento que sufrieron las exportaciones realizadas hacia los otros destinos: entre ambos años el incremento de las exportaciones fue de sólo 60%. (Véanse los cuadros 2 y 3.)

Claro que si se examina la incidencia que el comercio intra-MERCOSUR tiene sobre el comercio total todavía se está alejado de poder considerarlo como satisfactorio. En efecto, en 1993, las exportaciones intra-MERCOSUR fueron el 23% de las exportaciones totales, en tanto que las importaciones algunos puntos porcentuales más. Pero en 1986, el porcentaje de las exportaciones intra-MERCOSUR respecto al total estaba por debajo

del 10%, en tanto que las importaciones se acercaban casi al 14%. Como se puede apreciar, a pesar de representar todavía proporciones algo bajas, en el término de siete años se ha producido un incremento considerable. El mercado regional tiene ahora una dimensión apreciable.

El dinamismo que exhibe el comercio intra-MERCOSUR es el resultado —esencialmente— del crecimiento que ha tenido el intercambio argentino-brasileño: entre 1984 y 1993, el comercio total entre Argentina y Brasil se incrementó en cerca de un 400%.

Pero es importante reparar en la distinta incidencia que tiene el comercio con el MERCOSUR para cada uno de los países socio. Para los países más pequeños —Paraguay (38%) y Uruguay (42%), el MERCOSUR es un destino importante de sus exportaciones. Para Argentina también, aunque en menor proporción (28%) y Brasil aparece como el menos “dependiente” de esta alianza (14%).

Otro aspecto relevante que surge del análisis del comercio intrarregional se refiere al crecimiento que ha registrado el comercio de manufacturas. En efecto, mientras que a mediados de los ochenta las manufacturas representaban algo menos de la mitad del comercio total intra-MERCOSUR, hacia principios de los noventa dicha proporción se eleva a los 2/3 del comercio total. Es importante indagar acerca de este tema y detenerse en la observación de su estructura.

165

El objetivo es rescatar un fenómeno en el cual se ha reparado muy poco al examinar el intercambio intrarregional, velado por el análisis de los agregados de la balanza comercial.¹ Este fenómeno es el del *comercio intraindustrial (CII)*, entendido como el comercio de “doble mano” entre dos países, esto es, la exportación e importación simultánea de productos pertenecientes a una misma rama industrial, a diferencia del denominado *comercio interindustrial* en donde se considera el intercambio comercial entre distintas ramas de actividad. Como indicador de la intensidad del fenómeno de CII se suele utilizar un coeficiente que varía entre 0 y 100% y que indica la proporción de comercio intraindustrial respecto al total intercambiado en una determinada rama industrial. Cuando las importaciones se corresponden exactamente con las exportaciones de una misma actividad productiva, dicho coeficiente alcanza un valor de 100%, en tanto que la ausencia de dicho fenómeno equivale a un valor de 0.

¹ El análisis que sigue examina el intercambio entre Argentina y Brasil ya que son los países que absorben el 90% del comercio total del MERCOSUR y en donde el fenómeno del comercio intraindustrial se da con mayor intensidad.

Desde mediados de la década de los ochenta, el comercio intraindustrial entre Argentina y Brasil ha venido creciendo en forma sostenida. Entre 1984 y 1991 el coeficiente de comercio intraindustrial (CCINTRA) pasó de 18 a 36 y si la comparación se realiza para las manufacturas (lo cual es más apropiado), el coeficiente más que se duplica: el CCINTRA alcanzó un valor de 50; esto es, *la mitad del intercambio comercial de manufacturas es comercio intraindustrial*.

Sin embargo, el CCINTRA sufre una caída significativa en 1992. Salvo el caso de Productos Químicos, el retroceso del indicador del comercio intraindustrial es bastante generalizado para toda la industria. Para el total del sector manufacturero el CCINTRA cae a 34 y **Maquinaria y Equipo de Transporte** es el que manifiesta la caída más pronunciada ya que el coeficiente se reduce casi a la mitad. Pero nuevamente en 1993, el comercio intraindustrial recuperó los niveles de los años precedentes: en el caso de las manufacturas el CCINTRA llegó a un valor de 50.

CUADRO I

INTERCAMBIO COMERCIAL ARGENTINO-BRASILEÑO 1986-1993 Coeficiente de Comercio Intraindustrial por secciones CUCI

166

Secciones CUCI	1986	1988	1990	1991	1992	1993
0 Productos alimenticios	12,2	12,3	3,2	11,3	15,4	13,5
1 Bebidas y tabaco	79,2	53,6	51,8	50	24,7	27,8
2 Materiales crudos no comestibles	22,1	31,4	23	11,7	9,3	14
3 Combustibles y lubricantes	0,8	0,0	74,9	45,6	47,2	31,4
4 Aceites, grasa, ceras de or. an. y veg.	0,1	1,1	5	0,2	8,2	11,6
5 Productos químicos y conexos	31,7	32,4	67	65,7	62,3	49,6
6 Artículos manuf. clasif. s/material	8,2	13,6	34,4	25,7	17,7	27,9
7 Maquinaria y equipo de transporte	52,9	45	63,2	60,2	34,4	60,9
8 Artículos manufacturados diversos	63,8	51,4	37,6	73,5	32,3	37,9
Manufacturas (Total)	35,1	32,2	54,5	50,3	33,7	49,7
TOTAL	23,4	26,2	31,7	35,6	28,5	38,8

Fuente: Elaboración propia en base a información de INTAL e INDEC.

1992 fue un año un tanto atípico ya que las exportaciones brasileñas hacia Argentina registraron un aumento de alrededor del 120%, en tanto que las exportaciones argentinas hacia Brasil sólo lo hicieron en un escaso 5%. El crecimiento de las exportaciones manufactureras brasileñas fue algo superior al total, alcanzando —en consecuencia— una participación del 84%. Por el contrario, las exportaciones argentinas registraron un incremento bastante parejo entre manufacturas y el resto de las mercancías, manteniendo la participación del 40%. Esta situación se revirtió en 1993, año durante el cual las exportaciones argentinas de manufacturas hacia Brasil crecieron un 70% respecto al año anterior y, en consecuencia, la participación de los productos industriales en la canasta de exportaciones argentinas pasó a un 42%.

Indudablemente, el comercio bilateral del **complejo automotriz (CA)** —vehículos terminados, motores y autopartes— explican una parte significativa de la dinámica comercial y de los movimientos del comercio intraindustrial. La fuerte expansión de la demanda interna erosionó las bases del “comercio administrado” del sector automotriz en 1992. Las importaciones del CA rondaron los 1.000 millones de dólares, contra 275 millones de dólares de 1991. Pero las exportaciones argentinas hacia Brasil también se incrementaron: de 144 millones de dólares en 1991 pasaron a 250 millones de dólares en 1992. En 1992, la cuarta parte del comercio total argentino-brasileño lo constituyó el complejo automotriz. Pero claro, el CCINTRA del CA

167

En 1993 el CCINTRA del CA se recuperó significativamente y superó al que alcanzó en 1991. El coeficiente subió a 76. Las causas deben rastrearse en el menor desequilibrio que muestra la balanza sectorial como consecuencia del fuerte crecimiento de las exportaciones del CA argentinas hacia Brasil (crecieron más del 140%). No cabe duda que la necesidad de cumplir con los compromisos del acuerdo automotriz influyeron en la mejora de la balanza comercial sectorial. Pero tampoco debe descartarse el efecto de la expansión de la demanda brasileña de automotores.²

La maquinaria es otro conjunto que sufre una clara caída del CCINTRA en 1992 y no se recupera en 1993. De 49 en 1991 pasa a 30 en los años siguientes. En este caso, las exportaciones brasileñas de maquinaria crecieron en la misma proporción que las exportaciones totales, en tanto que las exportaciones argentinas hacia Brasil se mantuvieron prácticamente inalteradas.

² El protocolo automotriz al que se hizo referencia anteriormente establece que el comercio del complejo automotriz entre Argentina y Brasil tiene que mantener un cierto equilibrio sectorial. Si en algún año hay un exceso de importaciones, el mismo debe compensarse posteriormente.

Por último, **Productos Químicos** —sección 5 de la CUCI— es el único conjunto que mantiene su CCINTRA entre 1991 y 1992 en alrededor de 60 y su participación en el comercio total en alrededor del 10%, unos 500 millones de dólares. Pero en 1993 sufre una leve caída, resultado de un incremento de las importaciones sin su correlato en las exportaciones.

A pesar de los altibajos señalados, el patrón de comercio que muestra el intercambio argentino-brasileño sigue reflejando un grado de madurez considerable, propio de países que han alcanzado un cierto umbral de desarrollo y *diversificación industrial*: prevalece el comercio de manufacturas y una proporción significativa corresponde a comercio intraindustrial.

La experiencia de la Comunidad Económica Europea es un ejemplo bastante elocuente. Hacia mediados de los ochenta, los países de la CEE registraban —para el total de los bienes manufacturados comerciados— CCINTRAs que fluctuaban entre 50% y 65%. Y son, precisamente los Productos Químicos y la Maquinaria y Equipo de Transporte los sectores donde este fenómeno se manifiesta con mayor intensidad. Según la argumentación de numerosos autores (B. Balassa, D. Greenaway y P. Krugman, entre otros), en estas ramas industriales prevalecen tanto las economías de escala como la diferenciación de productos, características que son esgrimidas como los determinantes fundamentales del comercio intraindustrial. Ya sea por la presencia de costos decrecientes o productos diferenciados se intercambian mercancías que tienen una alta sustituibilidad en el consumo y/o utilizan insumos similares o responden a técnicas de producción conjunta.

Para concluir con esta reseña de los impactos que ha tenido el proceso de integración sobre el comportamiento de algunas variables económicas es necesario detenerse brevemente en examinar las estrategias empresariales. En este caso cabe distinguir distintas variantes: nuevas inversiones para el mercado ampliado, expansión o desvío de los flujos de comercio hacia los países socios, acuerdos de complementación y especialización interfirma, estrategias de reestructuración en las filiales de firmas multinacionales, acuerdos de tipo comercial o de distribución interfirmas, *joint-ventures* para ampliar capacidades o encarar negocios conjuntos en el mercado regional, etc.

Dentro de las estrategias existentes, prevalecen las que corresponden al sector productor de bienes y las correspondientes a servicios (especialmente bancarios, por apertura de filiales en ambos países) son minoría. En lo que se refiere al sector productor de bienes sobresalen las iniciativas de orden comercial, esto es, acuerdos entre firmas de Argentina y Brasil para la distribución de productos.

Desde la óptica sectorial, donde se distinguen mayor cantidad de acuerdos es en la industria automotriz, de bienes de consumo (alimentos y bebidas), bienes intermedios (plásticos), bienes de capital (maquinaria agrícola) y materiales de construcción.

La proliferación de estas iniciativas conjuntas muestra la toma de conciencia del empresariado, especialmente de Argentina y Brasil, respecto del MERCOSUR. Consideran que el acceso a un mercado ampliado es un desafío atractivo.

Las Dificultades del Periodo de Transición

Como fuera señalado en el apartado III, durante la etapa de transición el MERCOSUR debería definir el arancel externo común que regiría a partir del 1 de enero de 1995, la política comercial común y coordinar la política macroeconómica. Debe admitirse que el programa resultaba un tanto ambicioso.

Examinar con cierta rigurosidad los pormenores de lo sucedido durante el período de transición en los temas señalados excedería los límites impuestos a estas notas. De ahí que se realice un punteo de las cuestiones más relevantes.

169

En primer lugar, el proceso de integración regional se inicia con una situación macroeconómica bastante compleja en los dos países más grandes de la región. Argentina inauguraba su Programa de Convertibilidad apenas firmado el Tratado de Asunción, luego de haber pasado por un proceso hiperinflacionario intenso, en tanto Brasil intentaba realizar su proceso de ajuste. Argentina fue ordenando su situación macroeconómica, en tanto que Brasil se deslizaba rápidamente a un proceso inflacionario intenso.

Las asimetrías macroeconómicas no contribuyeron a aliviar los ya de por sí traumáticos momentos de la transición hacia la Unión Aduanera. La rápida recuperación del nivel de actividad de Argentina, combinado con un tipo de cambio fijo que partió de un nivel relativamente atrasado trajo como consecuencia un rápido deterioro de la cuenta corriente. El saldo deficitario con Brasil también sufrió un rápido incremento. Por otro lado, la depreciación del cruzeiro contribuía a mejorar la competitividad de los productos brasileños y a desmejorar la balanza comercial de Argentina con Brasil.

La coordinación macroeconómica que pregonaba el Tratado de Asunción se hacía imposible de concretar. Por un lado, el Programa de Convertibilidad

instrumentado en Argentina limitaba la capacidad de coordinación por la rigidez que mostraba un conjunto de instrumentos (política cambiaria, política monetaria). En el caso de Brasil, recién a partir de la puesta en marcha del Plan Real se puso de manifiesto la voluntad política de contener la inflación, luego de haber llegado a tasas inusitadamente persistentes superiores al 30% mensual. Los logros alcanzados en esta cuestión han sido muy relativos. Algunos intentos por coordinar la política cambiaria no llegaron muy lejos ya que la propuesta argentina se basaba en armonizar los tipos de cambio nominales (el tipo de cambio está fijo), mientras que Brasil trataba de acotar las variaciones del tipo de cambio real.

En segundo lugar, con este marco como telón de fondo, a mediados de 1993 se iniciaron las negociaciones para definir el Arancel Externo Común (AEC). Se había acordado que el AEC máximo sería de 20%, y se definirían 11 alícuotas partiendo del 0%. Para algunas posiciones se podría fijar un arancel excepcional del 35%.

170

La negociación del AEC fue ardua pues no se definió una metodología precisa para fijarlo. Cada país pretendía imponer su propia estructura arancelaria. Tanto Argentina como Brasil habían venido reduciendo drásticamente sus niveles arancelarios. A mediados de 1993 el promedio arancelario de Argentina rondaba el 13%, en tanto que Brasil presentaba algunos puntos más altos. Sin embargo, a la tarifa argentina había que agregarle la Tasa de Estadística que había sido elevada de 3% a 10% a fines de 1992. Esta cuestión merece dedicarle alguna explicación.

El incremento de la Tasa de Estadística —originalmente una tasa destinada al mantenimiento de las estadísticas de comercio exterior— fue utilizado como forma de frenar el fuerte incremento de las importaciones, especialmente desde Brasil. Este manejo de la Tasa de Estadística provocó algunas dificultades en las negociaciones del MERCOSUR, que fue superado por la buena disposición de Brasil para aceptar la medida.

La definición del AEC del grupo técnico responsable de su elaboración contiene las siguientes pautas:

- i) Un arancel promedio de alrededor del 11%.
- ii) Los insumos de uso difundido se ubican en las escalas más bajas, entre 6 y 12%.
- iii) Los bienes de consumo final están más cerca del 18-20%.
- iv) El sector automotriz recibirá un tratamiento especial, aunque es intención que el AEC de la actividad no supere el 20%.

Otro sector que recibirá un tratamiento particular es el sector de *bienes de capital, informática y telecomunicaciones*. En mayo de 1993 Argentina redujo la tarifa para todos estos productos al 0% y eliminó el pago de la Tasa de Estadística para los mismos. En consecuencia, los bienes de capital, informática y telecomunicaciones entraban libres de derechos. Esta medida argentina —fundada en la necesidad de acelerar el proceso de modernización y capitalización del sector productivo— provocó inconvenientes en las negociaciones del MERCOSUR ya que:

i) Perforaba las preferencias arancelarias de Brasil.

ii) Dificultaba las negociaciones del AEC ya que Brasil pretendía un nivel tarifario cercano al 20%.

Brasil tiene una industria de bienes de capital medianamente desarrollada y bastante eficiente en algunos rubros de los bienes de capital convencionales como son maquinaria agrícola, tractores, camiones y ómnibus, compresores, máquinas-herramientas. En algunos de estos rubros, Brasil es un importante proveedor de Argentina. De ahí su queja sobre la “perforación de las preferencias” ya que la reducción a “cero” de estos aranceles los colocaba en igualdad de condiciones con los bienes de capital de cualquier otro origen. Argentina propuso, para estos casos, una compensación para los productores brasileños que se hubieran perjudicado por la decisión argentina. Pero esta compensación no se ha concretado hasta el momento.

171

La medida argentina dificultó las negociaciones del AEC de los bienes de capital ya que Argentina no estaba dispuesta a aceptar un AEC que no fuera cercano a cero, en tanto que Brasil aspiraba a continuar protegiendo a su “industria incipiente” de bienes de capital e informática.

En tercer lugar, la conformación de la Unión Aduanera (UA) implicaba armonizar la *política comercial*, esto es, armonizar los incentivos a las exportaciones, las reglas de origen para los productos exceptuados del AEC, el tratamiento de las zonas francas, el desmantelamiento de las restricciones no arancelarias, etc. Mientras que Argentina proponía que el AEC debía quedar definido dentro de un paquete que incluyera todo el conjunto de instrumentos de política comercial y el tratamiento de ciertas asimetrías derivadas de acciones gubernamentales (subsidios estatales), Brasil pretendía cerrar la negociación del AEC, independientemente del tratamiento de los otros temas.

¿Cuál es la raíz de esta discrepancia? La industria manufacturera argentina enfrenta problemas de competitividad. El bajo grado de competitividad es generalizado (hacia todos los países) y se ha manifestado también con fuer-

tes evidencias respecto al Brasil. Reiteradamente, Argentina tuvo que recurrir a la aplicación de las cláusulas de salvaguardia. La conformación de la UA implicaría agudizar el impacto de la competencia externa sobre el desempeño de la industria argentina.

En la VI Reunión del Consejo del Mercado Común celebrada el 5 de agosto de 1994 en la ciudad de Buenos Aires, los Presidentes de los países del MERCOSUR adoptaron decisiones trascendentales para la puesta en funcionamiento de la Unión Aduanera el 1 de enero de 1995 que permitieron consolidar el proceso de integración y acercar posiciones entre los países socios.

En lo que respecta al AEC se ha acordado técnicamente para un conjunto de posiciones que involucran a alrededor del 85% del nomenclador arancelario del MERCOSUR. El esquema arancelario definido está sujeto a un análisis de consistencia global que estará concluido antes de fines de octubre de 1994. La adopción del AEC definido —excluyendo los bienes de capital, informática y telecomunicaciones— implicará una significativa reducción de la protección en algunas ramas productivas, especialmente aquellas que tienen más limitaciones para competir externamente. Para este paquete de la nomenclatura arancelaria la aplicación del AEC traerá como consecuencia una profundización de la apertura comercial. ***La protección nominal total actual (arancel de importación más tasa de estadística) de 19% pasará a un promedio cercano al 11% cuando entre en vigencia el AEC en 1995.*** La incidencia de la tasa de estadística en el esquema protector actual es relevante y la entrada en vigencia de la Unión Aduanera implicará la remoción de este instrumento extra-arancelario.

172

En algo más de la mitad de las posiciones arancelarias del nomenclador se observa que el AEC definido es inferior al actual nivel de protección total. De las 8.753 posiciones totales del nomenclador común, en 4.771 posiciones (51,5%) la protección disminuye; en 715 posiciones (8,2%) la protección aumenta y 503 posiciones (5,7%) no se modifica. En las restantes 2.764 posiciones (31,6%) el AEC no se ha definido aún y corresponden a productos químicos, bienes de capital y material de transporte.

La caída de la protección es generalizada para todos los sectores; aunque para ***pulpa de papel, químico-petroquímico, papel y cartón y hierro y acero*** la disminución de la barrera arancelaria se hace sentir con mayor intensidad. Las tarifas prácticamente se reducen a la mitad, quedando el AEC entre 4% y 11%.

Estos son los sectores, precisamente, elaboradores de insumos de uso difundido —aquellos que entran en la producción de toda la actividad manufacturera— y que, por lo tanto, si se pretende desarrollar una actividad

manufacturera competitiva en el MERCOSUR se requerirá contar con una industria que abastezca eficientemente de insumos básicos.

Como se puede observar, a partir de 1995 la industria argentina se enfrentaría a un grado de protección bastante inferior al actualmente vigente. Si bien se puede argumentar que la caída es de entre 5 y 10 puntos, debe tenerse presente que dado los niveles vigentes de aranceles la reducción del nivel de protección se ubicaría alrededor del 50%.

Para los **Bienes de Capital** se estableció un AEC del 14%, pero entrará en vigencia en enero de 2001. Mientras tanto, cada país aplicará sus tarifas aduaneras nacionales; claro que —en el interín— las tarifas nacionales irán convergiendo hacia esa alícuota en forma automática. Paraguay y Uruguay convergerán al AEC definido recién en enero de 2006.

Para los productos de **Informática y Telecomunicaciones** se estableció un AEC de 16%, pero en este caso entrará en vigencia recién en enero de 2006 y se aplicará un mecanismo de convergencia similar que para los bienes de capital. Tanto para los bienes de capital como de informática y telecomunicaciones, un Grupo Ad-Hoc determinará un conjunto de posiciones que podrán tener aranceles inferiores al 14% o 16%, respectivamente.

El sector automotriz continuará con un régimen particular, pero en este caso, otro Grupo Ad-Hoc definirá las características del régimen definitivo y su puesta en vigencia. La definición contempla, obviamente, la fijación de las alícuotas arancelarias.

Los países miembro podrán definir un conjunto de excepciones al arancel externo común de hasta 300 posiciones (a Paraguay se le concedió un monto de 399). Estas excepciones —que excluyen a los bienes de capital, informática y telecomunicaciones— se mantendrán hasta el 31 de diciembre del 2000 y cada país aplicará los aranceles nacionales respecto de terceros países.

Por otro lado, hay que considerar que la Unión Aduanera supone la plena vigencia de la zona de libre comercio entre los países socios, lo cual impedirá mantener ciertas barreras protectoras respecto de Brasil. En algunas ramas manufactureras (pulpa y papel, textiles, siderurgia, algunas petroquímicas, ciertas maquinarias) donde la industria brasileña es más competitiva que la argentina fue necesario recurrir en el pasado a ciertos instrumentos de política —cláusulas de salvaguardia o la misma “Tasa de Estadística”— para proteger a ciertos sectores de la industria nacional.

Para contemplar estos casos —sectores sensibles a la competencia intraregional— se acordó otro mecanismo de excepción denominado “**Régimen de adecuación final a la Unión Aduanera**”. Los Estados Parte podrán

presentar una lista reducida de productos que estarán excluidos de la desgravación arancelaria al comercio intra-MERCOSUR; esto es, para un conjunto de mercancías seguirán vigentes —para los países miembro— después del 1 de enero de 1995 los actuales aranceles que se aplican a las importaciones. En el caso de Argentina, para los productos de la lista reducida también seguirá vigente la Tasa de Estadística. Los productos que podrán incluirse en el **Régimen de adecuación** son los que están actualmente en la lista de excepciones del MERCOSUR y los productos que estén o hayan estado sujetos a cláusulas de salvaguardia. Los productos incluidos en esta lista tendrán un plazo final de desgravación de 4 años.

Las decisiones del 5 de agosto de 1994 se completan con el tratamiento de las Zonas Francas, la definición de un Régimen de Origen para los productos exceptuados, la adopción de criterios comunes para los incentivos a las exportaciones y el tratamiento de las restricciones no arancelarias (RNA). El 1 de enero de 1995 deberá completarse el desmantelamiento o armonización de un amplio conjunto de restricciones no arancelarias (RNA) que obstaculizan el flujo fluido de mercancías entre los países miembro.

La última reunión previa a la puesta en funcionamiento de la Unión Aduanera será la VII Reunión del Consejo del Mercado Común que está prevista realizarse en Ouro Preto (Brasil) entre el 14 y el 17 de diciembre de 1994. En dicha reunión, deberán discutirse y definirse algunos asuntos de interés: el régimen para el sector automotriz y el sector azucarero, un tratamiento particular a las importaciones de textiles, vestimenta y calzado deportivo —se aplicaría un arancel específico—, el régimen de defensa de la competencia, un acuerdo para el tratamiento de las políticas públicas que afectan la competitividad y, muy importante, la definición de las instituciones que regirán la Unión Aduanera.

174

Lo que Vendrá

En el apartado anterior se han planteado las dificultades que hubo de atravesar el MERCOSUR en su etapa de transición. Estas dificultades —desde la perspectiva de los socios más grandes— son consecuencia, tratando de sintetizar los aspectos más esenciales, de tres razones:

- i) La inestabilidad macroeconómica de ambos países;
- ii) La distinta actitud del Sector Público respecto a la intervención en la actividad económica;

iii) El distinto nivel de competitividad de la economía brasileña y argentina.

El tema de la inestabilidad macroeconómica y su repercusión sobre el proceso de integración fue desarrollado en el apartado anterior. Examinemos los dos puntos siguientes.

La intervención gubernamental en la actividad económica adoptó un cariz muy distinto en Argentina y Brasil. Mientras que en Argentina —sobre todo a partir de la puesta en vigencia del Plan de Convertibilidad— se ha pregonado la necesidad de desregular la actividad económica y que el Estado se desprenda de todas sus empresas, la actitud de los grupos de poder brasileños no ha ido en esa dirección. Al gobierno brasileño le ha costado desprenderse de sus empresas públicas y algunas de ellas no figuran en la lista de las privatizables. En algún modo, el Estado brasileño ha considerado que para mejorar el desempeño de la empresa privada su intervención era necesaria, tanto en la regulación como en la actividad productiva o mediante el otorgamiento de subsidios. En el caso argentino no fue así. Antes bien, ha habido todo un retroceso en la intervención gubernamental y el Estado ha perdido toda capacidad regulatoria y de intervención.

Esta distinta actitud ha repercutido en el proceso negociador del MERCOSUR al momento de discutir tanto cuestiones de política macroeconómica como las políticas sectoriales.

175

El tercer motivo que ha dificultado el proceso de integración es el de la distinta capacidad competitiva de Argentina y Brasil. Esta capacidad competitiva se pone más de manifiesto en los **sectores productores de insumos de uso difundido** (química y petroquímica, siderurgia, celulosa y papel), ya que el tamaño del mercado ha favorecido al Brasil en el acceso a mejores niveles de eficiencia. Pero además del tamaño del mercado, el esfuerzo innovador de los empresarios brasileños ha sido mucho más grande que el de los empresarios argentinos. Y no cabe duda que la actitud del sector público brasileño ayudó a mejorar el desempeño de sus empresas privadas.

Este distinto nivel de competitividad dificultó el proceso de integración, ya que Argentina tuvo que recurrir asiduamente a las *cláusulas de salvaguardia* para no afectar significativamente a ciertos sectores, especialmente los productores de insumos difundidos. Estos son sectores, precisamente, con un poder importante y con una alta capacidad de “lobbying”.

La pregunta que surge, entonces, y cuya respuesta servirá para hacer algún pronóstico acerca del porvenir del MERCOSUR es ¿cómo es que se plasmó y desarrolló este proyecto de integración que durante los últimos años tuvo una dinámica inusitada?

Confluyen un conjunto de razones para explicar este fenómeno. En primer lugar, como ya fuera adelantado, es un proceso esencialmente político que viene de la mano del proceso de democratización de América Latina, la renuncia a la doctrina de seguridad nacional y a que las hipótesis de conflicto dejan de considerar a los países vecinos. Este punto es esencial para entender el renacimiento de la vocación integradora.

En segundo lugar, y en este sentido la experiencia de la Unión Europea es elocuente, la vecindad geográfica juega un papel preponderante. Parafraseando a P. Krugman, la conjunción de economías de escala y la disminución a lo largo del tiempo de los costos de transporte y las comunicaciones han facilitado los procesos de conformación de bloques regionales. Comerciar con los vecinos es más fácil.³

En tercer lugar, el proceso de integración se vio facilitado por el proceso de apertura generalizado que comienza a gestarse a mediados de la década pasada en toda América Latina. Los programas de ajuste estructural, mediante la imposición de políticas comerciales menos proteccionistas, contribuyeron a acelerar los fenómenos de integración regional. La caída de las barreras al comercio benefició, en primer término, a los países vecinos.

176

En cuarto lugar, la actividad industrial de los países de la región ha alcanzado un nivel de madurez significativo. Dejó su etapa “infante” y está en condiciones ahora de complementarse. En el proceso de integración ha prevalecido el *comercio intraindustrial*, esto es, la especialización y la complementariedad de la producción industrial antes que la *especialización interindustrial*. Este fenómeno es posible en la medida que los sectores industriales muestren cierto grado de madurez.

Considerando los argumentos recién desarrollados, nada hace prever que el proceso de integración iniciado en el MERCOSUR pueda estancarse o amagar con retrocesos. Los momentos de mayores dificultades parecen haberse superado. Por el contrario, existen señales ciertas de que el proceso de integración iniciado por los cuatro países del MERCOSUR se irá extendiendo a otros países latinoamericanos, al menos mediante la forma de incorporación a una Zona de Libre Comercio. Chile ya ha presentado formalmente su propuesta de incorporación y Bolivia también ha manifestado su interés en participar. El sueño bolivariano de “... *formar en América la más grande nación del mundo, menos por su extensión y riqueza que por su libertad y gloria...*” se está haciendo realidad.

³ P. Krugman: “*Geography and Trade*”. Leuven University Press, Leuven, Belgium and MIT Press, Cambridge, 1992.

CUADRO I

EXPORTACIONES GLOBALES DE LOS PAÍSES MIEMBROS SEGÚN DESTINO, 1986-1993

(Valor fob, en millones de dólares)

País exportador y año	MERCOSUR	Resto de la ALADI	ALADI	Resto del mundo	TOTAL
Argentina					
1986	895	661	1.556	5.296	6.852
1987	769	545	1.314	5.046	6.360
1988	875	886	1.761	7.374	9.135
1989	1.428	960	2.388	7.179	9.567
1990	1.833	1.295	3.128	9.225	12.353
1991	1.978	1.391	3.369	8.609	11.978
1992	2.327	1.591	3.918	8.317	12.235
1993	3.682	1.800	5.262	7.828	13.090
Brasil					
1986	1.215	1.884	2.879	19.503	22.382
1987	1.306	1.721	3.027	23.202	26.229
1988	1.562	2.186	3.748	30.041	33.789
1989	1.493	2.298	3.781	30.602	31.383
1990	1.320	1.874	3.194	28.219	31.413
1991	2.308	2.630	4.938	26.684	31.622
1992	4.098	3.495	7.593	28.383	35.976
1993	5.395	3.750	9.146	29.556	38.701
Paraguay					
1986	134	18	152	81	233
1987	127	31	158	195	353
1988	156	40	196	314	510
1989	367	35	422	587	1.009
1990	380	46	426	533	959
1991	259	68	327	410	737
1992	246	66	312	345	657
1993	287	56	343	382	725

CUADRO I (Continuación)

EXPORTACIONES GLOBALES DE LOS PAÍSES MIEMBROS SEGÚN
DESTINO, 1986-1993

(Valor fob, en millones de dólares)

País exportador y año	MERCOSUR	Resto de la ALADI	ALADI	Resto del mundo	TOTAL
Uruguay					
1986	392	34	426	672	1.098
1987	329	35	364	842	1.206
1988	336	41	377	1.018	1.395
1989	526	62	588	1.009	1.59?
1990	594	76	670	1.038	1.708
1991	558	76	634	940	1.574
1992	544	128	672	948	1.620
1993	698	152	850	795	1.645
MERCOSUR					
1986	2.636	2.377	5.013	25.552	30.565
1987	2.531	2.332	4.883	29.285	34.148
1988	2.929	3.153	6.082	38.747	44.829
1989	3.834	3.345	7.179	39.376	46.555
1990	4.127	3.291	7.418	39.015	46.433
1991	6.103	4.165	9.268	36.640	45.911
1992	7.215	5.200	12.495	37.993	50.488
1993	10.042	5.558	15.600	38.501	54.161

178

Fuente: Asociación Latinoamericana de Integración.

CUADRO 2

IMPORTACIONES GLOBALES DE LOS PAÍSES MIEMBROS SEGÚN PROCEDENCIA, 1986-1993 (Valor fob. en millones de dólares)

País exportador y año	MERCOSUR	Resto de la ALADI	ALADI	Resto del mundo	TOTAL
Argentina					
1986	831	766	1.597	3.127	4.724
1987	1.003	722	1.725	4.093	5.818
1988	1.170	605	1.775	3.547	5.322
1989	869	520	1.389	2.812	4.201
1990	833	513	1.346	2.731	4.077
1991	1.804	944	2.748	5.527	8.275
1992	3.755	1.226	4.981	9.890	14.871
1993	4.214	1.220	5.434	11.352	16.786
Brasil					
1986	1.232	707	1.939	13.618	15.557
1987	916	980	1.896	14.684	16.580
1988	1.170	785	1.955	14.100	16.055
1989	2.252	1.220	3.472	16.388	19.860
1990	2.444	1.342	3.786	18.674	22.460
1991	2.417	1.530	3.947	19.030	22.977
1992	2.374	1.496	3.870	18.476	22.346
1993	3.477	1.425	4.902	22.553	27.456
Paraguay					
1986	262	6	268	310	578
1987	247	18	265	330	595
1988	241	13	254	320	574
1989	281	20	301	459	760
1990	404	40	444	906	1.350
1991	437	58	495	965	1.460
1992	526	72	598	824	1.422
1993	633	74	707	982	1.689

CUADRO 2 (Continuación)

IMPORTACIONES GLOBALES DE LOS PAÍSES MIEMBROS SEGÚN PROCEDENCIA, 1986-1993

(Valor fob. en millones de dólares)

País exportador y año	MERCOSUR	Resto de la ALADI	ALADI	Resto del mundo	TOTAL
Uruguay					
1986	268	82	350	327	677
1987	455	109	684	591	1.166
1988	494	93	587	538	1.126
1989	533	82	615	625	1.240
1990	560	129	689	726	1.415
1991	655	96	781	801	1.552
1992	832	101	933	1.077	2.010
1993	1.126	99	1.225	1.099	2.324
MERCOSUR					
1986	2.593	1.661	4.154	17.382	21.530
1987	2.621	1.029	4.450	19.698	24.148
1988	3.075	1.490	4.571	18.505	23.076
1989	3.935	1.042	6.777	20.264	26.051
1990	4.241	2.024	6.265	23.037	29.302
1991	5.313	2.620	7.941	26.323	34.264
1992	7.407	2.895	10.382	30.267	40.649
1993	9.450	2.910	12.208	35.980	48.254

180

Fuente: Asociación Latinoamericana de Integración.

Condicionantes Externos y Perspectivas de la Integración Económica Centroamericana

Algunas Consideraciones sobre los Condicionantes Externos en la Integración Centroamericana

Introducción

El presente trabajo tiene como marco analítico el concepto de sistema; es decir, se supone que las naciones son sistemas políticos abiertos, sensibles en mayor o menor medida a acontecimientos y entes externos y que al recibir influencias del exterior, éstas se procesan de acuerdo a sus propias especificidades, dando como resultado modificaciones o líneas de conducta que fortalecen o cambian el *statu quo*.

181

Es evidente también que los Estados en el contexto internacional no se relacionan en un plano de igualdad. Existe una estratificación “social” en el marco de las relaciones internacionales, siendo determinantes en el “status” de una nación elementos tales como: la magnitud económica (medido por el PIB), el poderío militar, la posesión de algún recurso estratégico (por ejemplo, petróleo, tecnología) y el prestigio (dictaduras, democracias, etc.).

Los procesos de integración modernos se caracterizan por ser de tipo consensual, donde los Estados en el ejercicio de su soberanía deciden fortalecer o ampliar sus vínculos de interdependencia con otros Estados, en función de sus propios intereses.

Sin embargo, puede sostenerse que los modelos de desarrollo e integración en América Latina y particularmente en Centroamérica, no han sido concebidos a partir de las propias realidades —específicas y concretas— nacionales. La historia de la integración centroamericana muestra que los modelos integracionistas o las políticas económicas impulsadas por los gobiernos han sido diseñadas desde el exterior y que en la concepción misma o su instrumentalización han participado otros Estados o agencias internacionales.

La integración centroamericana desde 1950 a 1980

La idea de la integración centroamericana tiene sus orígenes a partir de la independencia en 1821; más concretamente, podríamos ubicarla después de la ruptura del Pacto Federal en 1838.

En sus inicios, el ideal integracionista obedeció a connotaciones eminentemente políticas y se pretendió realizarla coercitivamente; sin embargo, luego de la Segunda Guerra Mundial, a la idea de la integración se le comienza a asignar una función económica y se impulsa por la vía del consenso.

Al comienzo de la década de 1950, el surgimiento de un nuevo orden económico-político mundial, el agotamiento del modelo agroexportador, el impacto del modelo integracionista europeo y los planteamientos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), fueron factores que se conjugaron para consolidar el ideal integracionista en Centroamérica, dentro de una perspectiva económica. En lo político, la expresión clara de esta distinción se ubica en la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA); es decir, que desde sus inicios hay una clara separación entre lo económico y lo político.¹

182

Previo a la suscripción del Tratado General de Integración Económica Centroamericana en 1960, a lo largo de la década de 1950, en la región hubo experiencias en cooperación económica entre los países centroamericanos, mediante la suscripción de tratados bilaterales de cooperación económica y luego de carácter multilateral.

A partir de 1960 hasta 1969, bajo los auspicios e inspiración de CEPAL se desarrolla la nueva etapa de vinculaciones económicas entre los países centroamericanos. Básicamente la influencia cepalina en el Tratado General está planteada en los aspectos siguientes: a) proceso sustitutivo de importaciones tendentes al logro de una mejoría en la balanza de pagos; b) un proceso de industrialización sustitutiva de importaciones, dentro del cual se esgrimió el concepto de "Industria infante", referido a un período (indeterminado) que diera lugar al desarrollo industrial sin los riesgos que entrañaba la competencia externa; c) la utilización de un arancel externo común —de corte proteccionista— que asegurara la posibilidad de garantizar un mercado ampliado; d) un desarrollo industrial que, además de aprovechar el espacio regional, permitiera un desarrollo equilibrado a través de la asignación de actividades industriales a los diferentes países (industrias de integración).

Hasta finales de los años cincuenta y principios de la década de 1960, los Estados Unidos prácticamente había permanecido indiferentes; sin embargo, las

¹ Véase para mayor análisis, N. Mariscal, "Integración económica y poder político en Centroamérica", VCA, 1983.

concepciones proteccionistas y planificadoras cepalinas, y los potenciales efectos de la revolución cubana, provocan en la posición norteamericana un cambio, condicionando entonces su apoyo al proceso integracionista bajo los siguientes factores:² a) régimen comercial de libre competencia; b) fijación de plazos para la eliminación gradual de todas las barreras al comercio intrarregional; c) no concesión de privilegios monopolistas a industrias específicas; d) liberalización del flujo de capitales y mano de obra y e) convertibilidad de las monedas.

Aun cuando es difícil precisar cuáles fueron las condiciones que se aceptaron, el Tratado General contiene una mezcla de influencias cepalinas y norteamericanas.

Por otra parte, dentro de las posiciones de los Estados Unidos que se oponían a los planteamientos de la CEPAL y que se reflejaron en el desarrollo del proceso de integración, pueden señalarse:³

a) La localización de las industrias de integración, basadas en el principio de reciprocidad, fue sustituida por el principio de libertad en función estricta de intereses privados.

b) El concepto de libre competencia aplicado a países con diferencias de nivel de desarrollo, produjo consecuencias monopólicas, ya que los países iniciaron el proceso con capacidades distintas. La planificación como método para corregir estas fallas del mercado (planteamiento de la CEPAL) fue sustituida por un concepto de libre competencia.

Conviene destacar las reflexiones anteriores, debido a que algunos investigadores señalan que ello fue lo que propició un rápido agotamiento del proceso de la integración y causa también de la distribución desigual de costos y beneficios entre los países centroamericanos.

Otro de los hechos importantes en esa época se refiere al apoyo norteamericano, en el contexto de la Alianza para el Progreso, que se materializó, entre otros, mediante su contribución financiera a instituciones de la integración, como es el caso del Banco Centroamericano de Integración Económica. En efecto, con fecha 22 de junio de 1961, ICA (hoy AID) donó a este Banco 2 millones de dólares, lo cual representó el 20% del total de sus activos.⁴

Dentro de este marco de realidades externas y otras internas de los países de la región, el proceso integracionista se desarrolló, experimentándose una

² Véase N. Mariscal, *op. cit.*

³ Para mayor análisis, véase: SIECA, "La integración, los procesos de ajuste y la economía internacional", agosto de 1988.

⁴ BCIE, Primera Memoria de LABORES, 1961/1962.

serie de crisis que en la década de 1960 culminan con el conflicto armado entre Honduras y El Salvador en julio de 1969, poniéndose en evidencia la debilidad del proceso y la necesidad de replantearlo.

A partir de este acontecimiento, en la región se realizan varios intentos por reorientar el proceso de integración, pasando por el proyecto de **Modus Operandi** y por el Anteproyecto de Tratado Marco (propuesto por la SIECA), que crearía la Comunidad Económica y Social (a mediados de la década de 1970), los cuales no fructificaron.

El proceso continuó en crisis, a fines de 1970, dado que Honduras se había retirado del proceso de integración, pero sin embargo, durante la década de 1970, el comercio regional continuó creciendo, aunque había perdido dinamismo. En 1980, el intercambio intrarregional alcanza su máximo, superando los 1.200 millones de dólares, para luego decaer sensiblemente, llegándose sólo en 1992 a recuperar ese nivel.

A partir de 1980, en varios países de la región se experimentan una serie de conflictos político-militares que, sumados a la crisis económica mundial, terminaron por sumergir a la integración en la más severa crisis de su historia.

Dentro de estos acontecimientos, destaca el triunfo de la Revolución Sandinista en Nicaragua, hecho que, junto al conflicto salvadoreño, contribuye a que los Estados Unidos retomen su interés por la región centroamericana.

184

La iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC)

En los primeros años de la década de 1980 en la región centroamericana, coinciden una serie de acontecimientos que influyeron notablemente en los planos económico, social y político: a) los conflictos político-militares, expresión de la confrontación este-oeste y que fueron un factor de gran incidencia negativa en lo económico y lo social; b) el impulso de las concepciones neoliberales, que además de hacer abstracción de los problemas políticos y sociales, en su misma concepción se orientaban, a través de los programas de estabilización y ajuste, a restablecer el equilibrio de los grandes agregados económicos y que en el corto plazo contribuirían a agravar la recesión económica y el empleo; c) paralelamente, el Gobierno de los Estados Unidos impulsa la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, la cual fue aprobada por el Congreso de ese país el 5 de agosto de 1983 y surtió efecto en enero de 1984.

La Cuenca del Caribe es una zona semicerrada sobre la cual tienen jurisdicción muchos Estados, y en años pasados con regímenes políticos bastante

diversos, y que durante la época de la guerra fría se caracterizó por ser una región llena de conflictos.

El rasgo de mayor importancia de la Cuenca del Caribe es tener numerosos estrechos abiertos a la navegación internacional, particularmente el tránsito del petróleo. Esto es parte del gran interés geopolítico norteamericano por esta región.

La Iniciativa de la Cuenca del Caribe se vio acelerada por la Revolución Sandinista y consiste en un programa de desarrollo que combina medidas comerciales, fiscales y de asistencia, cuyo propósito formal es la recuperación económica de los países de la Cuenca. El mecanismo más importante de dicha Iniciativa lo constituye el libre comercio en una sola vía.

De acuerdo con el Artículo 212 de la “Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe”, el Presidente de los Estados Unidos no designará un país como beneficiario, en los casos siguientes: a) si es un país comunista; b) si el país ha nacionalizado, expropiado o confiscado de otro modo bienes de propiedad o bajo el control de un ciudadano de los Estados Unidos o de una sociedad, empresa o asociación de la que ciudadanos de los Estados Unidos sean propietarios titulares en un 50% o más; c) si ha tomado medidas para rescindir o anular un contrato o acuerdo concertado con, o una patente, marca comercial u otro bien de propiedad intelectual de un ciudadano de los Estados Unidos. Asimismo, si el país concede un trato preferencial a los productos de un país desarrollado que no sean los Estados Unidos, que tenga o pueda causar un perjuicio considerable al comercio de los Estados Unidos.⁵

185

Por otra parte, en este mismo Artículo 212, se establece que, para designar a un país como beneficiario, el Presidente tendrá en cuenta: “el grado en que el país siga las normas aceptadas del comercio internacional enunciadas en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio”.

Quedaron excluidos de los beneficios de esa Ley productos de gran interés para la región centroamericana: textiles, artículos de cuero (incluye calzado), y atún enlatado.

El azúcar, los jarabes y las melazas ya estaban incluidos en el SGP, pero para algunos países como Guatemala, República Dominicana y Panamá, por haber sobrepasado el límite de sus exportaciones azucareras (50,9 millones de dólares en 1981), se les estableció un régimen de cuotas a través de la Ley de Recuperación Económica.

⁵ Recuérdese que en esa época varios países de la Cuenca no estaban adheridos al GATT.

De acuerdo con un estudio presentado a la consideración de la SIECA en agosto de 1989,⁶ entre sus conclusiones se señala que la ICC ha logrado recalcar en la conciencia de los habitantes de la región las fronteras de un área geopolítica cuyo centro magnético es los Estados Unidos. Además, le ha prestado a los países beneficiarios un instrumento para la atracción de negocios al llamar la atención sobre esta área del mercado como una plataforma para la producción y exportación hacia terceros mercados, especialmente hacia los Estados Unidos. También ha servido como punto focal para la movilización de recursos regionales en torno a una reconstrucción de la economía en el mercado internacional. La vinculación conceptual e instrumental en el ajuste estructural y aumento en las exportaciones, aún no está consolidada en muchos países.

“Finalmente, pues no se trata de un análisis exhaustivo, una consecuencia a largo plazo de la ICC sería el reforzamiento de la condición dependiente de la economía del país que reciba las inversiones, pues la propiedad de las plantas y los centros de decisión corresponderán a otro país, los Estados Unidos, que además amparará las inversiones de sus ciudadanos mediante convenios específicos, cuya suscripción es previa a la calificación de país beneficiario”.⁷

Los programas de estabilización y ajuste estructural

A partir de 1980, tanto el comercio intrarregional como las exportaciones a terceros países comienzan a experimentar una sensible reducción. En esta década se combinan una serie de convulsiones políticas en la mayoría de los países de la región con la crisis económica mundial, que prácticamente sumergen a los países de la región y al proceso de integración en una crisis sin precedentes en la historia de Centroamérica.

Esta crisis, desde el punto de vista económico, se expresó, entre otros, en los siguientes indicadores:⁸

a) Altos niveles de inflación, algo inusitado en Centroamérica, que por largos períodos habían gozado de estabilidad de precios;

b) Recesión económica, que obliga a los gobiernos, para sostener el crecimiento y el empleo, a una política fiscal que generó déficit presupuesta-

⁶ E. Rodríguez y otros, “Análisis de las oportunidades de expansión brindadas por la Iniciativa de la Cuenca del Caribe”.

⁷ A. Guerra Borges, “Introducción a la Economía de la Cuenca del Caribe”, UNAM, 1985.

⁸ Véase CEPAL, “Centroamérica: El camino de los noventa”.

rios, que en promedio se elevaron de un 2% del PIB en 1970, a niveles que oscilaron entre el 3% y el 8% en 1985;

c) Altos niveles de endeudamiento externo, que pasan de un promedio del 20,7% del PIB en 1970 a un promedio superior al 81,6% en 1985. Asimismo, el servicio de la deuda externa, para esos mismos años, pasa de un 7,3% de las exportaciones de bienes y servicios, a un 46,6%; y

d) El déficit comercial, que en 1970 alcanzó los 110 millones de dólares, en 1985 llega a 1.168 millones de dólares.

En este contexto crítico, los países centroamericanos, en diferentes momentos, pactan los conocidos programas de estabilización y ajuste estructural con organismos internacionales de crédito, principalmente con el Fondo Monetario Internacional y con el Banco Mundial. Estos compromisos básicamente perfilan la “Nueva Estrategia de Desarrollo”, provocando serios cuestionamientos, tanto en el orden de las políticas nacionales como en el esquema regional de integración.

En materia de integración, el énfasis puesto en la promoción de exportaciones hacia terceros países, vino a significar el relegamiento del mercado regional a un segundo plano, haciendo sentir sus efectos en las actitudes de algunos países centroamericanos frente al proceso de integración.

“En consecuencia, por la vía de una deuda que en gran medida no es real, se inicia el proceso de exigencias de condiciones sobre las modalidades de política económica a seguir por estos países. Además, los organismos financieros y los países desarrollados, han establecido una modalidad de consulta permanente respecto de cuáles condiciones corresponde exigir a cada uno, en sus líneas de crédito, y se han distribuido así la tarea de incorporar en sus préstamos las condiciones respectivas. El sistema se perfeccionó cuando uno de ellos no otorga préstamos si no se cumplen las condiciones que los otros exigen, con lo cual se establece el llamado sistema de la condicionalidad cruzada”.⁹

Sin pretender hacer un análisis comparativo del Tratado General de Integración Económica Centroamericana con el Protocolo de Guatemala, ni hacer valoraciones de conveniencia, a continuación se presentan algunas diferencias globales importantes entre ambos, que en alguna medida apuntan a delinear la influencia que las nuevas corrientes de política económica, sugeridas por entes financieros internacionales, han tenido en el perfil de la nueva integración centroamericana:

a) La nueva integración económica, a diferencia de la anterior, se ubica

⁹ A. de la Ossa, *“La nueva integración económica centroamericana. Otro instrumento del neoliberalismo”*.

en un contexto de mayor globalidad. Es parte del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).

b) El nuevo Arancel Externo Común responde a criterios de mayor apertura comercial, habiendo disminuido su carácter proteccionista.

c) La nueva integración enfatiza la necesidad de una mayor coordinación de las políticas económicas, lo cual se ha visto facilitado por la influencia de los organismos financieros internacionales y los programas de ajuste.

d) A diferencia del modelo anterior, de corte proteccionista, hoy se hace énfasis en la mayor apertura y competitividad.

e) En la nueva integración está implícita la institución del mercado como mecanismo idóneo para la asignación de factores productivos, eliminándose así aquellas disposiciones contenidas en el Tratado General que distorsionaban tal asignación, tales como los regímenes especiales a la industria.

f) El nuevo Tratado amplía las áreas del libre comercio de los bienes, incluyendo el capital y la mano de obra.

g) En materia institucional, en el nuevo Tratado se amplía la participación de varios ministros en la conducción del proceso de integración, a diferencia del Tratado General que lo limita a los Ministros de Economía.¹⁰

188

h) Además, se incorporan de manera clara temas de vital importancia, como el medio ambiente y la ciencia y la tecnología.

Iniciativa para las Américas

En junio de 1990, el Presidente Bush, de los Estados Unidos de América, anuncia al mundo un nuevo cambio en su actitud hacia América Latina, señalando que la prosperidad del hemisferio depende del comercio y no de la ayuda. Este planteamiento contenido en la Iniciativa para las Américas, se sustenta en tres pilares: comercio, inversión y deuda.¹¹

Conviene tener presente que el antecedente político más grande de la Iniciativa lo constituye la caída del Muro de Berlín, lo cual cambia el cuadro económico y político mundial, que define un mundo unipolar en términos militares y multipolar en lo económico. Además, no debe olvidarse que en

¹⁰ El modelo sustitutivo de importaciones, con una orientación sectorial, competencia de los Ministros de Economía, hizo de este foro el ente conductor del proceso. Actualmente, con la macro visión de los desequilibrios económicos, son entonces los Gabinetes Económicos el foro que orientará técnicamente el proceso.

¹¹ Para mayor análisis, véase: "Análisis preliminar de la Iniciativa Bush para las Américas", SELA, 1990.

América Latina, principalmente en Centroamérica, ya se habían emprendido los programas de estabilización y ajuste y los conflictos político-militares entraban en la perspectiva de solución.

No es casual que la orientación de los tres pilares en que se fundamenta la Iniciativa sean consistentes con los programas de ajuste estructural, con los postulados del GATT y con los temas de la Ronda Uruguay.

En efecto, en materia de comercio internacional, quizá lo más destacable se refiere a la meta de largo plazo de constituir una amplia zona de libre comercio hemisférica (el TLC o NAFTA puede ubicarse como el inicio para el logro de esta meta). Por otra parte, vale la pena mencionar que se han dado otras iniciativas externas de Centroamérica, como es el caso de los acuerdos de libre comercio con México y con Colombia y Venezuela, que están en su negociación final.

El segundo pilar está referido a crear las condiciones propicias para aumentar la inversión extranjera y revertir la fuga de capital latinoamericano, planteándose la liberalización de los regímenes de inversión extranjera. Destaca que en este contexto se pretende crear un fondo de préstamos sectoriales que se canalizarán a aquellos países que se comprometieran a liberalizar los regímenes de inversión y a emprender programas de privatización de empresas o actividades estatales. Cabe reiterar que estas políticas en Centroamérica son impulsadas por las instituciones financieras internacionales.

189

En tercer lugar, como un reconocimiento a la carga excesiva que representa la deuda oficial, la Iniciativa propone la reducción del principal de dichas deudas, particularmente las relacionadas con los programas de AID y de la Ley PL-480. Es evidente que esta medida, dada la grave crisis de deuda externa, constituye un gran atractivo para incorporarse a la nueva política norteamericana.

Junto a los tres pilares antes mencionados, se hace una vinculación a los problemas de derecho laboral y política ambiental, lo cual se concreta, en esto último, en una propuesta de canje de deuda por medio ambiente.

La Nueva Etapa de la Integración Centroamericana

Declaraciones presidenciales

Dentro del marco del proceso de Esquipulas, los presidentes centroamericanos manifestaron la voluntad de revisar, actualizar y dinamizar los pro-

cesos de integración económica y social del área, para el mejor aprovechamiento del potencial de desarrollo, en beneficio de sus pueblos y para mejor enfrentar las serias dificultades de la crisis que les aqueja.¹² A partir de dicha reunión, se vuelve a plantear en Centroamérica la importancia de la integración; pero ahora como una nueva etapa y dimensión del proceso, en un entorno internacional político y económico que hoy día difiere enormemente con el que se tenía en el pasado, y en un mundo más competitivo.

En la reunión de Antigua, celebrada en junio de 1990, los Presidentes acordaron: “Impulsar el desarrollo sostenido de Centroamérica mediante una estrategia conjunta hacia afuera, estableciendo mecanismos de consulta y coordinación para fortalecer la participación de las economías en el comercio internacional”,¹³ “Reestructurar, fortalecer y reactivar el proceso de integración, así como los organismos regionales centroamericanos, adecuando o rediseñando su marco jurídico e institucional para imprimirles renovado dinamismo y facilitar su readaptación a las nuevas estrategias de apertura externa y modernización productiva que emprendan los países centroamericanos, aspirando a la consolidación de la Comunidad Económica del Istmo Centroamericano.”¹⁴ En esa oportunidad, los Presidentes también adoptaron el Plan de Acción Económico para Centroamérica (PAECA) para el cumplimiento de los compromisos asumidos en materia de desarrollo económico y social.

190

En la reunión presidencial de Puntarenas (17 de diciembre de 1990), al conocerse los avances realizados en el cumplimiento del PAECA, los Presidentes deciden continuar impulsando el establecimiento de la nueva integración centroamericana para fortalecer a la región como un bloque económico, para insertarla exitosamente en la economía mundial, mediante la adopción de acciones como las siguientes: liberalización del comercio regional y extrarregional; ejecución de una política regional sobre precios y abastecimiento de productos agropecuarios con el fin de garantizar la seguridad alimentaria de Centroamérica; el apoyo al desarrollo de los sectores productivos mediante programas de modernización y reconversión; la elaboración de propuestas específicas que conduzcan a solucionar el grave problema de la deuda que enfrentan los países; y la acción regional conducente a eliminar los obstáculos discriminatorios que sufren las exportaciones centroamericanas en otros países.¹⁵ En el numeral 32 de la Declaración de Puntarenas, los

¹² Declaración de Esquipulas, Numeral 5, Guatemala, 25 de mayo de 1986.

¹³ Declaración de Antigua, Numeral 24, Antigua, Guatemala, 17 de junio de 1990.

¹⁴ Declaración de Antigua, Numeral 26, Antigua, Guatemala, 17 de junio de 1990.

¹⁵ Declaración de Puntarenas, Introducción, Puntarenas, Costa Rica, 17 de diciembre de 1990.

Presidentes agregaron otros temas al PAECA, tales como turismo, desarrollo regional de pesca, circulación de bienes culturales en la región, fomento del sector productivo, etc.

Durante la siguiente reunión presidencial, realizada en San Salvador en julio de 1991, los presidentes tocan aspectos de carácter institucional, adoptan e impulsan el Plan de Acción para la Agricultura Centroamericana (PAC), que tiene como propósito incentivar la producción agropecuaria, consolidar el comercio intrarregional de productos agropecuarios, garantizar la seguridad alimentaria e incrementar y diversificar las exportaciones; aprueban la creación del Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica; crean un Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos, integrados por los Ministros o encargados de la materia de cada uno de los países del Istmo Centroamericano.

En la XI reunión presidencial realizada en Tegucigalpa los días 12 y 13 de diciembre de 1991, suscribieron el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), mediante el cual readecuan el marco jurídico de esta Organización a la nueva realidad y necesidades actuales, y establece y consolida el Sistema de Integración Centroamericano, que dará seguimiento a todas las decisiones adoptadas en las reuniones de Presidentes, coordinando su ejecución. Mediante este Protocolo, queda Panamá incluido como Estado miembro del SICA y está sujeto a la ratificación de los países y abierto a la adhesión de Belice.¹⁶ Dicho Protocolo se encuentra vigente desde el 23 de julio del presente año para El Salvador, Honduras, Nicaragua y Guatemala e inició su funcionamiento a partir del 1º de febrero de 1993.

191

Durante la XII Reunión de los Presidentes Centroamericanos, realizada en Managua, en mayo de 1992, se reafirmó el funcionamiento de las reuniones de los Gabinetes Económicos, reconociendo la importante función que desarrollan como instancia regional responsable de preparar, ejecutar y coordinar los acuerdos y compromisos de carácter económico de los presidentes centroamericanos, habiéndose destacado el contenido del primer Programa de acción de dicho foro, así como la labor del foro de ministros responsables de la integración como enlace y portavoz de los Gabinetes Económicos. En esa oportunidad se aprobó la Agenda de Managua.

Asimismo, el proceso de integración ha demandado la creación de un sistema institucional, proliferando una serie de organismos especializados, comisiones y comités cuyas competencias estaban referidas a áreas sectoriales específicas.

¹⁶ Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos, suscrita el 13 de diciembre de 1992.

Esta complejidad institucional derivada de la propia dinámica del proceso, evidenció dificultades para la conducción y toma de decisiones. En efecto, los órganos del Tratado General han estado integrados exclusivamente por las autoridades de los Ministerios de Economía, quienes desde la perspectiva interna de los países han visto limitadas sus acciones porque la temática de la integración ha sobrepasado el marco de sus propias competencias.

En el contexto del nuevo marco de la integración —Protocolo de Guatemala—, este problema se pretende resolver con la creación de la figura de los Gabinetes Económicos, dentro de los cuales participan los Ministros de Economía, Finanzas, Agricultura, Planificación y los Presidentes de los Bancos Centrales.

Todas estas declaraciones presidenciales que manifiestan la voluntad política de los gobiernos, nunca antes vista en la historia de la integración, ha dado como resultado la configuración de la nueva agenda de la integración económica regional.

Agenda centroamericana

192

Como puede desprenderse de las declaraciones presidenciales, los países centroamericanos deberán actuar simultáneamente en dos campos. En primer lugar, deberá perfeccionarse la zona de libre comercio y en segundo lugar, utilizar el espacio económico regional para lograr su reinserción en el contexto internacional. Es decir que, además de integrar sus mercados, deberá consolidar sus ofertas de manera de buscar exitosamente otros mercados para la producción regional.

Las acciones a realizar son complejas y requieren del diseño de una estrategia en cuya ejecución deberán estar comprometidos los sectores gubernamentales, privados, académicos de la región, así como los organismos regionales.

La estrategia aprobada por los Gabinetes Económicos en su Tercera Reunión, realizada en marzo de 1992, en su Primer Programa de Acción, contempla las distintas fases de la nueva etapa del proceso, las cuales no necesariamente son consecutivas una después de la otra, sino que deben impulsarse desde ya, aunque los resultados o metas se irán consiguiendo en distintos plazos.

Las mencionadas fases son las siguientes:

1. Acciones para la reactivación de la integración centroamericana

- a) Esta fase incluye el restablecimiento de la normalidad jurídica del proceso de integración con miras a formar la Comunidad Económica Centroa-

americana; el restablecimiento de la zona de libre comercio que contempla la incorporación plena de Honduras al proceso de integración, el levantamiento de los obstáculos o restricciones al comercio y la entrada en vigor de un nuevo arancel; todo ello para tener vigente a partir del 1° de marzo de 1993 la zona de libre comercio en la región.

Para dar cumplimiento a las acciones señaladas, los Ministros responsables han contado con el apoyo de la Reunión de Directores de Integración y de su Secretaría, la SIECA.

b) Esta fase contempla, además, la coordinación de las políticas macroeconómicas, tarea que es imprescindible para que no sea desvirtuado lo anteriormente señalado. Esta acción ha sido iniciada por los propios Gabinetes, haciendo énfasis, por ahora, en la política monetaria y cambiaria, así como la fiscal.

c) Asimismo, los países del área convinieron en coordinar las negociaciones comerciales que realizan con terceros países, actuando dentro de un marco regional.

d) Para realizar lo anterior también se acordó el fortalecimiento de las instituciones de la integración, así como lograr una mayor coordinación de los órganos e instituciones regionales para lograr la optimización de su eficacia. Esta política incluye, además, una mayor coordinación para el uso eficiente de la cooperación externa.

193

2. La otra fase aprobada por los Gabinetes Económicos, y no por ello menos importante, es la de las acciones sectoriales en las que deberán jugar un rol importante los agentes económicos responsables, siendo el del Estado el papel de facilitador. Tal como se señaló anteriormente, requiere un enorme esfuerzo de parte de todos los sectores involucrados, dada la complejidad del trabajo a realizar.

Hubo coincidencia en que deberá ponerse especial atención al sector agrícola, donde han venido jugando un papel importante los Ministros de Agricultura, pero donde también hay todo un quehacer por parte del sector agropecuario privado; el sector industrial, donde son los mismos industriales lo que deben tomar las decisiones de la modernización del parque industrial y elevar los niveles de competitividad; y el sector de la infraestructura, que apoye las acciones de los otros sectores, en el sentido de contar con las líneas de transporte terrestre, aéreo y marítimo apropiado y en buen estado, mejorar las instalaciones de aduanas, puertos y aeropuertos, imprescindibles para el proceso de apertura en el que se ha empeñado Centroamérica, así como contar con la energía suficiente y oportuna.

3. Hay una tercera fase que se refiere a otras acciones de carácter global y servicios de apoyo a la modernización, como son la promoción de inversiones en el área centroamericana, la modernización de los servicios financieros y la transferencia de ciencia y tecnología.

4. Complementariamente con lo anterior también plantean los Gabinetes Económicos la modernización del sector público adecuando y orientando las labores del Estado para hacerlas más eficientes, modernizar las empresas del Estado incluyendo la privatización de las mismas y reducir los déficit fiscales para ampliar la disponibilidad de financiamiento para la producción.

Hay otros temas que deben ser tratados por los foros correspondientes que deben vincularse a los temas anteriormente citados y que se refieren al desarrollo social, ya que son complementarios para obtener los fines señalados por las declaraciones presidenciales.

Principales avances de la agenda

1. Reincorporación de Honduras al proceso de integración

194

Honduras se reincorporó al proceso de integración después de haber permanecido durante 23 años retirado del mismo, lo que permitió restablecer nuevamente el Consejo Económico Centroamericano, que atenderá sus funciones conforme lo establecido en el Tratado General.

2. Eliminación de obstáculos al comercio

Se han eliminado la mayoría de los obstáculos al comercio intrarregional, lo que permitió, entre otros, un crecimiento del 125% de dicho comercio entre 1986 (508,7 millones de dólares) y 1992 (1.144,2 millones de dólares).

3. Arancel externo común centroamericano e instrumentos de política comercial común

Se renegoció el arancel uniforme centroamericano, el cual entró en vigor el 1° de marzo de 1993 para Guatemala, El Salvador y Nicaragua y a partir del 1° de abril para Honduras.

En Costa Rica, se encuentra pendiente la publicación en el Diario Oficial, ya que la Asamblea Legislativa lo ratificó el 9 de julio de 1993. Adicionalmente, se han suscrito varios instrumentos que permiten normar a nivel regional el origen centroamericano de las mercancías, las prácticas de comercio desleal y la aplicación de cláusula de salvaguardia; se aprobó un nuevo formato de formulario aduanero y el Nuevo Código Aduanero Uniforme Centroamericano, que sustituye el anterior código, suscrito en 1963.

4. Armonización tributaria en Centroamérica

En el marco de la armonización y convergencia de las políticas macroeconómicas, la Reunión de Gabinetes Económicos creó el Consejo y el Comité Ejecutivo de Ministros de Finanzas Públicas o Hacienda para que definiera la política de armonización fiscal, con énfasis en la política tributaria de la región.

Los Presidentes, al reiterar el fortalecimiento de la política fiscal para reducir los desequilibrios existentes en las finanzas públicas de los países de la región, a través de la modernización, simplificación y mejoramiento de los sistemas tributarios, así como de la priorización y racionalización del gasto público, solicitaron al Consejo de Ministros de Finanzas Públicas o Hacienda, la preparación de un Programa que permita alcanzar la armonización tributaria en Centroamérica, en la fecha límite del 31 de diciembre de 1999.¹⁷ Dicho Programa ha avanzado técnicamente en la armonización de los impuestos específicos o selectivos al consumo, estando pendiente la aprobación por parte del Consejo de Ministros de Finanzas Públicas o Hacienda de la región.

5. Negociaciones comerciales externas

Se han celebrado varias reuniones con el propósito de avanzar en las negociaciones comerciales con México, Venezuela y Colombia, así como con otros países. Se cuenta ya con acuerdos marco entre Centroamérica y México, así como entre Centroamérica, Colombia y Venezuela, orientados hacia el libre comercio y la inversión. Se han celebrado reuniones ministeriales y técnicas, con el propósito de un acercamiento entre Centroamérica y el Caribe.

Para el caso de las relaciones Centroamérica-Colombia-Venezuela, durante el año 1993, se ha trabajado arduamente en la negociación de todos los temas del acuerdo marco, esperándose su conclusión en fecha próxima.

6. Integración financiera

El Consejo Monetario Centroamericano con el apoyo de su Secretaría Ejecutiva ha preparado el “Convenio para facilitar la integración financiera de los países del Istmo Centroamericano”, como un instrumento que permitirá fomentar el establecimiento y operación de sucursales de bancos y financieras centroamericanas en todos los países; las inversiones de bancos y financieras con entidades homólogas de la región; los pagos intrarregionales utilizando, entre otros, las monedas nacionales sin intervención de los

¹⁷ Párrafos 44 y 45 de la Declaración Presidencial de Panamá.

bancos centrales; y la integración regional de las instituciones de seguros y de los mercados nacionales de valores, actividad esta última que ha entrado con la iniciativa y apoyo de la Asociación de Bolsas de Valores de Centroamérica (BOLCEN).

7. Plan de Acción para la Agricultura Centroamericana (PAC)

El Plan de Acción para la Agricultura Centroamericana (PAC), elaborado por los Ministros responsables de la integración y los de agricultura, prevé, entre otros, determinar un diagnóstico de la situación productiva y económica de las actividades que conforman el sector; la liberalización del comercio intrarregional de los productos agropecuarios básicos; y la necesidad de diseñar y ejecutar un programa de reconversión y modernización de los sectores productivos, con énfasis en la articulación productiva entre sectores (agropecuario, industrial y servicios). En el PAC se establecen los lineamientos estratégicos y las áreas prioritarias a realizar para la modernización agropecuaria en el contexto de la integración regional.

Posteriormente, se suscribió el Compromiso Agropecuario de Panamá (CAP) que constituye una actualización, ampliación y precisión del PAC. El espíritu de este compromiso refleja la preocupación central de los gobiernos centroamericanos de elevar la capacidad de la producción agropecuaria para competir en los mercados internacionales.

196

En forma resumida puede afirmarse que los principales avances están referidos a la liberalización de precios, reducción de la intervención estatal y el establecimiento de “Bandas de precios” para la determinación de los precios de los productos básicos (maíz, sorgo y arroz).

8. La infraestructura e integración física

Los Ministros de Transporte de la región prepararon el PRODECA, que constituye una estrategia formulada para la infraestructura con el objeto de facilitar el comercio intrarregional y extrarregional y constituye un conjunto de planes de inversión para carreteras (de los tres corredores viales), puertos, aeropuertos, ferrocarriles y facilitación en puestos fronterizos. Con el apoyo de la SIECA, en calidad de Secretaría, ese foro ministerial ha logrado importantes avances en la integración física, destacándose que la mayoría de los países han obtenido financiamiento e invertido fondos en el mejoramiento de carreteras y puertos.

9. Cooperación internacional

Se firmó, en febrero de 1993, un nuevo Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea, los países suscriptores del Tratado General

de Integración Económica Centroamericana y Panamá. Se ha conformado el Grupo Consultivo Regional (GCR) en el marco del Programa Regional de Apoyo al Desarrollo y la Integración de Centroamérica (PRADIC), promovido por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Se ha incrementado la cooperación de parte de AID/ROCAP, PNUD, OEA y la Asociación para la Democracia y Desarrollo (ADD), entre otros.

10. Plan de Acción para el Desarrollo de Zonas Fronterizas planteado por SIECA, OEA, IICA

Se ha puesto en marcha ese Plan, el cual ha identificado 19 proyectos prioritarios en la región y se buscan recursos para su ejecución.

11. Aspectos migratorios

Se institucionalizó, en octubre de 1992, el Consejo de Ministros del Interior o Gobernación, como foro ministerial responsable de asuntos migratorios para la integración. Conjuntamente con la SIECA como Secretaría, la OIM y la Comisión Centroamericana de Migración (OCAM), conformada por los Directores de Migración, se han logrado avances sustantivos en la facilitación de procedimientos migratorios, visados, etc.

12. Los Gabinetes Económicos de los países del Istmo Centroamericano

Se institucionalizó, en septiembre de 1991, la Reunión de los Gabinetes Económicos de los Países del Istmo Centroamericano, formado por los Ministros de Economía y Comercio; Hacienda o Finanzas; Agricultura; Planificación y Presidentes de Bancos Centrales, con la SIECA como Secretaría. Ese foro será la instancia regional responsable de proponer, ejecutar y coordinar los acuerdos y compromisos de carácter económico de la Reunión de Presidentes Centroamericanos, así como de crear y aprobar los mecanismos para armonizar las políticas cambiaria, monetaria, crediticia, fiscal y comercial. Se ha contado con el apoyo de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano y con el de la Secretaría del Consejo de Ministros de Agricultura de Centroamérica (SCAC).

197

13. Incorporación de Panamá a la integración económica del Istmo

Panamá continuó con su gradual proceso de incorporación a la integración centroamericana. El Presidente de Panamá firmó el Protocolo a la Carta de la ODECA, estando pendiente su ratificación por el Congreso de ese país.

Asimismo, Panamá suscribió el Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala), pero tal acto no producirá efecto alguno en sus relaciones comerciales con el resto de los países centroamericanos, en lo que contempla dicho Protocolo.

La adhesión de Panamá al Tratado General y al Protocolo de Guatemala, se producirá mediante un acuerdo posterior, en el que se establezcan los términos, plazos, condiciones y modalidades para su incorporación.

Por otra parte, Panamá ha dado pasos concretos para su mejor vinculación con Centroamérica: ha hecho arreglos financieros para ser miembro del BCIE y ha firmado un Acuerdo de Cooperación Económica con la SIECA.

14. Marco institucional y jurídico de la integración

El 13 de diciembre de 1991, los Presidentes de la región firmaron el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), readecuando el marco jurídico de dicho órgano a la realidad y necesidades actuales, estableciendo y consolidando el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) que dará seguimiento a las decisiones adoptadas en las Reuniones de Presidentes, coordinando su ejecución. Dicho instrumento entró en vigor el 23 de julio de 1992.

15. Protocolo al Tratado General de Integración Económica

Después de casi 18 meses de trabajo, el 29 de octubre de 1993, se suscribió el Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana, por los Presidentes de Centroamérica y Panamá, el cual se desarrolla en la siguiente sección de este documento.

198

El período de transición a partir de la suscripción del protocolo de Guatemala

Como se indicó anteriormente, el 29 de octubre de 1993, tuvo lugar la Cumbre de Presidentes que suscribió el Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana, denominado Protocolo de Guatemala. Con posterioridad a dicha firma, como es usual en los tratados internacionales, el instrumento se someterá a la ratificación o aprobación legislativa en cada uno de los países suscriptores.

Al cobrar vigencia el referido Protocolo, lo que ocurrirá con el tercer depósito de ratificación, será necesario desarrollar y poner en vigor algunos instrumentos de orden jurídico y económico que se derivan de la propia normativa del nuevo cuerpo legal.

Entre estos instrumentos cabe mencionar: i) la definición de la zona de libre comercio, en términos de las barreras arancelarias y no arancelarias, y las medidas de efecto equivalente a trato nacional; ii) el reglamento sobre prácticas de comercio desleal, intra y extrarregional; iii) la legislación

regional y nacional sobre movilidad de mano de obra; iv) la política regional de desarrollo de exportaciones; v) la política de turismo; vi) los mecanismos de coordinación de políticas macroeconómicas, en particular las tributarias; y vii) el diseño de la configuración aduanera común —recaudación y distribución de derechos de aduana y lista de productos exentos de circulación en el territorio aduanero común, por ejemplo.

Compromisos de los países que conforman el CA-4

Paralelamente a las acciones a nivel de los cinco países que forman parte del proceso de integración, los gobiernos de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua han dispuesto acelerar el proceso de integración, lo cual es totalmente congruente con lo establecido en el Protocolo de Guatemala, en el sentido de que dos o más países puedan avanzar más rápidamente en el proceso de integración.

A pesar de que todavía no hay acuerdos sustantivos, en este grupo se prevé que en el próximo año aceleren el proceso de integración a través de las siguientes medidas:

- a) Libre comercio total para los bienes producidos en sus territorios.
- b) Para lograr el objetivo anterior, se ha convenido en acelerar la armonización de los impuestos internos, particularmente los indirectos que afectan a productos sensibles, como los cigarrillos, bebidas no alcohólicas, cervezas y licores. Se estima que los trabajos técnicos se terminarán en el cuarto trimestre de 1994.
- c) Establecer un arancel externo común a los cuatro países.
- d) Mejoramiento de los procedimientos aduaneros para el libre tránsito de las personas y mercancías.
- e) Establecimiento de sucursales bancarias y participación en las bolsas de valores y otros mecanismos financieros.
- f) Participación conjunta en las negociaciones comerciales frente a terceros.

En las últimas dos reuniones del CA-4 de El Salvador del 17 de agosto de 1993 y de Guatemala del 21 de septiembre de 1993, se acordó una serie de medidas que se resumen de la manera siguiente:

- Desarrollo de una política aerocomercial que fomente el transporte aéreo, a través de una competencia de mercado entre las líneas aéreas, reduciendo al máximo la intervención y reglamentación estatal.

- Aprovechamiento de los recursos hídricos del río Lempa en el tramo limítrofe El Salvador-Honduras. Para ello se acordó suscribir un convenio para el estudio de este proyecto.
- Desarrollo fronterizo, particularmente en el área del Golfo de Fonseca, en el Trifinio y el Golfo de Honduras.
- Facilitación aduanera y migratoria: i) adoptar la tarjeta de embarque/desembarque CA-4; ii) facilitar el tránsito; iii) prohibición de cobros de tránsito de personas y vehículos; iv) creación de la ley de tránsito único y codificación única de placas.
- Suscripción del “Convenio para facilitar la integración financiera del Istmo Centroamericano”.
- Integración de los sectores de energía, comunicaciones y transporte.
- Libre comercio de insumos agropecuarios.
- Libre comercio de medicamentos y alimentos.

Reflexión final

200

Las notas anteriores sugieren una relación de gran influencia en la concepción y conducción de la integración económica centroamericana por agentes externos, desde la confección del Tratado General de Integración Económica Centroamericana hasta el Protocolo de Guatemala, que modifica el Tratado General.

La integración como proyecto de largo plazo debe anteponerse o ser prioridad en la política económica de los países centroamericanos; sin embargo, las negociaciones con los organismos financieros internacionales se realizan sobre una base bilateral, lo cual expone a la integración, ya que si bien es cierto que la filosofía de los programas de ajustes es singular, cada país le da una connotación específica. En el caso centroamericano esas diferencias, por ejemplo, se hacen notorias entre Costa Rica y Nicaragua.

El libre comercio es característico en la aplicación de los programas de ajuste; en la integración, no puede ignorarse la protección a la producción local; hay procesos como el europeo que extreman la protección.

Como conclusión general podría establecerse que para los países centroamericanos, el parámetro fundamental, en su estrategia de desarrollo, debe ser la integración, y que cualquier proyecto o injerencia en la conducción de la sociedad, debe estar supeditado a la necesidad histórica de este proceso.

Por otro lado, la reseña que se ha desarrollado en la segunda parte de este trabajo permite concluir que los gobiernos centroamericanos tienen tres importantes campos de acción que están desarrollando en el corto, mediano y largo plazo.

En el corto plazo, las acciones están orientadas a darle cumplimiento a la agenda centroamericana, dentro del marco del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, cuyo fin es consolidar los avances alcanzados en este proceso.

Como una etapa complementaria y probablemente transitoria, se refiere a la agenda que ha sido acordada dentro del CA-4, la cual, como se indicó anteriormente, es factible desarrollarla tomando en cuenta que el Protocolo de Guatemala prevé que varios países puedan avanzar más aceleradamente en el proceso de integración.

El accionar de los gobiernos centroamericanos en la parte económica de la integración, a mediano y largo plazo estará concentrado en darle contenido al Protocolo del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, el cual está referido a una nueva agenda en los temas identificados anteriormente.

Dinámica y Cambio Estructural del Comercio en la ALADI

Presentación

El intercambio comercial entre los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) ha adquirido recientemente un grado de dinamismo que ha sorprendido incluso a los analistas especializados en el tema de la integración. En el presente trabajo se trata de dilucidar las siguientes interrogantes que suscita este repentino giro en el rumbo de la integración. ¿Se trata tan sólo de una recuperación de los índices de vinculación comercial ya registrados en el pasado, o se está perfilando una fase distinta de integración mutua? ¿En qué aspectos difiere el avance reciente del proceso integrador con lo ocurrido en el pasado? ¿Qué proyección podría tener este proceso en los próximos años? ¿Cuáles son sus principales condicionantes? ¿Cuáles son las políticas y medidas que podrían adoptarse para promover la consolidación y la intensificación del proceso de integración?

203

El trabajo consta de cuatro capítulos. En el primero se analiza en qué aspectos se diferencia la reciente expansión del comercio intrazonal de la evolución que se registró en la década pasada. Este análisis da pie a una revisión que se efectúa en el siguiente capítulo de los principales rasgos estructurales que caracterizan al comercio intrazonal, en contraposición al intercambio realizado por los países de la ALADI con el resto del mundo. En el tercer capítulo se amplía el examen a la distribución y composición de las principales vinculaciones existentes en el comercio intrazonal, como modo para acercarse a la multiforme realidad de éste. Finalmente, en el capítulo cuatro se resumen los principales factores que condicionarían el desa-

* El autor es funcionario de la Unidad de Comercio Internacional de la CEPAL. Este artículo es una versión abreviada del documento *El dinamismo reciente del comercio intrarregional de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)*, publicado por la CEPAL bajo el número LC/R.1436, 23 de agosto de 1994. El autor agradece la colaboración de los Sres. Jaime Contador y Eduardo Gana, quienes le asistieron en la preparación de la base estadística y en la edición final del estudio, respectivamente.

rollo futuro del comercio intrazonal y se presentan algunas opciones de políticas que podrían contribuir a afianzar y prolongar este proceso de intensificación de los nexos comerciales entre los países de la ALADI.

El Nuevo Dinamismo del Comercio Intrazonal

Un repentino cambio en la tendencia

El comercio entre los países miembros de la ALADI últimamente ha cobrado un dinamismo que estuvo ausente en los años ochenta. De hecho, su desarrollo en la presente década ha sido tan acelerado que no solamente han quedado superadas todas las secuelas de la involución ocurrida en el decenio anterior, sino que ha logrado niveles nunca alcanzados anteriormente.

En la década pasada el intercambio intrazonal, en términos de importaciones, sufrió de tal modo el embate de la crisis económica que afectaba a la región que, en el período 1982-1985, se contrajo en 36,6%, cifra apenas menor a la caída de 39,9% registrada por las importaciones totales (véase el cuadro 1).

204

En todo el período 1982-1990 las importaciones intrazonales y las importaciones totales guardaron una llamativa correlación. Esta hecho se debe a que en aquellos años las dos variables estuvieron esencialmente determinadas por los mismos fenómenos económicos y por las políticas comerciales adoptadas como consecuencia de la crisis del sector externo. Entre éstas se destacan las devaluaciones masivas, la contracción de los niveles de actividad económica y las medidas restrictivas aplicadas a las importaciones sin distinción de su origen. El desarrollo paralelo de ambas variables plantea serias dudas sobre la eficacia que tuvieron los arreglos de integración de aquella época. En general, éstos no tuvieron la capacidad de resguardar el intercambio de los efectos de la crisis externa, y apenas sirvieron para amparar niveles mínimos de intercambio entre los países signatarios de la ALADI.

A partir de 1986 el comercio mutuo empezó a recuperarse, mostrando hasta el año 1990 un crecimiento inestable y a lo sumo levemente mayor al correspondiente a las importaciones totales. Recién en 1990 alcanzó por primera vez su tope histórico registrado diez años antes, lo que viene a ratificar el concepto de “década perdida” para la integración en los años ochenta.

El cuadro 2 y el gráfico 1 reflejan la magnitud del retroceso ocurrido en el comercio intrazonal durante la primera parte de los años ochenta, medido

ahora por el lado de las exportaciones. El año 1991 marca un claro quiebre en esta situación. En dicha fecha la exportación intrazonal registró la elevada tasa de crecimiento de 22,3%, lo que permitió incrementar de modo decidido su participación en el total de las exportaciones, al retroceder simultáneamente la exportación al resto del mundo en 4,6% por causa de la recesión mundial. En los años siguientes, el comercio intrazonal mantuvo su elevado dinamismo, mientras que las exportaciones al resto del mundo subieron bastante menos. Debido a esta diferencia, la proporción del comercio intrazonal alcanzó el 19,2% en 1993.

El cambio de la tendencia se manifiesta con particular intensidad en el Grupo Andino. Durante la década pasada, esta agrupación subregional atravesó una profunda crisis que se reflejó en una fuerte contracción del comercio al interior de la misma. No obstante, el intercambio inició una etapa de veloz crecimiento a partir de 1990, para alcanzar un peso relativo de 9,7% en 1993, cifra que duplica el tope histórico de 1981 (4,9%).

A su vez, el comercio mutuo entre los países miembros del MERCOSUR empezó una fase claramente ascendente a partir del año 1988, y desde aquel año hasta 1993 más que triplicó su valor absoluto, mediante tasas de crecimiento que llegaron al 40% en los últimos dos años. Actualmente el peso del comercio intrazonal se encuentra tan sólo levemente por debajo del promedio correspondiente al conjunto de los países de la ALADI. Cabe recordar que el MERCOSUR tiene su origen en los acuerdos de integración firmados por Argentina y Brasil a partir de 1986, y que formalmente sólo se constituye en 1991.

En términos generales, puede concluirse entonces que a principios de esta década se produce un cambio significativo en la evolución del comercio intrazonal, en el sentido de que su renovado dinamismo no solamente ha permitido superar las secuelas de la década pasada, sino también remontar a niveles de interrelación comercial nunca alcanzados antes. De prolongarse esta tendencia unos pocos años más, se llegaría a niveles de interrelación que pasarían a ser significativos en las decisiones de política de los países miembros de la ALADI.

Además, el renovado dinamismo del intercambio intrazonal ha permitido compensar en una parte importante la falta de vigor que acusan las exportaciones al mundo, afectadas por una prolongada recesión a nivel internacional que recién en 1994 parece ceder en algo. De hecho, en el año 1992 las exportaciones a la Zona explicaron por completo el crecimiento de las exportaciones totales que fue de 4,1%, ya que las exportaciones hacia el resto del mundo apenas mantuvieron su nivel con respecto al año anterior.

Una explicación plausible del despegue del intercambio

Mucho se ha especulado sobre la naturaleza de los fenómenos que han causado el resurgimiento del comercio intrarregional y, más en general, de los procesos de integración en la presente década. Una mayor comprensión de dichas causas permitiría a su vez vaticinar en buena parte cuál puede ser su desarrollo en los próximos años y adoptar líneas de acción para su promoción.

Entre los factores explicativos más mencionados del renovado dinamismo figuran el proceso de apertura al comercio internacional emprendido por la mayoría de los países de la región. Otro factor importante lo constituiría la solución que se le ha ido dando al problema del endeudamiento externo de muchos países de la región, a lo cual se ha sumado la obtención de recursos financieros frescos en el caso de varios de ellos. Por otro lado, habría que considerar la incidencia del crecimiento de las exportaciones al resto del mundo que tuvo lugar en la segunda mitad de los años ochenta y su posterior estancamiento, la reactivación de la economía regional y, por último, la concertación de un creciente número de acuerdos de integración entre los países de la región.

206

El efecto general de la apertura

En cuanto al proceso de apertura cabe precisar que desde fines de la década pasada, prácticamente todos los países de la región se han abocado a abrir y desreglamentar sus economías, aunque algunos de ellos, como Chile, Bolivia y México, tienen acumulada una experiencia más larga en esta materia. Por cierto, en un pasado más lejano muchos de los países habían iniciado procesos de apertura, pero éstos fueron revertidos al renovarse las presiones proteccionistas. Lo que distingue a los recientes esfuerzos de los anteriores es su envergadura y la rapidez con que fueron ejecutados. En esencia, implican una drástica reducción de los derechos de importación y la abolición casi completa de las restricciones no arancelarias dentro de plazos cortos de dos a cinco años.

En el cuadro 3 se puede comprobar que el coeficiente de las importaciones totales de la Zona con respecto a su producto interno bruto (PIB) recién inició una tendencia decididamente ascendente a fines de los ochenta. El alto dinamismo que alcanzaron las importaciones en los años siguientes terminó por elevar dicho coeficiente por encima de su nivel de principios de los ochenta, que ya era alto debido a procesos de apertura ensayados por algu-

nos países en ese entonces. Es decir, en los últimos años la región ha logrado un grado de apertura nunca visto antes en cuanto a las importaciones, facilitado por la holgura que nuevamente acusan las cuentas externas.

Por otra parte, se verifica que el coeficiente de las exportaciones con respecto al producto registró una elevación que es muy significativa en el período 1986-1990, y algo más lenta en los tres años subsiguientes (véase el cuadro 4). No obstante, no parece legítimo asociar el crecimiento de las exportaciones globales enteramente con los recientes procesos de apertura. En la mayoría de los países éstos se inician recién hacia finales de los ochenta. Además, la experiencia acumulada por países como Chile y México demuestra que las exportaciones suelen responder con menor celeridad a la apertura que las importaciones.

Se sostiene que el incremento de las exportaciones registrada en la segunda mitad de los ochenta obedece también a una situación en que coincidían un mercado internacional relativamente receptivo y mercados internos de los países miembros de la ALADI que aún se encontraban en recesión, en donde las políticas comerciales se guiaron básicamente por los esfuerzos en generar recursos para atender al servicio de la deuda externa.

A partir de mediados de los ochenta un número cada vez mayor de países iba lentamente superando la crítica situación en sus cuentas externas, mediante la renegociación y el refinanciamiento de su deuda externa, lo que se sumó a la fuerte contracción sufrida por las importaciones después de la crisis. El crecimiento alcanzado por las exportaciones hacia el resto del mundo en el período 1987-1990 ayudó a recomponer las reservas de los países, y es sólo entonces que se produce una rápida elevación de los niveles de importación.

207

Algunos factores que incidieron en el dinamismo del intercambio intrazonal

En lo que sigue se intentarán identificar algunos de los elementos que pueden haber contribuido a este notorio auge de las transacciones de bienes entre los países miembros de la ALADI. Los factores que se mencionan al comienzo son de naturaleza más bien estructural y sus efectos sobre el intercambio recíproco deberían ser más permanentes, como es el caso de la liberalización del comercio que acompaña a los procesos de integración o la apertura unilateral de las economías; por el contrario, la recesión internacional y la desalineación de los tipos de cambio entre los países de la región se supone que tendrá un impacto que durará mientras permanezca el fenómeno en cuestión.

En primer lugar, cabe recordar que, por razones principalmente políticas y con seguridad como consecuencia de los efectos de la crisis de los años ochenta, la mayoría de los gobiernos de la región se ha sentido inclinado a buscar fórmulas de mayor cooperación con los restantes países latinoamericanos. Tiene lugar, así, una revitalización de los antiguos esquemas de integración (ALADI, el Grupo Andino, el MCCA y la CARICOM), la creación de nuevas agrupaciones subregionales (MERCOSUR y el Grupo de los Tres), y la suscripción de numerosas acuerdos bilaterales de distinta naturaleza, destinados a crear espacios de libre comercio, limitados a los países participantes en cada convenio.

No hay duda que esta actitud renovada de los gobiernos hacia la cooperación económica debe haber influido en el dinamismo del intercambio regional de los últimos años. En este sentido se pueden identificar dos factores principales que habrían influido en el rápido incremento del comercio entre los países participantes en los acuerdos: a) la disminución de las posibilidades de conflictos bélicos y la menores tensiones que ello ocasiona; y b) el desencadenamiento del potencial de intercambio que se encontraba latente, pero que no se podía materializar por los obstáculos arancelarios, no arancelarios y de tipo administrativo que dificultaban el transporte y las comunicaciones. Además, como consecuencia de estos convenios las relaciones políticas y económicas entre los gobiernos y los sectores empresariales se han hecho más fluidas y eficaces. Este es el caso de Colombia y Venezuela, dentro del Grupo Andino, de Argentina y Brasil, en el MERCOSUR, y de Argentina y Chile, como consecuencia de su acuerdo bilateral.

Aunque muchos de los acuerdos suscritos todavía no alcanzan su plena madurez, todos ellos tienen elementos de apertura de mercados a materializarse en plazos bastante breves, lo que debe haber contribuido a generar expectativas en favor de un mayor intercambio. Los nuevos aires de cooperación han ayudado a producir un ambiente propicio a todo tipo de relacionamiento económico entre los agentes productivos, como se puede apreciar no sólo en el incremento del comercio sino también en crecientes vinculaciones de capital y de intercambio tecnológico al interior de algunas de las agrupaciones de integración y de los convenios bilaterales.

En segundo término, asimismo no puede desconocerse el impacto de la liberalización unilateral de los países sobre las condiciones de competencia en la región. Evidencias empíricas preliminares insinúan que el avance del proceso de apertura ha dejado al descubierto las ventajas de cercanía que antes no podían hacerse efectivas por las múltiples trabas que afectaban el intercambio intrarregional. En efecto, a los altos aranceles se sumaba un

gran número de restricciones de tipo no arancelario que no solamente afectaban a las importaciones, sino que también obstaculizaban el proceso exportador. Es decir, el comercio intrazonal tenía que enfrentarse a obstáculos existentes a los dos lados de las fronteras intrarregionales, mientras que las importaciones desde los mercados desarrollados tenían que superar tan sólo las barreras en el mercado de destino.

La apertura al comercio internacional supone la eliminación de todo obstáculo injustificable sobre las importaciones y las exportaciones. Aunque persisten ciertas prácticas informales que todavía afectan al comercio intrazonal, no cabe duda que éste se ha beneficiado de los recientes programas de liberalización del intercambio y de rebaja arancelaria, los que han permitido que se desenvuelva en condiciones de mayor competencia y seguridad. La cercanía geográfica y cultural hacen que el exportador ahora dirija su mirada al mercado regional. El mercado se está ampliando muy rápidamente bajo los efectos de la apertura y de la recuperación económica.

En tercer lugar, no puede dejarse de lado el efecto de la recesión internacional. Así, es importante tomar en consideración que en los primeros años de la presente década las exportaciones hacia el resto del mundo experimentaron los efectos negativos de una persistente recesión internacional, mientras que en el mismo período el comercio intrazonal se destacó por su gran dinamismo. Como se vio con anterioridad, en el período 1991-1992 el comercio intrazonal de hecho no solamente compensó la atonía de las exportaciones extrazonales, sino que fue la única fuente de crecimiento de las exportaciones totales. Por eso, es probable que parte de este diferencial en crecimiento se deba al hecho de que los países están buscando salidas en un mercado regional en expansión para exportaciones que topan con dificultades de colocación en un mercado mundial con una demanda que creció lentamente hasta 1993.

Un cuarto factor a considerar son los efectos de la desalineación de los tipos de cambio y de las diferencias en los niveles de actividad interna. En efecto, se encuentra muy divulgada la noción de que las variaciones del tipo de cambio bilateral tienen incidencia en la intensidad del intercambio entre los países en cuestión y que dicho efecto puede alcanzar una gran envergadura. Por cierto, un país que devalúa su moneda significativamente con respecto a la de su socio comercial podría lograr una mejor posición competitiva con respecto a él, aunque esta ventaja es tan sólo temporal. En la década pasada prácticamente todos los países de la región se vieron obligados a devaluar en repetidas ocasiones sus respectivas monedas. Aunque dichas devaluaciones obedecieron a requerimientos ineludibles de ajuste general de

las economías, terminaron por afectar también las condiciones de competencia dentro de la región.

Por otra parte, las economías de los países de la región han experimentado fuertes variaciones en sus niveles de actividad, lo que se ha traducido en cambios igualmente substanciales en la demanda interna. Es de suponer que las modificaciones en la cuantía de la demanda global en los países que son socios comerciales tengan una influencia importante sobre la magnitud del intercambio recíproco.

Resulta muy difícil, eso sí, aislar el efecto por separado de cada uno de los factores mencionados sobre los niveles de los intercambios bilaterales. Así, por ejemplo, una investigación empírica del intercambio bilateral entre Argentina y Brasil para el período 1985-1989 no llegó a resultados concluyentes sobre el efecto de variaciones del tipo de cambio bilateral.¹ En este estudio aparecía como más relevante el impacto de las fluctuaciones en el producto interno bruto sobre los montos de transacciones de bienes en una u otra dirección.

En otras investigaciones empíricas también se verifica que las exportaciones de los países de la región registran elasticidades precio que son reducidas y muy inferiores a los niveles que alcanzan las elasticidades ingreso de las mismas.² Aunque dichas investigaciones se refieren a las exportaciones al mundo, podría suponerse que también en el contexto regional variaciones en el nivel de intercambio obedecen en menor medida a alteraciones de precio que a cambios en la demanda que provienen de variaciones de los niveles de actividad económica en los distintos países.

En síntesis, algunos factores recesivos que se inscribían en los procesos de ajuste están siendo reemplazados por nuevos impulsos al intercambio, tales como son los procesos de apertura al comercio internacional, la reactivación de la economía regional y la puesta en aplicación de los nuevos acuerdos de integración. Esta realidad se inserta en un escenario internacional que está mostrando signos de recuperación y que puede contribuir a reforzar la evolución del proceso de integración.

¹ CEPAL, "La coordinación de las políticas macroeconómicas en el contexto de la integración latinoamericana una primera aproximación para el caso de la integración entre Argentina y Brasil". LC/L.630, Santiago de Chile, 4 de junio de 1991. Este y otros artículos que analizan el impacto de las políticas cambiarias sobre el intercambio pueden ser consultados en: CEPAL; "Ensayos sobre coordinación de políticas macroeconómicas-inferencias para la integración latinoamericana", LC/G. 1740-P, Santiago de Chile, diciembre de 1992.

² Para una revisión de la extensa literatura disponible sobre este tema, ver: Moguillansky, Graciela: "El impacto de la política cambiaria y comercial sobre el desempeño exportador en los ochenta: una revisión de estudios econométricos", CEPAL, Documento de Trabajo N° 28, junio de 1994.

Principales Características del Comercio Intrazonal

La orientación hacia el mercado zonal de las exportaciones e importaciones

El mercado zonal no constituye un todo homogéneo de vínculos comerciales, sino que comprende interrelaciones de muy distinta intensidad y composición. Esta realidad se traduce en determinadas relaciones comerciales con un gran potencial, como en otras que apenas parecen sostenerse. La intensidad y la calidad de las vinculaciones por lo visto varían a partir de condicionantes como la cercanía del país en cuestión a los principales núcleos de demanda que existen en la región, el grado de diversificación que caracteriza a sus exportaciones, sus necesidades globales de importación y su grado de sustituibilidad por oferta zonal y, más recientemente, también en función de su participación en los acuerdos de integración.

Geográficamente la región presenta aún importantes discontinuidades, que conspiran contra su integración comercial. Así, por ejemplo, no existe vinculación terrestre entre México y el resto de los países de la ALADI. La cuenca amazónica separa a un país de la potencia de Brasil de la región andina. La accidentada geografía de Bolivia hasta la fecha ha impedido que este país se constituya en un puente entre la costa atlántica y la pacífica del subcontinente. A estas limitaciones geográficas se suma otro gran número de obstáculos de orden práctico y administrativo que convierten cada cruce de frontera en una operación engorrosa y costosa.

En efecto, el cuadro 5 permite verificar que la proporción de las exportaciones que es colocada en el mercado zonal no solamente ha variado en el transcurso del tiempo, sino que también acusa importantes diferencias entre los países. Hacia 1993 dicha proporción apenas superó el 5% para México, pero ya alcanzó entre 38% y 50% para Argentina, Uruguay, Bolivia y Paraguay. Sin lugar a dudas, la mediterraneidad de estos últimos dos países ha exacerbado su dependencia de dicho mercado, en especial con respecto a sus países vecinos. En contraste, la escasa vinculación comercial de México con los demás países de la ALADI se explica por la lejanía de ese país con respecto a éstos y por la enorme gravitación de su vecino desarrollado del norte, los Estados Unidos.

Lógicamente, países cuyas exportaciones se concentran principalmente en productos básicos, que además son relativamente abundantes en la región, como son los casos de Venezuela, Ecuador, Chile y Perú, se encuentran obligados a colocar la mayor parte de su oferta exportable en mercados

extrazonales. No obstante, en todos ellos se ha producido un notorio incremento de sus ventas en los países miembros de la ALADI en los dos últimos años.

Países que han tenido relativo éxito en incorporar manufacturas en sus exportaciones también han visto crecer su vinculación con el mercado zonal, especialmente en los últimos años. Este es el caso, por ejemplo, de Brasil y Colombia. A su vez, y como se comprobará más adelante, Argentina y Chile dependen en un alto y creciente grado del mercado zonal para la colocación de sus exportaciones de manufacturas.

En general, se constata que son esencialmente los países con una oferta exportable diversificada, y con cercanía física a los principales núcleos de demanda zonal, los que más se vinculan con el mercado zonal y los que han podido aprovechar mejor la reciente expansión de dicho mercado.

Al efectuar un análisis paralelo para las importaciones (cuadro 6), se llega a resultados que en grandes líneas resultan coincidentes con los anteriores. El país que depende en alto grado del mercado zonal para la colocación de sus exportaciones suele demostrar un grado de vinculación igualmente fuerte por el lado de su abastecimiento desde dicho mercado, y viceversa. No obstante, se detectan algunas excepciones significativas a esta regla general. Chile, Ecuador, Perú y Venezuela se abastecen en el mercado zonal en un grado que es mayor a su aprovechamiento de este mercado para la colocación de sus exportaciones. Como ya se señaló, estos son justamente los países que se destacan por una oferta exportable en donde pesan mucho los productos primarios.

212

La disímil inserción de los países en el comercio intrazonal hace prever no solamente la existencia de ciertos desequilibrios en el intercambio entre los países, sino también implicaría que algunos de estos vínculos tienen un potencial de crecimiento mucho mayor que otros. Estos aspectos son analizados en las secciones que siguen.

La composición del comercio intrazonal

El carácter particular del mercado zonal

Es de interés conocer la medida en que el comercio intrazonal registra diferencias en su composición con respecto a aquella que caracteriza al intercambio con terceros países, y como dicha situación ha evolucionado en los últimos años. Ello permite establecer con qué base cuenta la región para

llevar adelante futuras profundizaciones de sus procesos de integración, y para insertarse más ventajosamente en el comercio internacional, conforme a los postulados del regionalismo abierto.³

El intercambio entre los países miembros de una agrupación de integración suele tener una composición que difiere significativamente de aquella que caracteriza su comercio con el resto del mundo. Normalmente, mediante los procesos de integración los países participantes aspiran a profundizar las relaciones de especialización y complementación mutuas, sacando provecho de las economías externas y de escala, con el objeto último de mejorar su inserción en el comercio internacional y acelerar su ritmo de desarrollo.

Como se comentó, el comercio intrazonal ha logrado gradualmente incrementar su participación en el comercio exterior de los países y en este despliegue ha jugado un papel importante el intercambio de manufacturas. En décadas pasadas dicho incremento fue viabilizado primordialmente mediante la desviación de importaciones desde terceros países y a través del intercambio de excedentes y faltantes. En la actualidad, en que las barreras proteccionistas han disminuido notoriamente, es probable que el componente de creación de comercio haya aumentado apreciablemente.

Por ello, el avance ocurrido no deja de tener su significado. En el aspecto cuantitativo puede destacarse que mediante estos esfuerzos, ahora el mercado regional está cerca de tener la masa crítica requerida para apuntalar su continuado crecimiento. Los operadores económicos de la región han descubierto las ventajas presentes en dicho mercado, y los servicios en apoyo del intercambio están rápidamente adecuándose a su tarea. En cuanto a la dimensión cualitativa, debe considerarse que el mercado zonal en no pocas ocasiones ofreció una oportunidad única para desarrollar nuevas líneas de exportación, que luego, después de un período de experimentación, fueron dirigidas a terceros mercados.

213

El creciente peso de las manufacturas

Durante muchos años las manufacturas han constituido el segmento más dinámico en el comercio mundial. Debido a sus múltiples vinculaciones intersectoriales e intrasectoriales, el sector industrial tiene una capacidad sin igual para transmitir su dinamismo a través de la economía, para crear

³ Un tratamiento integral de este tema se puede encontrar en: CEPAL, "El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe". LC/G.1801 (SES.25/4), Santiago de Chile, 28 de enero de 1994.

empleos y para diseminar avances tecnológicos en el aparato productivo. La presencia de estas cualidades en el sector determinó que se convirtiera en el predilecto de los países en desarrollo resueltos a elevar sus tasas de crecimiento y modernizar sus economías.

Varias de estas características se manifiestan de modo particular en el mercado regional. Como se verá a continuación, el comercio intrazonal es sustancialmente más intensivo en manufacturas que la corriente de exportación que se dirige a terceros mercados. En no pocos casos ha sido el propio mercado regional el que brindó las primeras oportunidades a las incipientes exportaciones manufactureras de los países. Además, las manufacturas más sofisticadas suelen ser colocadas casi exclusivamente en el mercado zonal en las primeras fases de su exportación, para luego, después de haber cumplido un período de experimentación y adaptación, dirigirse crecientemente a terceros mercados. Finalmente, el intercambio intraindustrial y de partes y piezas se ha convertido a su vez en la porción más dinámica del comercio de bienes industriales a nivel mundial, y conforme a observaciones preliminares dicha tendencia también parece estar implantándose en el mercado zonal a consecuencia de su reciente apertura.

214

Una comparación entre los cuadros 7 y 8 permite verificar que la composición de las exportaciones intrazonales difiere de aquella que caracteriza a las dirigidas al resto del mundo. Llama especialmente la atención que en el período de observación las manufacturas⁴ han continuado elevando su peso en el intercambio mutuo hasta alcanzar un porcentaje cercano al 65% en la actualidad. En contraste, esta categoría de bienes ocupa sólo una tercera parte en las exportaciones hacia el resto del mundo, y esta proporción no muestra claras señales de incrementarse⁵. Contrapesando la menor proporción de manufacturas, los combustibles, los productos alimenticios, y los metales y minerales ocupan posiciones más importantes en las exportaciones extrazonales.

Analizando este mismo fenómeno desde la perspectiva de la capacidad de absorción del mercado zonal (cuadro 9), se verifica que éste recibe una porción minoritaria aunque rápidamente creciente de esta categoría de bie-

⁴ En el presente trabajo se definen las manufacturas de acuerdo al criterio desarrollado por la UNCTAD, es decir, comprende las secciones 5, 6, 7 y 8 de la CUCI (productos químicos, artículos manufacturados clasificados según material, maquinaria y equipo de transporte y artículos manufacturados diversos respectivamente), menos el capítulo 68 (metales no ferrosos).

⁵ La repentina elevación de esta proporción en 1994 no necesariamente constituye un cambio en esta tendencia.

nes. En efecto, el peso del mercado zonal se incrementó para las manufacturas de 14,1% en 1985 hasta cifras superiores al 20% al principios de la presente década.

Por otra parte, el cuadro 10 revela que la oferta zonal ya ha alcanzado niveles apreciables de abastecimiento de la Zona en rubros como los metales y minerales, y los productos alimenticios, mientras no más de un 12% de las importaciones de manufacturas provienen de abastecedores regionales. En otras palabras, el mercado zonal ha alcanzado cierta significación en la colocación de las manufacturas, especialmente para las más sofisticadas, pero es aún reducido su papel como abastecedor de dichos bienes en la misma región.

En resumidas cuentas, para todos los rubros, con excepción de las manufacturas, es mucho mayor el peso del mercado zonal como abastecedor de las importaciones que como destino de las exportaciones. En cuanto a las manufacturas se observa una situación inversa. Esta diferente configuración se explica justamente por la distinta composición que tienen las exportaciones e importaciones de los países, en donde los productos básicos predominan en las primeras y las manufacturas en los últimos.

Los saldos comerciales del intercambio

215

Existe la noción entre analistas de la integración que algunos países acumulan consistentemente déficit en su intercambio, lo que sería una consecuencia poco deseable de la estructura del comercio comentado en el acápite anterior y un indicio de los escasos beneficios que ciertos países consiguen mediante su participación en los procesos de integración. Aunque es cierto que este último argumento ha sido esgrimido regularmente por los países que responden a estas características —por lo que ha adquirido un peso de orden político-económico en el debate sobre la integración— también es verdad que el solo signo del saldo representa una medida demasiado simple para evaluar el conjunto de beneficios y costos que supone involucrarse en un movimiento de integración.

En sentido estricto, a un país no le debería preocupar demasiado anotar un saldo negativo en su intercambio con la región, cuando este déficit es compensado por un superávit con el resto del mundo. Este argumento pierde su validez cuando los aranceles y las barreras no arancelarias son muy altas hacia terceros países, porque ello incentiva abastecimientos más caros desde la zona con la consiguiente pérdida de bienestar. Por otra parte, cuando ambos saldos son consistentemente negativos por un período de varios años,

no resulta lógico buscar la causa en los arreglos de integración, sino en desajustes en las políticas macroeconómicas del país en cuestión.

Sin embargo, a un plazo mayor la cuestión de los saldos en el intercambio no deja de tener su importancia, toda vez que los países participan en esquemas de integración con el objetivo ulterior de mejorar su inserción en el comercio internacional. En concreto, un país que es persistentemente deficitario con la Zona y que no ve acrecentarse su capacidad de exportación a causa de su participación en dicho esquema de integración, puede racionalmente cuestionar si dicha participación es funcional a sus objetivos de desarrollo.

Para esclarecer esta discusión con datos actuales, se presentan en el cuadro 11 los saldos obtenidos por cada país con la Zona y con el resto del mundo para el período 1985-1993. Se constata que hay un grupo de países que son casi siempre deficitarios con la Zona, a saber: Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay. De estos países, tan sólo Paraguay acumuló también consistentemente saldos negativos con el resto del mundo, mientras que los demás lograron normalmente excedentes que superaron en mucho a sus déficit regionales. Además, ninguno de estos déficit muestra una tendencia clara a incrementarse en el tiempo.

216 La situación antes descrita ha variado últimamente, ya que a partir del año 1990 son cada vez más los países que acumulan déficit con la región. De hecho, en el año 1992 todos los países registraban déficit con la ALADI, *menos Brasil*, país que por sí solo anotó un superávit sin precedentes de casi 3.800 millones de dólares con la Zona y otros 9.100 millones con el resto del mundo. En el año siguiente dicha situación se modificó ligeramente, al mostrar Venezuela y Ecuador un superávit con la ALADI y al reducirse el déficit de Argentina con la Zona. Esta configuración particular no llamaría tanto la atención si no fuera por el hecho de que un creciente número de los demás países ha visto convertir recientemente sus superávit comerciales con el resto del mundo en déficit.

No obstante, esta situación particular contiene algunos rasgos que parecen estar presentes en más de un caso y que pueden tener importantes implicaciones para la futura evolución de comercio intrazonal. Podrían ser las primeras señales de advertencia provenientes de una situación a la que ya se aludió antes, en donde las políticas macroeconómicas y comerciales de los países se han ido desajustando con respecto al escenario mundial, caracterizado de un lado por una persistente recesión que también ha afectado el dinamismo del comercio mundial, y del otro por una disponibilidad de

financiamiento externo fresco que ha beneficiado la capacidad de importación de algunos países claves de la región —Argentina, México, Venezuela y Chile—, pero que es potencialmente inestable.

Al no tomar a tiempo las medidas para hacer frente a estos desequilibrios la región podría verse otra vez arrastrada a una situación de estrangulamiento externo, con sus consabidos efectos nocivos sobre el intercambio intrazonal y sobre los programas de integración en general. Dicho coyuntura puede presentarse abruptamente cuando los flujos financieros externos que ahora financian los desequilibrios se vuelquen hacia otros destinos más rentables y/o más seguros.

La Distribución del Intercambio

Los principales núcleos de concentración y crecimiento

El análisis efectuado hace presumir que el intercambio no se distribuye homogéneamente a través de la región, sino que se concentra en determinadas subregiones e inclusive en algunas relaciones comerciales bilaterales. Esto es básicamente así porque las capacidades productivas y la demanda se encuentran también concentradas en ciertas zonas.

217

A partir del cuadro 12 se busca establecer como se distribuye el intercambio a través de la región, cuál es su grado de concentración y cómo esta configuración ha cambiado desde principios de los ochenta y hasta la presente década. Los 55 vínculos bilaterales posibles dentro de la ALADI han sido agrupados en un subconjunto de los 30 más importantes. Una primera observación permite comprobar que a principios de esta década las primeras 30 corrientes bilaterales sumaban 93,9% del comercio intrazonal total, lo que constituye una primera indicación de su elevado grado de concentración.

Un análisis más detenido del cuadro 12 deja ver que los primeros 6 ejes bilaterales por sí solos congregan más de la mitad del comercio intra-ALADI, situación muy parecida a la existente a principios de los ochenta. En el otro extremo los ejes de menor importancia continúan caracterizándose por su escasísima incidencia en el comercio intrazonal. En efecto, los ejes de menor significado no alcanzan ni siquiera al 1% del comercio intra ALADI, mientras que sus valores absolutos apenas superan los 150 millones de dólares.

Al revisar los ejes más importantes, se observa que éstos son básicamente los mismos en ambos períodos, mientras que su secuencia ha variado

moderadamente en el transcurso de los diez años. Así, ganaron significativamente en importancia, en el sentido que subieron por lo menos tres lugares en el orden, ejes como Argentina-Chile, Argentina-Uruguay, Colombia-Perú, Argentina-México y especialmente México-Venezuela, mientras que descendieron en la misma o mayor medida los ejes Brasil-Venezuela, Argentina-Bolivia, Argentina-Paraguay y en especial Chile-Venezuela. Sin embargo, el hecho más destacable es el gran ascenso que ha registrado la relación bilateral Argentina-Brasil, que incrementó su peso relativo de 13,9% hasta 23,3% en el período citado. Se recuerda que la relación entre ambos países se intensificó notablemente desde mediados de la década pasada, cuando en cada uno de ellos asumió un gobierno democrático, lo que dio lugar a la celebración de un Acuerdo de Complementación bilateral en 1986.

No existe una explicación inequívoca para todas estas variaciones. Aunque pareciera que Argentina fuera el núcleo articulador de los ejes más dinámicos, presumiblemente como consecuencia de su notable apertura a las importaciones, esta regla no se aplica a sus vínculos con los dos países de menos desarrollo relativo (PMDER), Bolivia y Paraguay. El eje Colombia-Venezuela sube tan sólo un lugar en el orden, pero pierde algo de peso en el total intrazonal, eclipsado por el gran ascenso anotado por la relación Argentina-Brasil.

218

Por lo visto, el intercambio intrazonal aún no se encuentra del todo afirmado sobre bases estables y se producen flujos incidentales de intercambio que hacen variar la posición de determinadas relaciones bilaterales. Lo último resulta especialmente cierto para los ejes de menor importancia, donde los cambios en el orden son mucho más frecuentes y abruptos.

El cuadro 13 ordena los ejes bilaterales por el crecimiento absoluto que registraron desde principios de los ochenta hasta los inicios de la presente década, e incorpora además la tasa de crecimiento para el mismo período. De este modo, se dispone de dos indicadores complementarios que permiten formarse un idea equilibrada del dinamismo de cada uno de los ejes en el largo plazo.

Las primeras cinco posiciones son ocupadas por ejes de países ubicados en el Cono Sur, que registraron también crecimientos notables en términos relativos. Esta constatación ofrece otra indicación que en aquella subregión se está formando un polo de crecimiento del comercio intrazonal. Sin embargo, Bolivia aún no ha podido insertarse dinámicamente en este circuito, a no ser por su relación bilateral con Chile (eje N° 16), que se destaca por su gran dinamismo.

En sexto lugar aparece el eje Colombia-Venezuela que, especialmente en los últimos años, ha anotado un importante crecimiento, al constituirse una unión aduanera entre ambos países a partir de 1992. Se trata además de economías relativamente grandes y diversificadas con un importante potencial de crecimiento. Por último, sus políticas macroeconómicas y comerciales se encuentran en proceso de convergencia.

A su vez, México y Chile participan en muchos de los ejes más dinámicos, aparentemente como consecuencia directa de la apertura realizada por estos países hacia el comercio exterior. Se comprueba además que en el último subperíodo la vinculación bilateral entre estos dos países anotó un crecimiento importante, a partir de niveles de intercambio bajos y de escaso dinamismo. Debe haber contribuido a este desarrollo el restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre ambos países y la celebración de un acuerdo de libre comercio que se aplica desde septiembre de 1991.

Factores que condicionan la concentración del intercambio

El análisis precedente sugiere la existencia de varios factores que tienen relación con el grado de importancia y el dinamismo que registran los distintos ejes comerciales. Entre aquellos se distinguen con mayor nitidez el tamaño de los socios comerciales, la cercanía de éstos y la existencia entre ellos de acuerdos de integración. Con el objeto de sistematizar la incidencia que puede haber tenido cada uno de estos factores se elaboró el cuadro 14, en el cual se ordenan los ejes de intercambio según la importancia que alcanzaron en el período 1990-1993.

219

Obviamente, la envergadura de las economías involucradas en una relación comercial constituye un determinante de primer orden del nivel que puede alcanzar dicha vinculación, en especial si ambos países son de gran tamaño, ya que en este caso se potencian entre sí las capacidades de exportación y las necesidades de importación de ambos lados.

En cuadros anteriores se observó además que la intensidad del intercambio suele incrementarse notablemente en la medida que es menor la distancia geográfica entre los socios comerciales. En este cuadro se ha tratado de captar este fenómeno, anotando si los países son vecinos o se encuentran separados por un sólo país. Al evaluar esta condición se han calificado las vinculaciones de Brasil, ya que este país que es vecino de todos los países de América del Sur menos de Ecuador y Chile, pero mantiene tan sólo una conexión terrestre expedita con sus vecinos del Cono Sur.

Por último, se registró si los países tienen suscritos entre sí acuerdos de libre comercio de tipo exigente, es decir, que implica la liberalización de la mayor parte del intercambio mutuo en un plazo definido.

Una primera revisión del cuadro 14 parece reafirmar la validez de las tesis arriba esbozadas, por lo menos en términos generales. Es decir, altos niveles de intercambio suelen asociarse con una alta frecuencia de los factores positivos para el intercambio, y viceversa. Así, la última columna del cuadro encabezada por los ejes que cuentan en su favor con un alto número de factores, y luego el total de factores tiende a descender más o menos regularmente, para terminar en cero para los ejes de menor significación. La participación de países de mayor tamaño, junto con la vecindad o cercanía entre los participantes, son particularmente significativas para explicar el alto nivel alcanzado por la primera veintena de ejes bilaterales. Este último factor tiene también cierto poder explicativo para el subsiguiente grupo, en donde es frecuente la participación de países medianos. Al final de la lista desaparece casi por completo la presencia de los países de mayor tamaño y se incrementa el número de las vinculaciones entre países pequeños, a lo cual se suma la lejanía entre los socios.

220

Pareciera darse también una relación de alguna regularidad entre el nivel del intercambio y la presencia de acuerdos bilaterales exigentes de libre comercio. Así, se observa que solamente en contados casos los países con escaso nivel de intercambio tienen suscritos entre sí acuerdos de este tipo.

Por otra parte, y como ya se advirtió, los programas de desgravación contemplados en los acuerdos aún no pueden haber tenido mucha incidencia sobre los flujos bilaterales. Dicha aseveración encuentra su sustento en el cuadro, que no revela una clara asociación entre el reciente dinamismo de los ejes y la presencia de estos acuerdos, aunque en el caso de los ejes más importantes y más dinámicos dicha coincidencia es notable. Inclusive podría ser que en algunos casos la causalidad operara en la dirección inversa, es decir, los países suscribieron este tipo de acuerdos porque buscan afianzar y promover un intercambio mutuo que ya habían alcanzado niveles significativos.

La composición y el desarrollo de la relación Argentina-Brasil

Como una manera de aproximarse a la compleja realidad del comercio intrazonal se analiza a continuación un conjunto de cuadros que reflejan el desarrollo y la composición del eje Argentina-Brasil. El análisis, realizado a modo de ejemplo, permite establecer las características básicas de la vincu-

lación bilateral, y conocer aquellos aspectos en que esta vinculación se distingue del intercambio de los países protagonistas con el resto del mundo.⁶

Al revisar el cuadro 15 se observa que las exportaciones de Argentina a Brasil tienen un componente de manufacturas que es mayor que el peso que alcanzan estos productos en sus exportaciones al mundo, lo que constituye una primera indicación de la mejor calidad de la vinculación bilateral con respecto a las exportaciones globales de Argentina.

Sin embargo, llama también la atención que la composición de ambas corrientes de comercio, con la sola excepción de la incorporación de los combustibles, no ha variado mayormente, a pesar de la puesta en marcha de un ambicioso programa de integración entre los dos países a partir de 1986. Lo que ha ocurrido es que la primera corriente —a Brasil— ha registrado un crecimiento mucho mayor que la segunda —al mundo— por lo que se concluye que las exportaciones de Argentina a Brasil básicamente se han beneficiado en cuanto a su volumen, pero no ha habido un cambio significativo en su composición.

El cuadro 16 revela que algo distinto ha ocurrido con las exportaciones de Brasil hacia Argentina, puesto que a partir del año 1990 no solamente han crecido mucho más rápidamente que la corriente en dirección opuesta, sino que además han anotado un incremento de su ya elevado porcentaje de manufacturas. Ambas tendencias han dado lugar últimamente a un importante desequilibrio en términos cuantitativos y cualitativos en favor de Brasil, que recién en 1993 tiene visos de reducirse gracias a una mayor propensión a importar por parte de Brasil.

En los cuadros 17 y 18 se confirma que ambos países han visto incrementar notablemente sus vinculaciones comerciales mutuas en términos del porcentaje de sus exportaciones. Sin lugar a dudas, ahora Argentina depende mucho más del mercado brasileño que antes, mientras que Brasil ha intensificado sus nexos con Argentina primordialmente a través de su gran potencial de exportación de manufacturas.

Finalmente, los cuadros 19 y 20 permiten analizar a nivel de productos el desarrollo que ha tenido de intercambio en el período 1990-1992, cuando se gestó el desequilibrio antes aludido. El primer producto de exportación de Argentina a Brasil continúa siendo el trigo, pero un dinamismo mucho mayor anotaron rubros tan sofisticados como vehículos y sus partes y piezas, cuya

⁶ Un análisis de los ejes de comercio que le siguen en importancia a Argentina-Brasil se puede encontrar en el documento: "El dinamismo reciente del comercio internacional de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)", CEPAL, LC/R.1436. Santiago de Chile, 23 de agosto de 1994.

exportación ha recibido un decidido impulso por la apertura del mercado brasileño. Algo parecido ocurrió con otros productos manufacturados de menor volumen que también ha crecido con altas tasas y que son absorbidos en elevados porcentajes por el mercado brasileño. En este sentido, conviene calificar la anterior conclusión sobre el cambio en la composición de las exportaciones argentinas a Brasil. Aunque es cierto que en términos generales la distribución de éstas no ha variado mayormente, su crecimiento absoluto ha cobijado un número nada desdeñable de incipientes rubros de manufacturas que han encontrado una salida en el mercado de Brasil. Este país por su parte ha logrado incursionar con gran éxito en el mercado de Argentina con un importante número de productos manufacturados, mientras que en la oferta argentina siguen predominando los productos de origen agropecuario.

Resumiendo, el creciente desequilibrio en la relación comercial bilateral se debe en su totalidad al desigual desempeño que han tenido Brasil y Argentina en la colocación de manufacturas en el otro mercado. Aunque es cierto que Argentina se ha apoyado en el mercado de Brasil para el lanzamiento de varios rubros incipientes de exportación de manufacturas, este último país aprovechó su potencial de exportación ya existente para incursionar masivamente en el mercado del primero. Hay una serie de factores que además han reforzado este desenvolvimiento desigual, como son la apertura más completa del mercado argentino, la creciente sobrevaluación de la moneda de este país y el ya comentado avance del proceso de desgravación del MERCOSUR. La desigual capacidad exportadora de ambos países ha exacerbado esta situación.

222

Conclusiones y Opciones de Políticas para Promover el Crecimiento del Comercio Intrazonal

El marco externo y regional

El principal factor externo que podría afectar la marcha de los programas de integración en el mediano plazo es el resultado que registre la apertura al comercio internacional. Al respecto, cabe señalar que la Zona obtuvo en el año 1992 un déficit en su balance de bienes equivalente a 7,7% del valor de sus exportaciones, y dicha brecha se amplió a 10,9% en 1993.⁷ Esta tenden-

⁷ Informaciones preliminares indican que dicha brecha alcanzaría a 8,7% para el año 1994. Véase: CEPAL, "Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe", Santiago de Chile, 20 de diciembre de 1994.

cia se aparta claramente de la situación prevaleciente en los diez años precedentes, cuando la Zona generaba sustanciales superávits en su comercio exterior en su afán de atender a los pagos del servicio de la deuda externa.

Por lo pronto este nuevo déficit ha sido financiado mediante las entradas de capital extranjero, que desde el año 1990 en adelante han evolucionado tan favorablemente que bastan para saldar los pagos netos de intereses y utilidades, amén de incrementar las reservas internacionales de varios países. Dichas entradas provienen de los recursos obtenidos por concepto de privatizaciones, del repentino ingreso de capitales de corto plazo al mercado latinoamericano, del refinanciamiento de la deuda externa, de la colocación de bonos en el exterior, y de la captación de inversión extranjera directa.

Solamente las dos últimas fuentes de recursos tienen la capacidad de suplementar el financiamiento de la actual fase expansiva de la economía regional a un plazo mayor, ya que las demás son de carácter temporal o esencialmente inestables. Es decir, aparte de estas dos posibilidades de financiamiento, los países de la Zona dependerían del éxito que puedan tener en sus esfuerzos para conquistar los mercados mundiales.

El reciente desarrollo del intercambio resulta tanto más impresionante si se considera que algunas de las economías mayores de la zona aún no han terminado sus programas de ajuste y de apertura al comercio internacional. Sin lugar a dudas, puede esperarse otro impulso importante en la medida que un país de la envergadura de Brasil liberalice aún más su comercio exterior y logre elevar la tasa de crecimiento de su producto. Este último limitante afecta también al potencial de intercambio de Venezuela y México. Asimismo, Argentina y México se ven enfrentados a crecientes desequilibrios en sus balances comerciales, lo que puede mitigar su capacidad de importación en el futuro.

Con todo, el mercado regional aún no alcanza el suficiente peso ni la consistencia requeridas como para poder compensar los efectos sobre la exportación de una prolongada recesión en el mercado mundial. En efecto, por cada 1% que las exportaciones a terceros dejan de crecer, el comercio intrazonal tendría que incrementarse en algo más de 5% para contrarrestar dicho retroceso. Tal cosa ha ocurrido tan sólo en el año 1992, gracias a una tasa extraordinaria de crecimiento de 29%. Es difícil que tasas tan elevadas se repitan durante un período dilatado. Como se vio, la composición del comercio intrazonal y aquella de las exportaciones hacia el resto del mundo son bastante distintas entre sí, y este hecho agrega una limitación cualitativa a la capacidad de absorción del mercado zonal.

De otro lado, la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos, Canadá y México y la terminación exitosa de la Ronda Uruguay, permiten abrigar esperanzas de que el sistema del comercio internacional evolucionará en la dirección de una mayor liberalización. Dicha propensión puede ganar en fortaleza si los signos de mayor crecimiento de la economía norteamericana son acompañados por la recuperación de las principales economías europeas y de Japón.

Tomando en consideración los factores enunciados, se llega a la conclusión que para que el comercio intrazonal evolucione favorablemente en el mediano y largo plazo, continúa siendo decisivo que las exportaciones a terceros mercados mantengan su dinamismo, ya que son éstas las que aseguran en última instancia que el circuito regional cuente con la necesaria liquidez. Por eso los países de la región deben seguir participando activamente en las negociaciones comerciales internacionales, tanto multilaterales como parciales, a fin de consolidar y ampliar los espacios ganados últimamente.

Otra necesidad destacable es la necesidad de transformación productiva de las economías para responder a una inserción más activa en la economía mundial. Dicha necesidad se presenta con especial apremio en el caso de algunas economías intermedias y de los PMDER, que, a pesar de haber cumplido en gran parte con el ajuste y la apertura, todavía no ven compensados sus esfuerzos y los sacrificios de grandes estratos de la población. Sus economías anotan reducidas tasas de crecimiento, y muchas veces están aquejadas por el desfavorable desarrollo de sus términos de intercambio.

Por eso se estima esencial que los países de la región sumen a sus programas de apertura y ajuste un conjunto de políticas específicas tendentes a la transformación productiva de sus economías para incrementar así su competitividad y lograr una inserción más dinámica y cualitativamente mejor en el comercio internacional.⁸

Políticas de integración

El perfeccionamiento de los mercados

En vista de que el nuevo modelo de integración se funda primordialmente en el libre funcionamiento de los mercados, resulta lógico que se plantee

⁸ Véase, CEPAL, "El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe", LC/G.1801 (SES.25/4), Santiago de Chile, 28 de enero de 1994.

el perfeccionamiento de la operación del mercado zonal. Para acercarse a este objetivo se presentan como relevantes los conceptos competencia, transparencia, información y seguridad.

La libre competencia supone el acceso amplio al mercado zonal, en condiciones de igualdad entre los competidores. En última instancia, los oferentes de la Zona deben tener las mismas condiciones de acceso a los mercados nacionales que los productores del país en cuestión. Por otra parte, es inherente al concepto de integración que opere una preferencia para la oferta zonal. Lo último implica que los países de la región deben liberalizar al máximo posible su intercambio mutuo y a la vez aplicar niveles arancelarios con respecto a las importaciones de terceros países que permitan mantener un margen de preferencia efectivo en favor de la oferta regional.

La transparencia y la información son requisitos estrechamente relacionados. La transparencia implica que todos los agentes disponen de la información requerida para fundar adecuadamente sus elecciones en materia económica. Sin la existencia de información adecuada entre oferentes y demandantes de toda la Zona no se puede hablar de un mercado integrado y transparente. En concreto, estos preceptos excluyen todas las conductas monopólicas, de manipulación de información por parte de las autoridades nacionales y de discriminación con respecto a oferentes de otros países de la región. La transparencia es muy difícil de mantener en un escenario en donde proliferan cada vez más acuerdos bilaterales o parciales, cada uno con sus propios programas de desgravación, listas de excepciones y normas regulatorias divergentes del intercambio.

225

Por último, la seguridad de acceso excluye la aplicación arbitraria de medidas no arancelarias sobre la importación desde los países miembros, supone la mantención de los márgenes de preferencia acordados y aconseja la puesta en marcha de mecanismos ágiles de solución de controversias.

Lo indicado más arriba no solamente se aplica al movimiento de bienes, sino también a el de los factores de producción e inclusive a la tecnología, mientras que deben existir arreglos específicos que permitan la plena competencia en el área de los servicios. Solamente en estas condiciones pueden desenvolverse las modernas formas de producción que se están imponiendo a escala mundial.

En términos concretos, la integración de mercados implica acciones tan exigentes como la eliminación mutua de los aranceles de importación y de las restricciones no-arancelarias que discriminen contra la oferta zonal. Asimismo, se hace indispensable la aplicación de normas de origen armoniza-

das para evitar la importación desde terceros países a través de los países asociados que aplican aranceles más bajos. Cláusulas de salvaguardia y normas *anti-dumping* complementan este juego mínimo de instrumentos de integración.

En fases más avanzadas de integración los países deben contemplar la aplicación de un arancel externo común, para garantizar la competencia en condiciones de igualdad. Medidas equivalentes de liberalización, protección racional y armonización deben ser aplicadas gradualmente a los mercados de servicios, factores y de tecnología, en la medida que avance el proceso de integración.

La práctica actual de la integración se ha ido acercando a este modelo lógico, aunque comprende todavía múltiples imperfecciones que deberán ser atendidas en su momento. Parece recomendable dar prioridad a las siguientes acciones específicas, tanto porque tendrán un impacto importante sobre el intercambio, como porque se presentan como factibles de ejecutar en el corto y mediano plazo.

226 En primer lugar, habría que completar los programas de desgravación arancelaria que actualmente se encuentran en ejecución. En este sentido, el cumplimiento relativamente riguroso que las partes han dado hasta la fecha a los cronogramas previstos en el MERCOSUR, en el Grupo Andino y en los acuerdos bilaterales de nueva generación, augura una futura observancia de los compromisos programados que se compara muy favorablemente con la experiencia de las dos décadas pasadas.

La automaticidad incorporada a la mayoría de los programas de desgravación de los acuerdos de nueva generación encierra también un elemento de inestabilidad y de eventual conflicto entre los socios de cada esquema de integración. En la medida que avanza la desgravación, empieza a ganar fuerza la creación de comercio entre las partes. El rápido surgimiento de competencia desde los socios de integración puede afectar severamente las estructuras productivas, en especial en los PMDER, o cuando existe una importante desalineación entre las políticas macroeconómicas de los países.

Aunque tenga su justificación histórica la actual predilección por los mecanismos de mercado, por la automaticidad en la desgravación y la exclusión de excepciones, la práctica reciente demuestra que es necesario admitir la posibilidad de una flexibilización de los compromisos a fin de evitar rupturas en el avance del proyecto conjunto. Así, Argentina negoció una serie de compensaciones a sus socios comerciales afectados por el incremento aplicado por ese país a una tasa para-arancelaria, la llamada tasa estadística.

El Grupo Andino admitió que Ecuador exceptuara un millar de productos del arancel externo común. También el MERCOSUR acaba de aceptar excepciones sectoriales a su arancel externo común, para permitir así su entrada en vigor a principios de 1995. En otro ámbito, la Ronda Uruguay finalmente pudo ser terminada con éxito después de que las partes enfrentadas suavizaran varias posiciones doctrinarias originales.

La integración no siempre es un proceso lineal y acumulativo. Intereses divergentes de los países y situaciones coyunturales pueden obligar a realizar ajustes del proceso que se aparten del camino originalmente trazado. Negar esta posibilidad puede producir la paralización y hasta el quiebre de la agrupación.

En segundo lugar, habrá que tomar plena conciencia que la aplicación arbitraria de medidas de tipo no arancelario introduce un elemento de gran inseguridad en las vinculaciones comerciales y, por ende, tiende a deprimir el comercio intrazonal muy por debajo de sus niveles potenciales. Los distintos países de la región han anotado un gran avance en la abolición oficial de estas medidas, pero no existe garantía de que éstas no sean reintroducidas en el caso de una coyuntura externa adversa. Es por eso que se requiere de una mejor reglamentación de esta materia, ojalá a escala zonal. Además de instrumentarse adecuadamente normas zonales de salvaguardia, también se podría adoptar un acuerdo zonal de "status quo", que impida que los países reintroduzcan determinadas medidas no arancelarias sobre las importaciones provenientes de la región.

227

Finalmente, parece conveniente que los países lleguen a compromisos tendentes a la reconstitución, automática o negociada, de aquellos márgenes de preferencia que pierdan su eficacia debido a rebajas en los aranceles a terceros países. La reciente instrumentación del artículo 44 del Tratado de Montevideo dirigido a la compensación negociada se inscribe en esta lógica.

La necesidad de una mayor convergencia

Resulta llamativo observar que los acuerdos bilaterales o subregionales de nueva generación suelen incorporar una amplia normativa que, aunque generalmente inspiradas en ciertas reglas comunes de la ALADI o del GATT, llegan a instrumentaciones específicas en muchos acuerdos. Lo mismo ocurre en un acuerdo tan paradigmático como el recientemente aprobado Tratado de Libre Comercio de Norteamérica. En la medida que los aranceles

son rebajados, suele recaer mayor importancia en la protección y la regulación que puede ofrecer la normativa no arancelaria.

Para evitar la proliferación de pautas disímiles que quitan transparencia al mercado zonal y que nuevamente pueden restringir el comercio entre los países, sería conveniente que las normas específicas se desprendan lógicamente de una norma común, y que ésta a su vez sea congruente con la normativa básica del GATT. Procediendo de este modo se facilita también la futura convergencia de los diferentes acuerdos hacia un mercado zonal integrado.

La actual tendencia hacia la rebaja de los aranceles nacionales y comunes hasta una franja entre 0% y 20%, con un promedio de cerca del 10%, facilita aparentemente su convergencia hacia aranceles externos comunes para subgrupos y, en última instancia, hacia un arancel común latinoamericano. Para que dicha posibilidad pueda concretarse resulta importante que las listas de productos que se suelen exceptuar de los aranceles comunes no sólo sean de poca extensión, sino que se centren en los mismos rubros.

En términos generales, se hace sentir con creciente fuerza la conveniencia de evitar la excesiva proliferación de acuerdos bilaterales y parciales. Aunque la negociación a través de estas modalidades puede resultar atractiva para el país individual, que de este modo puede gestionar las relaciones comerciales conforme a sus prioridades y intereses en un momento dado, son conocidas las desventajas que este modo de proceder implica para el conjunto del mercado regional. Por eso habría que buscar los medios que faciliten y promuevan la constitución de esquemas de mayor tamaño, que en su debido tiempo puedan constituir zonas integradas de alcance regional e inclusive hemisférico.

La atención a la problemática de los países de menor desarrollo económico relativo

La disconformidad de los PMDER con los resultados obtenidos mediante su participación en los esquemas de integración, ha sido una de las principales causas del lento avance y del estancamiento de algunos de éstos en el pasado. Por eso resulta indispensable concebir un trato preferencial y efectivo para los PMDER. La experiencia de más de tres décadas ha demostrado que la simple extensión de los plazos para el cumplimiento de los principales compromisos (por ejemplo, desgravación arancelaria y adherencia a un arancel externo común) no lleva a un mejoramiento en la inserción de estos países en el intercambio intrarregional.

Para una solución efectiva, se requieren de medidas de apoyo más contundentes y duraderas y que además susciten el compromiso de los otros países de la Zona. Este tema es abordado con bastante detalle en la reciente publicación de la CEPAL sobre el regionalismo abierto, y por eso se hace hincapié en una de las medidas allí esbozada, mientras que se formula otra adicional.

En el momento actual parecen ser más relevantes las inversiones que pueden realizar los demás países de la Zona en los PMDER, que una masiva transferencia de fondos de los países más adelantados hacia ellos, tal como fue practicada por la Comunidad Europea. Aún en el caso de la Comunidad este último mecanismo ha demostrado tener relativa efectividad. Además, en el contexto latinoamericano dicha opción no parece tener viabilidad política, en vista del hecho de que aún los países relativamente más desarrollados cuentan con extensas regiones atrasadas dentro de sus propios territorios.

En primera instancia, las indicadas inversiones pueden enfocarse en la explotación conjunta de recursos naturales y en la construcción de infraestructuras de interés para ambas partes. Esta opción parece estar ganando terreno en la actualidad, a juzgar por las recientes inversiones conjuntas en la explotación de hidrocarburos y productos mineros, y en la infraestructura requerida para el traslado de estos recursos a los centros de consumo en otros países. Asimismo, está adquiriendo creciente viabilidad la ejecución de obras de infraestructura para el transporte por carretera y fluvial, en la medida que se intensifica el comercio intrazonal. Todo ello al tiempo que ha disminuido la hipótesis de conflicto bélico entre los países.

229

Por otra parte, para los PMDER es de importancia estratégica que cuenten con compromisos firmes de los demás países de absorber parte de sus exportaciones, no solamente con respecto a los rubros tradicionales, como los productos energéticos y alimenticios, sino también en cuanto a los productos con mayor grado de elaboración. Estas adquisiciones significan relativamente pequeñas erogaciones para los países de mayor desarrollo, pero pueden permitir a los PMDER equilibrar sus cuentas comerciales con la región, lo que les motivará a apoyar activamente los procesos de integración.

Intercambio de manufacturas y comercio intraindustrial

Como se ha podido constatar en los capítulos anteriores, y tal como ocurre en el mercado mundial, las manufacturas constituyen el rubro más dinámico del comercio intrazonal e inclusive suelen ser la causa principal de los

desequilibrios que éste manifiesta. Pero, a diferencia de lo ocurre en un mercado casi plenamente integrado como el de la Comunidad Europea, el abastecimiento mutuo de manufacturas y el comercio intraindustrial se encuentran aún en estado incipiente en la región.

Sería entonces de la mayor importancia que los países adopten todas las medidas necesarias para promover el intercambio de manufacturas, incluyendo el comercio intraindustrial. La promoción de las exportaciones de manufacturas no requiere solamente de márgenes de preferencias arancelarias lo suficientemente amplios, sino necesita también de la armonización de normas técnicas, y del intercambio de información comercial entre ofertantes y demandantes. En el caso de los productores de bienes de capital, éstos deben disponer de las mismas facilidades de financiamiento que sus competidores de fuera de la región.

Las mismas medidas tienen que ser ejecutadas para promover el comercio intraindustrial, pese a que este tipo de intercambio impone aún mayores exigencias en cuanto a la divulgación de información comercial y de la facilitación del intercambio en todo sentido. Una creciente parte del comercio intraindustrial está además adoptando la forma de transacciones intrafirma, cuya intensificación requiere asimismo de la liberalización de las inversiones intrarregionales y del movimiento de la mano de obra calificada.

230

Discontinuidades geográficas y deficiencias de infraestructura

Como se argumentó en los capítulos anteriores, las posibilidades de intercambio en la zona se encuentran aún restringidas por obstáculos de tipo geográfico que tan sólo en parte han podido ser vencidos mediante obras de infraestructura. En este aspecto la región se encuentra en desventaja en comparación con los mercados físicamente integrados como el de los Estados Unidos y el de la Comunidad Europea. Son especialmente notables las insuficiencias de las interconexiones terrestres y fluviales en la región, mientras que estos medios justamente permitieron la integración física de los dos mercados continentales que acaban de mencionarse. Algo parecido ocurre con las conexiones ferroviarias que inclusive se encuentran en pleno proceso de deterioro. A su vez, el transporte marítimo está aquejado por la deficiente infraestructura de los puertos y por los antiguos modos de operación de éstos. El crecimiento previsto para el intercambio intrazonal pondrá a prueba esta infraestructura, que inevitablemente requerirá de importantes inversiones y de una modernización de sus modos de aprovechamiento.

La facilitación del intercambio

A las deficiencias en infraestructura física se suma una gran cantidad de obstáculos de orden administrativo e institucional que desalientan innecesariamente el intercambio en la zona. Muchos de las restricciones administrativas carecen de toda funcionalidad y simplemente tienen que ser abolidas. Otras, como las normas fitosanitarias, tienen que ser racionalizadas y modernizadas de modo que no operen como una protección indebida a la producción nacional. Finalmente, existe una variedad de medidas tendentes hacia la facilitación que en principio son sencillas de instrumentar, como son el uso de una documentación unificada, la puesta en funcionamiento de ventanillas únicas para los trámites de frontera y la concertación de horarios coincidentes de estos servicios.

ANEXO ESTADÍSTICO

CUADRO I

ALADI Y SUBGRUPACIONES: EVOLUCION DEL COMERCIO INTRAZONAL E INTRASUBREGIONAL EN RELACION CON LAS
 IMPORTACIONES TOTALES, 1980-1993
 (Millones de dólares y porcentajes)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
ALADI														
Importaciones desde la ALADI	10.361	12.123	10.414	7.785	8.559	7.680	7.794	8.503	9.890	11.137	12.378	15.406	20.015	23.087
<i>tasa de crecimiento</i>		17,0	-14,1	-25,2	9,9	-10,3	1,5	9,1	16,3	12,6	11,1	24,5	29,9	15,3
Importaciones totales	83.244	89.841	70.183	51.917	54.171	54.062	55.754	59.283	69.309	71.866	83.197	100.900	124.666	136.636
<i>tasa de crecimiento</i>		7,9	-21,9	-26,0	4,3	-0,2	3,1	6,3	16,9	3,7	15,8	21,3	23,6	9,6
Porcentaje Importaciones Intra-ALADI	12,4	13,5	14,8	15,0	15,8	14,2	14,0	14,3	14,3	15,5	14,9	15,3	16,1	16,9
Grupo Andino														
Importaciones desde Grupo Andino	940	1.189	1.189	938	886	853	640	704	843	884	1.176	1.580	2.023	2.616
<i>tasa de crecimiento</i>		26,4	-0,0	-21,1	-5,4	-3,8	-25,0	10,0	19,7	4,8	33,1	34,3	28,0	29,3
Importaciones totales	20.775	22.975	24.016	15.379	15.378	15.815	16.364	18.599	21.895	16.528	17.321	21.111	26.000	28.573
<i>tasa de crecimiento</i>		10,6	4,5	-36,0	-0,0	2,8	3,5	13,7	17,7	-24,5	4,8	21,9	23,2	9,9
Porcentaje Importaciones Intra-G. Andino	4,5	5,2	5,0	6,1	5,8	5,4	3,9	3,8	3,9	5,3	6,8	7,5	7,8	9,2

CUADRO I (Continuación)

ALADI Y SUBGRUPACIONES: EVOLUCION DEL COMERCIO INTRAZONAL E INTRASUBREGIONAL EN RELACION CON LAS
IMPORTACIONES TOTALES, 1980-1993
(Millones de dólares y porcentajes)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Mercosur(a)														
Importaciones desde Mercosur	3.218	2.881	2.285	1.775	2.209	1.896	2.673	2.613	3.052	3.934	4.240	5.247	7.461	9.597
tasa de crecimiento		-10,5	-20,7	-22,3	24,4	-14,2	41,0	-2,2	16,8	28,9	7,8	23,7	42,2	28,6
Importaciones totales	37.755	35.736	28.180	22.987	21.145	19.353	21.726	24.133	23.126	26.056	29.298	34.264	41.409	48.596
tasa de crecimiento		-5,3	-21,1	-18,4	-8,0	-8,5	12,3	11,1	-4,2	12,7	12,4	17,0	20,9	17,4
Porcentaje importaciones Intra-Mercosur	8,5	8,1	8,1	7,7	10,4	9,8	12,3	10,8	13,2	15,1	14,5	15,3	18,0	19,7

Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial.

Nota: (a) El Mercosur se creó, formalmente, en marzo de 1991; sin embargo, parece interesante conocer la evolución anterior del comercio entre sus cuatro países miembros.

CUADRO 2

ALADI Y SUBGRUPACIONES: EVOLUCION DEL COMERCIO INTRAZONAL E INTRASUBREGIONAL EN RELACION CON LAS EXPORTACIONES TOTALES, 1980-1993
(Millones de dólares y porcentajes)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
ALADI														
Exportaciones hacia la ALADI	10.982	11.960	9.778	7.003	8.165	7.112	7.914	8.566	9.772	11.165	12.302	15.044	19.411	23.648
<i>tasa de crecimiento</i>		8,9	-18,2	-28,4	16,6	-12,9	11,3	8,2	14,1	14,3	10,2	22,3	29,0	21,8
Exportaciones totales	79.567	83.687	79.223	82.059	91.552	89.232	71.917	79.783	91.953	101.869	112.694	110.860	115.718	123.167
<i>tasa de crecimiento</i>		5,2	-5,3	3,6	11,6	-2,5	-19,4	10,9	15,3	10,8	10,6	-1,6	4,4	6,4
Porcentaje exportaciones Intra-ALADI	13,8	14,3	12,3	8,5	8,9	8,0	11,0	10,7	10,6	11,0	10,9	13,6	16,8	19,2
Grupo Andino														
Exportaciones hacia el Grupo Andino	1.193	1.263	1.171	747	721	682	621	1.028	940	996	1.324	1.773	2.237	2.880
<i>tasa de crecimiento</i>		5,9	-7,3	-36,2	-3,5	-5,4	-8,9	65,5	-8,5	5,9	33,0	33,9	26,1	28,8
Exportaciones totales	30.020	25.961	25.323	22.611	25.050	26.002	18.339	20.273	19.875	24.338	31.751	29.472	28.101	29.710
<i>tasa de crecimiento</i>		-13,5	-2,5	-10,7	10,8	3,8	-29,5	10,5	-2,0	22,5	30,5	-7,2	-4,7	5,7
Porcentaje exportaciones Intra-ALADI	4,0	4,9	4,6	3,3	2,9	2,6	3,4	5,1	4,7	4,1	4,2	6,0	8,0	9,7

CUADRO 2 (Continuación)

ALADI Y SUBGRUPACIONES: EVOLUCION DEL COMERCIO INTRAZONAL E INTRASUBREGIONAL EN RELACION CON LAS EXPORTACIONES TOTALES, 1980-1993
(Millones de dólares y porcentajes)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Mercosur(a)														
Exportaciones hacia el Mercosur	3.420	3.023	2.351	1.833	2.299	1.952	2.622	2.527	2.941	3.836	4.127	5.103	7.216	10.027
tasa de crecimiento		-11,6	-22,2	-22,0	25,4	-15,1	34,3	-3,6	16,4	30,4	7,6	23,6	41,4	38,9
Exportaciones totales	29.520	33.946	29.150	31.037	36.372	35.191	30.549	34.133	44.875	46.550	46.403	45.896	50.489	54.151
tasa de crecimiento		15,0	-14,1	6,5	17,2	-3,2	-13,2	11,7	31,5	3,7	-0,3	-1,1	10,0	7,3
Porcentaje exportaciones Intra-Mercosur	11,6	8,9	8,1	5,9	6,3	5,5	8,6	7,4	6,6	8,2	8,9	11,1	14,3	18,5

Fuente: CEPAL sobre la base de información oficial.

Nota: (a) El Mercosur se creó formalmente en marzo de 1991; sin embargo parece interesante conocer la evolución anterior del comercio entre sus cuatro países miembros.

CUADRO 3

PAISES DE LA ALADI. COEFICIENTE DE IMPORTACIONES TOTALES CON RESPECTO AL PRODUCTO INTERNO BRUTO
(Porcentajes)

Países	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Argentina	8,1	7,7	4,8	4,1	4,3	3,7	4,2	4,5	3,8	3,0	3,0	5,0	8,2	9,1
Bolivia	13,1	17,3	11,2	12,3	11,5	13,7	19,1	20,3	16,9	18,6	17,0	16,8	20,8	20,9
Brasil	9,4	8,6	7,5	6,5	6,0	5,5	6,7	6,2	6,0	6,3	7,2	8,0	7,8	9,6
Chile	21,2	24,1	16,1	14,4	15,5	14,2	14,2	16,0	17,1	19,8	19,2	19,3	21,7	23,2
Colombia	13,2	13,6	15,1	13,6	12,2	10,4	10,0	10,0	10,8	10,0	10,2	8,7	11,0	16,0
Ecuador	19,5	20,2	19,5	14,2	18,4	19,0	18,5	23,3	17,7	18,5	17,2	19,7	17,5	19,6
México	10,7	11,9	7,4	5,5	6,5	7,7	7,1	7,3	10,3	12,0	14,2	15,9	19,3	18,7
Paraguay	16,6	16,0	15,8	13,3	17,3	20,1	26,5	26,3	27,1	25,5	41,2	43,7	41,2	42,0
Perú	14,3	16,3	16,7	14,4	11,7	10,3	12,1	13,2	12,3	9,9	11,7	12,5	14,9	14,0
Uruguay	25,0	22,3	16,9	14,2	14,9	13,2	16,8	19,0	19,1	18,0	18,4	21,4	25,0	28,9
Venezuela	17,7	19,5	21,6	12,6	15,9	16,1	15,6	16,3	19,8	13,0	11,4	15,0	17,0	15,6
ALADI	11,4	11,8	9,6	7,5	7,9	7,8	8,2	8,4	9,3	9,2	10,2	11,5	13,3	14,1

Fuente: CEPAL, basado en cifras oficiales del PIB y de las importaciones en dólares constantes de 1980.

CUADRO 4

PAISES DE LA ALADI: COEFICIENTE DE EXPORTACIONES TOTALES CON RESPECTO AL PRODUCTO INTERNO BRUTO (Porcentajes)

Países	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Argentina	6,9	8,6	8,0	8,8	8,6	11,0	8,9	8,3	10,6	11,0	15,0	13,2	12,2	12,1
Bolivia	21,5	22,3	22,1	23,3	21,9	19,9	21,4	19,6	20,7	23,8	24,5	24,1	23,1	27,7
Brasil	8,3	10,6	9,8	11,9	13,5	13,0	10,4	12,0	13,5	13,6	13,3	13,8	16,5	17,2
Chile	18,2	16,2	19,9	20,6	20,6	22,4	21,8	22,4	23,6	24,8	26,4	26,6	29,5	28,8
Colombia	12,3	10,7	10,1	11,0	11,6	11,5	12,7	13,0	12,0	13,1	15,9	17,2	17,9	18,3
Ecuador	21,9	21,6	20,9	23,4	26,1	28,9	29,9	25,7	31,1	29,9	33,4	35,8	37,1	36,4
México	8,8	9,8	12,5	15,5	16,3	14,5	15,3	16,8	17,7	17,4	17,4	18,1	18,1	18,6
Paraguay	9,8	8,4	9,7	9,0	7,6	11,7	14,9	13,8	16,8	18,9	21,9	18,9	16,7	20,4
Perú	18,2	16,5	18,2	17,2	19,1	19,1	16,1	14,1	13,5	19,6	16,3	15,8	17,3	17,4
Uruguay	15,9	17,9	22,2	24,3	19,2	18,8	21,7	19,5	21,1	22,1	24,7	23,7	23,5	23,8
Venezuela	30,9	31,1	27,3	27,8	30,1	27,7	29,5	27,6	29,2	32,5	34,8	33,6	31,8	34,7
ALADI	11,4	12,6	12,8	14,5	15,4	15,0	14,1	14,7	16,2	16,7	17,7	17,9	18,8	19,4

Fuente: CEPAL, basado en cifras oficiales del PIB y de las exportaciones en dólares constantes de 1980.

CUADRO 5

PAISES MIEMBROS DE LA ALADI: PROPORCION DE LA EXPORTACION QUE ES COLOCADA EN EL MERCADO ZONAL,
1985-1993

(En porcentajes de la exportación total)

Origen	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Argentina	17,7	22,7	20,7	19,3	25,0	25,3	28,1	32,0	40,3
Bolivia	59,9	64,7	57,5	47,1	42,8	44,8	48,4	38,6	37,7
Brasil	8,7	12,9	11,5	11,1	11,0	10,2	15,6	21,1	23,6
Chile	14,4	16,9	17,3	13,0	12,0	12,3	14,8	16,3	19,3
Colombia	8,1	7,8	11,4	11,1	9,2	9,6	15,3	19,0	19,8
Ecuador	4,5	6,9	9,8	12,5	13,3	10,8	12,3	13,3	16,8
México	2,6	3,3	3,9	4,1	3,2	3,3	3,6	5,0	5,3
Paraguay	32,1	65,2	44,6	38,5	41,8	44,4	44,3	47,6	47,3
Perú	12,2	15,2	16,3	11,4	14,0	13,0	15,2	18,6	17,6
Uruguay	27,9	38,1	30,3	27,1	36,9	39,5	40,3	41,5	50,6
Venezuela	4,5	4,4	5,9	5,9	5,7	6,7	7,6	9,2	12,0
ALADI	8,0	11,0	10,7	10,6	11,0	10,9	13,6	16,3	19,2

Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial.

CUADRO 6

PAISES MIEMBROS DE LA ALADI: PROPORCION DE LA IMPORTACION QUE PROVIENE DEL MERCADO ZONAL, 1985-1993 (En porcentajes de la importación total)

Destino	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Argentina	34,0	33,8	29,6	32,7	33,1	33,0	30,6	33,5	32,4
Bolivia	44,6	38,2	43,6	45,3	43,2	46,6	38,0	36,5	49,6
Brasil	11,9	12,5	11,4	12,2	17,5	16,9	17,2	16,6	18,5
Chile	28,6	25,1	25,0	28,7	27,0	24,6	27,3	25,3	23,0
Colombia	21,4	17,0	15,8	18,7	20,2	18,4	19,9	21,4	23,0
Ecuador	23,0	17,2	15,2	17,3	20,7	20,7	19,8	19,5	19,0
México	3,9	2,6	2,3	3,1	2,9	3,4	4,0	4,2	4,4
Paraguay	54,4	46,3	44,5	44,2	39,7	32,9	33,9	42,0	47,6
Peru	25,0	25,2	24,2	23,4	30,9	35,5	36,8	35,3	32,2
Uruguay	35,3	50,3	48,6	50,4	49,6	48,7	48,4	46,4	49,2
Venezuela	9,2	8,1	9,2	10,0	9,3	11,1	12,7	13,4	13,2
ALADI	14,2	14,0	14,3	14,3	15,5	14,9	15,3	16,0	16,9

Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial.

CUADRO 7

ALADI: DISTRIBUCION DE LAS EXPORTACIONES INTRAZONALES, SEGUN CATEGORIAS DE PRODUCTOS,
1985-1992
(En porcentajes)

Categoría de productos	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Productos alimenticios	19,8	23,6	15,3	14,7	19,3	22,7	20,1	18,7	18,4
Materias primas agrícolas	4,6	5,6	5,4	6,1	6,0	5,0	4,3	3,6	3,1
Combustibles	21,9	11,9	14,3	11,9	10,4	12,7	11,0	8,9	8,8
Metales y minerales	8,5	10,4	11,3	10,6	9,8	8,0	7,3	6,4	5,5
Productos manufacturados	45,0	48,3	52,6	56,6	54,4	51,5	56,9	62,2	64,2
Total exportaciones	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial.

CUADRO 8

ALADI: DISTRIBUCION DE LAS EXPORTACIONES HACIA EL RESTO DEL MUNDO, SEGUN CATEGORIAS DE PRODUCTOS, 1985-1992 (En porcentajes)

Categoría de productos	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Productos alimenticios	25,6	31,8	27,3	28,2	25,0	23,6	25,0	25,9	20,8
Materias primas agrícolas	2,3	2,7	3,1	3,7	3,5	3,4	3,5	3,6	2,8
Combustibles	38,5	24,2	28,8	20,7	23,4	28,8	24,7	24,1	18,6
Metales y minerales	9,4	9,7	10,2	12,9	13,2	12,8	12,7	12,0	8,7
Productos manufacturados	23,8	31,2	30,1	34,0	34,4	30,8	33,7	33,9	49,0
Total exportaciones	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial.

CUADRO 9

PAISES MIEMBROS DE LA ALADI: EXPORTACIONES HACIA LA ALADI, COMO PORCENTAJE DE SUS EXPORTACIONES AL MUNDO, SEGUN CATEGORIA DE PRODUCTOS, 1985-1992

Categoría de productos	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Productos alimenticios	6,3	8,4	6,3	5,8	8,7	10,6	11,2	12,7	14,8
Materias primas agrícolas	14,9	20,6	17,1	16,3	17,2	15,1	16,5	16,9	17,4
Combustibles	4,7	5,7	5,6	6,4	5,2	5,1	6,6	6,9	8,5
Metales y minerales	7,2	11,7	11,7	8,9	8,4	7,1	8,3	9,8	11,1
Productos manufacturados	14,1	16,1	17,4	16,5	16,3	17,0	21,0	27,0	20,5
Total exportaciones	8,0	11,0	10,7	10,6	11,0	10,9	13,6	16,8	16,4

Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial.

CUADRO 10

PAISES MIEMBROS DE LA ALADI: IMPORTACIONES DESDE LA ALADI, COMO PORCENTAJE DE SUS IMPORTACIONES DEL MUNDO, SEGUN CATEGORIA DE PRODUCTOS, 1985-1992

Categoría de productos	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Productos alimenticios	26,0	29,1	24,0	23,3	25,9	30,5	30,1	29,8	30,9
Materias primas agrícolas	23,3	26,9	22,6	23,1	26,8	24,4	24,2	23,1	20,4
Combustibles	19,7	17,1	14,7	16,8	17,1	18,9	21,7	21,8	26,4
Metales y minerales	33,3	37,4	40,7	36,7	37,5	37,7	41,1	45,5	39,1
Productos manufacturados	9,1	9,3	11,0	11,1	11,8	10,3	11,1	12,5	11,3
Total importaciones	14,2	14,0	14,3	14,3	15,5	14,9	15,3	16,0	14,7

Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial.

CUADRO II

PAISES MIEMBROS DE LA ALADI: SALDOS OBTENIDOS EN EL COMERCIO INTRAZONAL Y EN EL INTERCAMBIO CON EL
 RESTO DEL MUNDO, 1985-1993
 (Millones de dólares corrientes)

País	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Argentina									
ALADI	186,8	(40,4)	(410,6)	19,5	998,8	1.782,0	833,2	(1.056,9)	(146,7)
Resto del mundo	4.395,0	2.169,2	953,0	3.793,1	4.366,2	6.492,9	2.866,5	(1.571,9)	(3.521,5)
Bolivia									
ALADI	95,4	154,5	(6,6)	13,8	82,8	90,3	68,4	(106,7)	(173,7)
Resto del mundo	(113,5)	(192,2)	(189,9)	(6,9)	116,4	138,8	(134,9)	(229,6)	17,6
Brasil									
ALADI	518,3	940,5	1.130,8	1.792,7	309,4	(591,9)	991,4	3.753,2	3.974,0
Resto del mundo	10.791,2	5.886,9	8.520,0	15.941,5	14.212,2	9.531,6	7.642,8	9.107,2	6.727,4
Chile									
ALADI	(253,5)	(66,1)	(112,8)	(473,6)	(789,7)	(711,7)	(764,6)	(772,5)	(625,6)
Resto del mundo	1.185,2	1.106,4	1.164,8	2.537,0	2.300,3	1.981,5	1.863,9	1.238,1	(590,9)

CUADRO 11 (Continuación)
PAISES MIEMBROS DE LA ALADI: SALDOS OBTENIDOS EN EL COMERCIO INTRAZONAL Y EN EL INTERCAMBIO CON EL RESTO DEL MUNDO, 1985-1993
 (Millones de dólares corrientes)

País	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Colombia									
ALADI	(593,9)	(253,2)	(93,4)	(378,6)	(486,1)	(374,0)	122,5	(117,4)	(840,6)
Resto del mundo	15,1	1.509,1	889,9	399,6	1.215,1	1.550,5	2.179,1	342,7	(1.748,6)
Ecuador									
ALADI	(284,7)	(160,4)	(90,7)	(23,2)	(72,1)	(80,2)	(111,4)	(84,2)	49,5
Resto del mundo	1.379,2	538,9	220,5	502,1	566,2	989,7	634,6	625,2	554,3
México									
ALADI	11,0	248,7	511,6	222,5	62,8	(125,2)	(567,0)	(650,1)	(569,3)
Resto del mundo	8.201,7	4.076,5	7.262,3	629,1	125,1	(3.183,8)	(10.566,2)	(20.019,1)	(18.375,7)
Paraguay									
ALADI	(175,4)	(116,1)	(107,0)	(57,3)	120,8	(18,3)	(168,2)	(284,5)	(364,2)
Resto del mundo	(22,3)	(229,4)	(135,0)	(6,4)	130,3	(371,7)	(555,1)	(479,4)	(396,6)

CUADRO II (Continuación)

PAISES MIEMBROS DE LA ALADI: SALDOS OBTENIDOS EN EL COMERCIO INTRAZONAL Y EN EL INTERCAMBIO CON EL RESTO DEL MUNDO, 1985-1993
(Millones de dólares corrientes)

País	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Perú									
ALADI	(93,7)	(321,8)	(375,2)	(442,3)	(235,8)	(504,8)	(530,2)	(602,6)	(789,8)
Resto del mundo	1.178,4	(246,0)	(475,2)	(160,4)	985,0	1.183,6	1.045,8	488,9	(148,5)
Uruguay									
ALADI	(12,0)	(25,2)	(194,9)	(201,5)	(26,2)	(19,0)	(117,1)	(261,1)	(329,7)
Resto del mundo	156,9	237,3	244,1	467,1	382,9	300,2	138,8	(128,5)	(387,8)
Venezuela									
ALADI	34,4	(240,7)	(188,6)	(590,0)	62,7	477,5	(119,3)	(357,7)	377,0
Resto del mundo	8.570,1	1.186,8	1.983,5	(1.333,5)	5.575,5	10.959,0	5.206,3	2.142,7	3.840,1

Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial.

CUADRO 12

PAISES DE LA ALADI: 30 PRINCIPALES RELACIONES COMERCIALES BILATERALES, SITUACION A PRINCIPIOS DE LOS 80 Y DE LOS 90
(en millones de dólares corrientes y porcentajes del total Intra ALADI)

Promedio 1980-1982				Promedio 1990-1993			
Eje de intercambio	valor	% acumulado	a/	Eje de intercambio	valor	% acumulado	
1 Argentina <—> Brasil	1.516,4	13,9	13,9	1 Argentina <—> Brasil	4.111,5	23,3	23,3
2 Brasil <—> Venezuela	1.188,6	10,9	24,8	2 Brasil <—> Chile	1.260,3	7,1	30,4
3 Brasil <—> México	1.098,7	10,1	34,9	3 Brasil <—> México	1.109,0	6,3	36,7
4 Brasil <—> Chile	811,5	7,4	42,3	4 Colombia <—> Venezuela	930,8	5,3	41,9
5 Colombia <—> Venezuela	625,2	5,7	48,0	5 Argentina <—> Chile	885,3	5,0	47,0
6 Brasil <—> Paraguay	453,5	4,2	52,2	6 Brasil <—> Uruguay	866,1	4,9	51,9
7 Argentina <—> Bolivia	453,3	4,2	56,4	7 Brasil <—> Paraguay	828,0	4,7	56,5
8 Brasil <—> Uruguay	442,0	4,1	60,4	8 Brasil <—> Venezuela	786,5	4,5	61,0
9 Argentina <—> Chile	394,6	3,6	64,0	9 Argentina <—> Uruguay	560,7	3,2	64,2
10 Chile <—> Venezuela	339,8	3,1	67,1	10 Argentina <—> México	439,1	2,5	66,7
11 Brasil <—> Perú	281,9	2,6	69,7	11 México <—> Venezuela	354,1	2,0	68,7

CUADRO 12 (Continuación)

PAISES DE LA ALADI: 30 PRINCIPALES RELACIONES COMERCIALES BILATERALES, SITUACION A PRINCIPIOS DE LOS 80 Y DE LOS 90
(en millones de dólares corrientes y porcentajes del total Intra ALADI)

Promedio 1980-1982				Promedio 1990-1993					
	Eje de intercambio	valor	% acumulado	a/	Eje de intercambio	valor	% acumulado		
12	Argentina <—> Uruguay	263,9	2,4	72,2	16	Bolivia <—> Brasil	339,5	1,9	70,6
13	Argentina <—> Paraguay	235,0	2,2	74,3	11	Brasil <—> Perú	336,6	1,9	72,5
14	Argentina <—> México	213,0	2,0	76,3	7	Argentina <—> Bolivia	324,4	1,8	74,3
15	Brasil <—> Colombia	209,6	1,9	78,2	15	Brasil <—> Colombia	312,5	1,8	76,1
16	Bolivia <—> Brasil	194,0	1,8	80,0	19	Colombia <—> Perú	294,6	1,7	77,8
17	Brasil <—> Ecuador	181,2	1,7	81,6	13	Argentina <—> Paraguay	291,4	1,6	79,4
18	Colombia <—> Ecuador	152,4	1,4	83,0	33	Colombia <—> México	238,8	1,4	80,8
19	Colombia <—> Perú	135,0	1,2	84,3	21	Argentina <—> Perú	235,6	1,3	82,1
20	Chile <—> Ecuador	134,7	1,2	85,5	22	Argentina <—> Venezuela	224,9	1,3	83,4
21	Argentina <—> Perú	132,2	1,2	86,7	29	Chile <—> México	219,2	1,2	84,6
22	Argentina <—> Venezuela	122,9	1,1	87,8	25	Chile <—> Colombia	209,3	1,2	85,8

CUADRO 12 (Continuación)

PAISES DE LA ALADI: 30 PRINCIPALES RELACIONES COMERCIALES BILATERALES, SITUACION A PRINCIPIOS DE LOS 80 Y DE LOS 90
(en millones de dólares corrientes y porcentajes del total Intra ALADI)

		Promedio 1980-1982			Promedio 1990-1993				
	Eje de intercambio	valor	% acumulado	a/	Eje de intercambio	valor	% acumulado		
23	Chile <—> Perú	114,5	1,1	88,9	10	Chile <—> Venezuela	208,6	1,2	87,0
24	Argentina <—> Colombia	105,4	1,0	89,8	23	Chile <—> Perú	204,1	1,2	88,1
25	Chile <—> Colombia	98,4	0,9	90,7	18	Colombia <—> Ecuador	203,2	1,1	89,3
26	Uruguay <—> Venezuela	94,1	0,9	91,6	34	Ecuador <—> Perú	172,7	1,0	90,3
27	México <—> Venezuela	86,5	0,8	92,4	20	Chile <—> Ecuador	165,9	0,9	91,2
28	México <—> Perú	83,8	0,8	93,2	30	Perú <—> Venezuela	165,4	0,9	92,1
29	Chile <—> México	82,2	0,8	93,9	17	Brasil <—> Ecuador	152,6	0,9	93,0
30	Perú <—> Venezuela	72,6	0,7	94,6	37	Bolivia <—> Chile	150,9	0,9	93,9
	Total muestra 30 ejes	10.317,0	94,6			Total muestra 30 ejes	16.581,6	93,9	
	Total Intra ALADI	10.906,8	100,0			Total Intra ALADI	17.667,7	100,0	

Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial.
Nota: a/ Orden correspondiente al período anterior.

CUADRO 13

PAISES MIEMBROS DE ALADI: RELACIONES COMERCIALES BILATERALES QUE HAN REGISTRADO MAYOR CRECIMIENTO,
1980-1993
(Millones de dólares y porcentajes)

	Ejes de intercambio	Promedio 1980-1982	%	Promedio 1990-1993	%	Crecimiento absoluto	Tasa de crecimiento 1980-82/1990-93
1	Argentina <—> Brasil	1.516,4	13,9	4.111,5	23,3	2.595,1	171,1
2	Argentina <—> Chile	394,6	3,6	885,3	5,0	490,8	124,4
3	Brasil <—> Chile	811,5	7,4	1.260,3	7,1	448,8	55,3
4	Brasil <—> Uruguay	442,0	4,1	866,1	4,9	424,2	96,0
5	Brasil <—> Paraguay	453,5	4,2	828,0	4,7	374,5	82,6
6	Colombia <—> Venezuela	625,2	5,7	930,8	5,3	305,6	48,9
7	Argentina <—> Uruguay	263,9	2,4	560,7	3,2	296,8	112,5
8	México <—> Venezuela	86,5	0,8	354,1	2,0	267,6	309,3
9	Argentina <—> México	213,0	2,0	439,1	2,5	226,1	106,2
10	Colombia <—> México	66,1	0,6	238,8	1,4	172,7	261,4
11	Colombia <—> Perú	135,0	1,2	294,6	1,7	159,6	118,2
12	Bolivia <—> Brasil	194,0	1,8	339,5	1,9	145,5	75,0

CUADRO 13 (Continuación)

PAISES MIEMBROS DE ALADI: RELACIONES COMERCIALES BILATERALES QUE HAN REGISTRADO MAYOR CRECIMIENTO, 1980-1993
(Millones de dólares y porcentajes)

	Ejes de intercambio	Promedio 1980-1982	%	Promedio 1990-1993	%	Crecimiento absoluto	Tasa de crecimiento 1980-82/1990-93
13	Chile <—> México	82,2	0,8	219,2	1,2	137,0	166,6
14	Chile <—> Colombia	98,4	0,9	209,3	1,2	110,9	112,7
15	Ecuador <—> Perú	62,8	0,6	172,7	1,0	109,9	174,9
16	Bolivia <—> Chile	41,2	0,4	150,9	0,9	109,7	266,4
17	Argentina <—> Perú	132,2	1,2	235,6	1,3	103,4	78,2
18	Brasil <—> Colombia	209,6	1,9	312,5	1,8	102,9	49,1
19	Argentina <—> Venezuela	122,9	1,1	224,9	1,3	102,0	83,0
20	Perú <—> Venezuela	72,6	0,7	165,4	0,9	92,7	127,7
21	Chile <—> Perú	114,5	1,1	204,1	1,2	89,5	78,2
22	México <—> Uruguay	36,2	0,3	110,9	0,6	74,7	206,2
23	Chile <—> Paraguay	16,4	0,2	79,9	0,5	63,5	386,2
24	México <—> Perú	83,8	0,8	146,4	0,8	62,6	74,7

CUADRO 13 (Continuación)

PAISES MIEMBROS DE ALADI: RELACIONES COMERCIALES BILATERALES QUE HAN REGISTRADO MAYOR CRECIMIENTO, 1980-1993
(Millones de dólares y porcentajes)

	Ejes de intercambio	Promedio		Promedio 1990-1993	%	Crecimiento absoluto	Tasa de crecimiento 1980-82/1990-93
		1980-1982	%				
25	Argentina <—> Paraguay	235,0	2,2	291,4	1,6	56,4	24,0
26	Brasil <—> Perú	281,9	2,6	336,6	1,9	54,6	19,4
27	Colombia <—> Ecuador	152,4	1,4	203,2	1,1	50,7	33,3
28	México <—> Paraguay	3,2	0,0	38,7	0,2	35,6	1.127,9
29	Argentina <—> Ecuador	47,9	0,4	82,6	0,5	34,6	72,3
30	Ecuador <—> México	50,2	0,5	83,3	0,5	33,1	65,9
31	Chile <—> Ecuador	134,7	1,2	165,9	0,9	31,2	23,1
32	Bolivia <—> Perú	72,4	0,7	101,7	0,6	29,2	40,4
33	Argentina <—> Colombia	105,4	1,0	133,4	0,8	28,0	26,6
34	Chile <—> Uruguay	40,7	0,4	68,5	0,4	27,9	68,5
35	Bolivia <—> Colombia	9,5	0,1	34,1	0,2	24,6	260,2
36	Colombia <—> Uruguay	4,7	0,0	17,1	0,1	12,4	267,0

CUADRO 13 (Continuación)

PAISES MIEMBROS DE ALADI: RELACIONES COMERCIALES BILATERALES QUE HAN REGISTRADO MAYOR CRECIMIENTO, 1980-1993
(Millones de dólares y porcentajes)

	Ejes de intercambio	Promedio 1980-1982	%	Promedio 1990-1993	%	Crecimiento absoluto	Tasa de crecimiento 1980-82/1990-93
37	Bolivia c—>	3,2	0,0	15,0	0,1	11,8	364,6
38	Brasil <—>	1.098,7	10,1	1.109,0	6,3	10,3	0,9
39	Paraguay <—>	3,3	0,0	10,5	0,1	7,2	222,2
40	Perú <—>	15,0	0,1	20,2	0,1	5,3	35,2
41	Paraguay <—>	0,5	0,0	5,5	0,0	5,0	1.044,4
42	Bolivia <—>	0,7	0,0	5,0	0,0	4,2	583,5
43	Bolivia <—>	1,9	0,0	4,4	0,0	2,5	129,0
44	Bolivia <—>	1,6	0,0	4,0	0,0	2,5	158,5
45	Ecuador <—>	72,2	0,7	74,0	0,4	1,9	2,6
46	Colombia <—>	0,7	0,0	1,7	0,0	1,0	140,9
47	Ecuador <—>	0,2	0,0	0,9	0,0	0,6	292,8
48	Paraguay <—>	20,7	0,2	21,1	0,1	0,4	1,9

CUADRO 13 (Continuación)

PAISES MIEMBROS DE ALADI: RELACIONES COMERCIALES BILATERALES QUE HAN REGISTRADO MAYOR CRECIMIENTO,
1980-1993
(Millones de dólares y porcentajes)

	Ejes de intercambio	Promedio 1980-1982	%	Promedio 1990-1993	%	Crecimiento absoluto	Tasa de crecimiento 1980-82/1990-93
49	Bolivia <—> Venezuela	5,2	0,0	5,3	0,0	0,1	2,2
50	Ecuador <—> Uruguay	13,5	0,1	1,6	0,0	(11,9)	-88,1
51	Brasil <—> Ecuador	181,2	1,7	152,6	0,9	(28,6)	-15,8
52	Uruguay <—> Venezuela	194,1	0,9	20,4	0,1	(73,8)	-78,4
53	Argentina <—> Bolivia	453,3	4,2	324,4	1,8	(128,9)	-28,4
54	Chile <—> Venezuela	339,8	3,1	208,6	1,2	(131,1)	-38,6
55	Brasil <—> Venezuela	1.188,6	10,9	786,5	4,5	(402,1)	-33,8
	Intra ALADI	10.906,8	100,0	17.667,7	100,0	6.760,9	

Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial.

CUADRO 14

PAÍSES MIEMBROS DE LA ALADI: ALGUNOS FACTORES QUE INCIDEN EN LA IMPORTANCIA DE LOS LAZOS COMERCIALES ENTRE PARES DE PAÍSES, 1990-1993

Ejes de comercio bilateral	Promedio intercambio 1990-1993 (millones de dólares)	Tasa Promedia anual de crecimiento 1990-1993	Participación de países grandes (Argentina, Brasil, México)		Los países son vecinos o cercanos	de acuerdos de libre comercio exigentes	Existencia Total número de factores
			Primer país	Segundo país			
1 Argentina <—> Brasil	4.111,5	47,83					4
2 Brasil <—> Chile	1.260,3	16,33					2
3 Brasil <—> México	1.109,0	24,26					2
4 Colombia <—> Venezuela	930,8	41,07					2
5 Argentina <—> Chile	885,3	27,10					2
6 Brasil <—> Uruguay	866,1	12,57					3
7 Brasil <—> Paraguay	828,0	19,34					3
8 Brasil <—> Venezuela	786,5	7,69					1
9 Argentina <—> Uruguay	560,7	31,94					3
10 Argentina <—> México	439,1	4,83					2
11 México <—> Venezuela	354,1	12,89					2
12 Bolivia <—> Brasil	339,5	20,30					2

CUADRO 13 (Continuación)
PAISES MIEMBROS DE ALADI: RELACIONES COMERCIALES BILATERALES QUE HAN REGISTRADO MAYOR CRECIMIENTO,
1980-1993
(Millones de dólares y porcentajes)

	Ejes de intercambio	Promedio		Promedio 1990-1993	%	Crecimiento absoluto	Tasa de crecimiento 1980-82/1990-93
		1980-1982	%				
49	Bolivia <—> Venezuela	5,2	0,0	5,3	0,0	0,1	2,2
50	Ecuador <—> Uruguay	13,5	0,1	1,6	0,0	(11,9)	-88,1
51	Brasil <—> Ecuador	181,2	1,7	152,6	0,9	(28,6)	-15,8
52	Uruguay <—> Venezuela	194,1	0,9	20,4	0,1	(73,8)	-78,4
53	Argentina <—> Bolivia	453,3	4,2	324,4	1,8	(128,9)	-28,4
54	Chile <—> Venezuela	339,8	3,1	208,6	1,2	(131,1)	-38,6
55	Brasil <—> Venezuela	1.188,6	10,9	786,5	4,5	(402,1)	-33,8
Intra ALADI		10.906,8	100,0	17.667,7	100,0	6.760,9	

Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial.

CUADRO 14

PAÍSES MIEMBROS DE LA ALADI: ALGUNOS FACTORES QUE INCIDEN EN LA IMPORTANCIA DE LOS LAZOS COMERCIALES ENTRE PARES DE PAÍSES, 1990-1993

	Ejes de comercio bilateral	Promedio intercambio 1990-1993 (millones de dólares)	Tasa Promedia anual de crecimiento 1990-1993	Participación de países grandes (Argentina, Brasil, México)		Los países son vecinos o cercanos	de acuerdos de libre comercio exigentes	Existencia Total número de factores
				Primer país	Segundo país			
1	Argentina <—> Brasil	4.111,5	47,83					4
2	Brasil <—> Chile	1.260,3	16,33					2
3	Brasil <—> México	1.109,0	24,26					2
4	Colombia <—> Venezuela	930,8	41,07					2
5	Argentina <—> Chile	885,3	27,10					2
6	Brasil <—> Uruguay	866,1	12,57					3
7	Brasil <—> Paraguay	828,0	19,34					3
8	Brasil <—> Venezuela	786,5	7,69					1
9	Argentina <—> Uruguay	560,7	31,94					3
10	Argentina <—> México	439,1	4,83					2
11	México <—> Venezuela	354,1	12,89					2
12	Bolivia <—> Brasil	339,5	20,30					2

CUADRO 14 (Continuación)

PAÍSES MIEMBROS DE LA ALADI: ALGUNOS FACTORES QUE INCIDEN EN LA IMPORTANCIA DE LOS LAZOS COMERCIALES ENTRE PARES DE PAÍSES, 1990-1993

	Ejes de comercio bilateral	Promedio intercambio 1990-1993 (millones de dólares)	Tasa Promedia anual de crecimiento 1990-1993	Participación de países grandes (Argentina, Brasil, México)		Los países son vecinos o cercanos	de acuerdos de libre comercio exigentes	Existencia Total número de factores
				Primer país	Segundo país			
13	Brasil <—> Perú	336,6	17,18	■				1
14	Argentina <—> Bolivia	324,4	0,14	■		■		2
15	Brasil <—> Colombia	312,5	31,54	■				1
16	Colombia <—> Perú	294,6	17,21			■	■	2
17	Argentina <—> Paraguay	291,4	27,81	■		■	■	3
18	Colombia <—> México	238,8	28,86		■		■	2
19	Argentina <—> Perú	235,6	6,74	■				1
20	Argentina <—> Venezuela	224,9	19,93	■				1
21	Chile <—> México	219,2	29,18		■		■	2
22	Chile <—> Colombia	209,3	-11,87				■	1
23	Chile <—> Venezuela	208,6	-1,70				■	1
24	Chile <—> Perú	204,1	28,67			■		1

CUADRO 14 (Continuación)

PAÍSES MIEMBROS DE LA ALADI: ALGUNOS FACTORES QUE INCIDEN EN LA IMPORTANCIA DE LOS LAZOS COMERCIALES ENTRE PARES DE PAÍSES, 1990-1993

Ejes de comercio bilateral	Promedio intercambio 1990-1993 (millones de dólares)	Tasa Promedia anual de crecimiento 1990-1993	Participación de países grandes (Argentina, Brasil, México)		Los países son vecinos o cercanos	de acuerdos de libre comercio exigentes	Existencia Total número de factores
			Primer país	Segundo país			
25 Colombia <—> Ecuador	203,2	49,03					2
26 Ecuador <—> Peru	172,7	0,77					2
27 Chile <—> Ecuador	165,9	11,72					1
28 Peru <—> Venezuela	165,4	22,34					0
29 Brasil <—> Ecuador	152,6	13,03					1
30 Bolivia <—> Chile	150,9	18,30					1
31 México <—> Peru	146,4	20,95					1
32 Argentina <—> Colombia	133,4	20,30					1
33 México <—> Uruguay	110,9	47,19					2
34 Bolivia <—> Peru	101,7	19,26					2
35 Ecuador <—> México	83,3	12,79					1
36 Argentina <—> Ecuador	82,6	22,78					1

CUADRO 14 (Continuación)

PAÍSES MIEMBROS DE LA ALADI: ALGUNOS FACTORES QUE INCIDEN EN LA IMPORTANCIA DE LOS LAZOS COMERCIALES ENTRE PARES DE PAÍSES, 1990-1993

	Ejes de comercio bilateral	Promedio intercambio 1990-1993 (millones de dólares)	Tasa Promedia anual de crecimiento 1990-1993	Participación de países grandes (Argentina, Brasil, México)		Los países son vecinos o cercanos	de acuerdos de libre comercio exigentes	Existencia Total número de factores
				Primer país	Segundo país			
37	Chile <—> Paraguay	79,9	18,65					1
38	Ecuador <—> Venezuela	74,0	-16,96					2
39	Chile <—> Uruguay	68,5	30,95					1
40	México <—> Paraguay	38,7	-44,32					1
41	Bolivia <—> Colombia	34,1	81,22					0
42	Paraguay <—> Uruguay	21,1	8,48					2
43	Uruguay <—> Venezuela	20,4	29,40					0
44	Perú <—> Uruguay	20,2	50,57					0
45	Colombia <—> Uruguay	17,1	-16,17					0
46	Bolivia <—> México	15,0	75,21					1
47	Paraguay <—> Venezuela	10,5	0,03					0
48	Paraguay <—> Perú	5,5	24,17					0

CUADRO 14 (Continuación)

PAÍSES MIEMBROS DE LA ALADI: ALGUNOS FACTORES QUE INCIDEN EN LA IMPORTANCIA DE LOS LAZOS COMERCIALES ENTRE PARES DE PAÍSES, 1990-1993

Ejes de comercio bilateral	Promedio intercambio 1990-1993 (millones de dólares)	Tasa Promedia anual de crecimiento 1990-1993	Participación de países grandes (Argentina, Brasil, México)		Los países son vecinos o cercanos	de acuerdos de libre comercio exigentes	Existencia Total número de factores
			Primer país	Segundo país			
49 Bolivia <—> Venezuela	5,3	6,25					1
50 Bolivia <—> Paraguay	5,0	9,95					1
51 Bolivia <—> Uruguay	4,4	-15,94					1
52 Bolivia <—> Ecuador	4,0	157,90					1
53 Colombia <—> Paraguay	1,7	27,33					0
54 Ecuador <—> Uruguay	1,6	24,21					0
55 Ecuador <—> Paraguay	0,9	84,83					0

Fuente: CEPAL sobre la base de información oficial.

Notas: 1) Solamente se considera la vecindad de Brasil con Argentina, Bolivia, Paraguay y Uruguay, por no existir conexión terrestre entre ese país y los otros miembros de la ALADI.

2) Se consideran países cercanos aquellos que son separados por un solo país, no contando Brasil.

3) Se consideran acuerdos exigentes los que consideran tan solo una reducida lista de excepciones (lista negativa).

4) Se considera que Perú sigue formando parte de la Zona de Libre Comercio Andina, aunque su participación quedó temporalmente suspendida a mediados de 1992.

CUADRO 15

ARGENTINA: EXPORTACIONES HACIA BRASIL Y AL MUNDO, POR CATEGORIAS DE PRODUCTOS, 1987-1993
(distribución porcentual y millones de dólares)

Categorías	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Productos alimenticios	50,6	45,3	51,2	55,7	55,3	50,7	39,0
Materias primas agrícolas	1,5	2,9	1,1	1,1	0,7	1,3	0,7
Combustibles	0,0	0,7	1,7	0,4	2,0	7,3	17,7
Metales y minerales	2,9	2,0	2,2	1,5	0,9	0,6	0,5
Productos manufacturados	45,0	49,2	43,8	41,3	41,1	40,1	42,1
Total exportaciones	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Millones de dólares	539,3	607,9	1.124,4	1.422,7	1.488,5	1.671,4	2.814,2
				Hacia Brasil			
Productos alimenticios	61,1	59,6	55,0	56,3	60,1	61,0	55,3
Materias primas agrícolas	3,5	4,7	3,5	3,9	3,4	2,4	1,8
Combustibles	1,5	1,7	3,5	8,0	6,4	8,9	9,5
Metales y minerales	2,4	2,4	2,6	2,4	1,7	1,2	1,2
Productos manufacturados	31,4	31,4	35,4	29,3	28,4	26,5	32,2
	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1
Total exportaciones	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Millones de dólares	6.360,2	9.134,8	9.565,4	12.351,5	11.974,9	12.234,9	13.117,8
				Hacia el mundo			

Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial.

CUADRO 16

BRASIL: EXPORTACIONES HACIA ARGENTINA, POR CATEGORIAS DE PRODUCTOS, 1987-1993
(distribución porcentual y millones de dólares)

Categorías	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Productos alimenticios	12,3	6,7	5,5	7,5	8,2	8,4	8,6
Materias primas agrícolas	2,8	3,2	2,0	1,4	1,4	0,8	0,9
Combustibles	3,8	5,0	0,3	1,2	0,5	0,7	2,1
Metales y minerales	15,8	13,6	26,0	18,7	9,1	5,1	4,8
Productos manufacturados	65,3	71,3	65,5	70,8	80,7	85,0	83,3
Total exportaciones	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Millones de dólares	611,8	754,8	569,2	645,1	1.475,5	3.041,1	3.658,2
				Hacia Argentina			
Productos alimenticios	32,3	29,4	27,3	27,7	24,9	25,4	25,3
Materias primas agrícolas	3,5	3,3	3,4	3,3	3,3	3,2	3,0
Combustibles	3,6	2,7	2,5	2,2	1,4	1,6	1,7
Metales y minerales	10,3	11,3	12,2	13,7	14,4	12,0	10,7
Productos manufacturados	49,5	52,5	53,8	51,8	54,9	56,9	58,8
Total exportaciones	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Millones de dólares	26.228,6	33.789,1	34.382,6	31.412,8	31.621,8	35.975,5	38.700,9
				Hacia el mundo			

Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial.

CUADRO 17

ARGENTINA: EXPORTACIONES HACIA BRASIL COMO PORCENTAJE DE SUS EXPORTACIONES AL MUNDO SEGUN
CATEGORIAS DE PRODUCTOS, 1987-1993

Categorías	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Productos alimenticios	7,0	5,1	10,9	11,4	11,4	11,3	15,1
Materias primas agrícolas	3,6	4,0	3,7	3,2	2,6	7,3	8,9
Combustibles	0,1	2,6	5,8	0,6	3,9	11,3	40,2
Metales y minerales	10,2	5,5	10,0	7,1	6,6	6,5	8,8
Productos manufacturados	12,2	10,4	14,6	16,2	18,0	20,7	28,0
Total exportaciones	8,5	6,7	11,8	11,5	12,4	13,7	21,5

Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial.

CUADRO 18

BRASIL: EXPORTACIONES HACIA ARGENTINA COMO PORCENTAJE DE SUS EXPORTACIONES AL MUNDO SEGUN CATEGORIAS DE PRODUCTOS, 1987-1993

Categorías	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Productos alimenticios	0,9	0,5	0,3	0,5	1,5	2,8	3,2
Materias primas agrícolas	1,8	2,2	1,0	0,5	1,9	2,1	3,0
Combustibles	2,4	4,2	0,2	1,2	1,8	3,6	11,7
Metales y minerales	3,6	2,7	3,5	2,8	3,0	3,6	4,3
Productos manufacturados	3,1	3,0	2,0	1,7	6,9	12,6	13,4
Total exportaciones	2,3	2,2	1,7	1,4	4,7	8,5	9,5

Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial.

CUADRO 19

ARGENTINA: 30 PRINCIPALES PRODUCTOS(1) DE EXPORTACION HACIA BRASIL, 1990-1992
(Millones de dólares y porcentajes)

Productos(a)	Exportaciones a Brasil				Brasil/ Mundo 1992(%)	Exportaciones al Mundo			Tasa% 90-92	
	1990	1991	1992	Tasa%		1990	1991	1992		
	valor	valor	valor	Distr.% 90-92		valor	valor	valor		
1 0412 Otro sin moler (escanda)	274	262	391	23,4	42,6	866	479	707	5,8	-18,3
2 7849 Partes y accesor. de vehículos mot.	51	70	108	6,5	111,3	128	139	225	1,8	76,4
3 7810 Automóviles de pasajeros ex. buse	2	37	82	4,9	4.417,3	18	60	100	0,8	467,8
4 6114 Cueros de otros bovinos, equinos	40	88	79	4,7	99,3	464	474	447	3,7	-3,6
5 3340 Productos derivados de petróleo	0	17	78	4,7	—	0	532	630	5,2	—
6 0440 Maíz sin moler	57	63	50	3,0	(11,8)	329	410	637	5,2	93,4
7 2222 Soya	0	55	48	2,9	—	688	918	655	5,4	-4,8
8 7152 Motores de combustión interna	19	24	38	2,3	99,8	22	42	41	0,3	83,0
9 0545 Otras legumbres frescas	26	38	36	2,2	39,8	53	80	69	0,6	31,7
10 3330 Petróleo crudo	0	0	34	2,0	---	147	148	349	2,9	137,6
11 0579 Frutas frescas, n.e.p.	35	41	31	1,9	(10,6)	80	103	117	1,0	46,5
12 0422 Arroz semi molido	23	29	30	1,8	30,1	27	33	41	0,3	52,9

CUADRO 19 (Continuación)

ARGENTINA: 30 PRINCIPALES PRODUCTOS(I) DE EXPORTACION HACIA BRASIL, 1990-1992
(Millones de dólares y porcentajes)

Productos(a)	Exportaciones a Brasil						Brasil/			Exportaciones al Mundo			
	1990		1991		1992		Mundo			1990		1992	
	valor	Tasa%	valor	Distr.%	valor	Distr.%	valor	Tasa%	valor	Distr.%	valor	Tasa%	
13 0542 Frijoles y lentejas	14	90,9	23	1,6	27	1,6	125	28,2	111	0,8	97	-22,3	
14 0574 Manzanas	41	(37,8)	39	1,5	26	1,5	75	24,0	94	0,9	106	42,4	
15 0565 Legumbres y frutas en conserva	52	(54,9)	36	1,4	23	1,4	60	82,2	39	0,2	29	-52,9	
16 0344 Pescado fresco o refrigerado	36	(37,9)	30	1,3	22	1,3	154	12,7	200	1,4	175	13,2	
17 6514 Hilados sintéticos (industrial)	18	12,8	26	1,2	20	1,2	23	70,6	31	0,2	28	22,2	
18 5831 Polietileno	4	324,3	3	1,1	18	1,1	60	41,1	39	0,4	45	-25,6	
19 0482 Malta	22	(22,9)	30	1,0	17	1,0	25	91,3	31	0,2	19	-23,0	
20 8822 Películas para fotografía	14	17,0	16	1,0	16	1,0	31	45,0	32	0,3	36	16,3	
21 4232 Aceite de soya	4	257,6	23	1,0	16	1,0	417	3,0	519	4,3	528	26,6	
22 2631 Algodón sin cardar ni peinar	0	—	2	0,8	14	0,8	164	18,5	203	0,6	77	-53,3	
23 4235 Aceite de oliva	9	36,7	14	0,8	13	0,8	10	88,7	17	0,1	14	46,4	
24 0430 Cebadas sin moler	6	132,3	6	0,8	13	0,8	10	57,1	7	0,2	22	129,5	

CUADRO 19 (Continuación)
ARGENTINA: 30 PRINCIPALES PRODUCTOS(1) DE EXPORTACION HACIA BRASIL, 1990-1992
(Millones de dólares y porcentajes)

Productos(a)	Exportaciones a Brasil						Brasil/ Mundo	Exportaciones al Mundo			
	1990		1991		1992			1990		1992	
	valor	Tasa%	valor	Distr.%	valor	Tasa%		valor	Distr.%	valor	Tasa%
25 5913 Herbicidas	8	51,8	6	0,7	13	51,8	31	0,2	27	-10,8	
26 6954 Cuchitos para maq. herramientas	9	28,9	11	0,7	12	28,9	27	0,2	28	5,2	
27 0421 Arroz <2.000 Kg.	1	1.435,6	3	0,7	12	1.435,6	1	0,1	12	1.466,4	
28 7922 Aviones < 2.000 Kg.	5	115,2	8	0,7	12	115,2	6	0,1	12	110,7	
29 0459 Otros cereales sin moler	15	(22,8)	10	0,7	11	(22,8)	125	1,0	119	-5,5	
30 7139 Panes de motores combustión	4	199,1	13	0,6	11	199,1	31	0,4	46	51,2	
Total muestra	789	64,9	1.021	77,9	1.301	64,9	4.193	44,4	5.438	29,7	
Muestra sobre el total (%)	55,5		68,6		77,9		33,9		44,4		
Total global	1.423	17,5	1.489	100,0	1.671	17,5	12.352	100,0	12.235	-0,9	

Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial.

Nota: (1) Seleccionados según el valor exportado hacia Brasil el año 1992, a cuatro dígitos de la CUCI Rev. 2.

CUADRO 20

BRASIL: 30 PRINCIPALES PRODUCTOS(1) DE EXPORTACION HACIA ARGENTINA, 1990-1992
(Millones de dólares y porcentajes)

Productos(a)	Exportaciones a Argentina				Arg./ Mundo	Exportaciones al Mundo			
	1990		1992			1990		1992	Tasa% 90-92
	valor	Distr.%	valor	Distr.%		valor	Distr.%		
1 7810 Automóviles de pasajeros ex. buses	16	13,4	410	13,4	53,9	417	761	1,1	82,5
2 7849 Partes y accesor de vehículos mot.	44	7,8	240	7,8	30,2	532	795	1,8	49,3
3 7821 Camiones	2	4,8	147	4,8	24,1	452	609	1,3	34,6
4 6727 Desbastes de hierro o acero (coils)	27	4,4	136	4,4	20,1	502	678	2,3	34,9
6 6415 Papel y cartón	8	1,8	54	1,8	15,0	329	359	1,0	9,2
6 7132 Motores de combustión interna	5	1,7	51	1,7	18,8	423	273	1,3	-35,5
7 2816 Mineral de hierro aglomerado	56	1,6	50	1,6	7,2	756	692	2,7	-8,4
8 6746 Planchas de hierro o acero	1	1,4	42	1,4	13,8	151	309	0,7	104,2
9 7139 Panes de motores combustión	10	1,3	39	1,3	9,1	399	426	1,1	6,7
10 7431 Compresores de aire	6	1,2	37	1,2	13,8	213	269	0,8	26,1
11 5831 Polietileno	5	1,2	36	1,2	21,8	156	167	0,6	7,4
12 0113 Carne de cerdo	0	1,2	36	1,2	50,3	22	72	0,1	226,7

CUADRO 20 (Continuación)
BRASIL: 30 PRINCIPALES PRODUCTOS(1) DE EXPORTACION HACIA ARGENTINA, 1990-1992
(Millones de dólares y porcentajes)

Productos(a)	Exportaciones a Argentina				Arg./ Mundo	Exportaciones al Mundo				
	1990	1991	1992	Tasa%		1990	1991	1992	Tasa%	
	valor	valor	valor	90-92		valor	valor	valor	90-92	
13 0114 Aves de corral	0	3	36	—	7,5	338	407	475	1,3	40,3
14 7752 Refrigerados de uso doméstico	1	14	35	5.886,2	38,8	44	60	90	0,2	103,2
15 7761 Tubos de imágenes de TV	6	13	32	413,4	59,4	8	32	53	0,1	528,0
16 2815 Mineral de hierro no aglomerado	40	40	31	(23,3)	1,8	1.651	1.758	1.693	5,6	2,5
17 6252 Neumáticos para camiones	5	27	30	474,6	20,4	97	126	146	0,4	51,1
18 0723 Manteca de cacao	13	25	29	117,1	17,4	208	178	165	0,6	-20,7
19 0711 Café	13	28	28	114,1	2,9	1.106	1.383	974	4,4	-11,9
20 7731 Cables aislados para electricidad	1	4	23	3.581,3	27,2	78	54	85	0,2	8,8
21 7851 Motocicletas	0	2	23	52.688,4	49,0	18	12	46	0,0	163,8
22 5989 Productos químicos n.e.p.	7	12	22	197,4	27,6	83	80	79	0,3	-4,8
23 6251 Neumáticos para automóviles	2	10	20	1.194,2	13,7	89	97	149	0,3	67,8
24 6725 Desbastes de hierro/acero (blooms)	0	9	20	7.726,3	2,0	800	994	984	3,1	23,1

CUADRO 20 (Continuación)

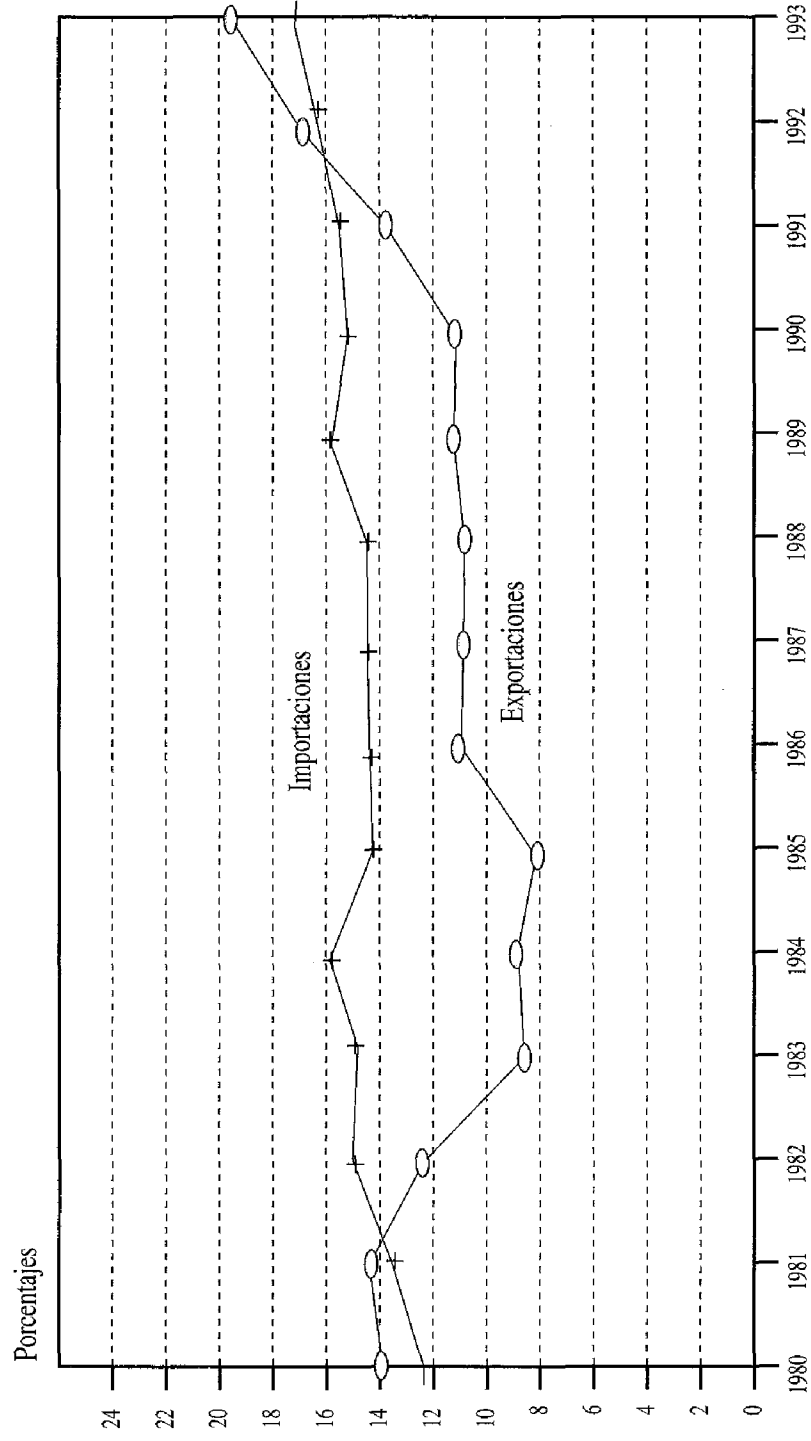
BRASIL: 30 PRINCIPALES PRODUCTOS(1) DE EXPORTACION HACIA ARGENTINA, 1990-1992
(Millones de dólares y porcentajes)

Productos(a)	Exportaciones a Argentina						Arg./ Mundo 1992(%)	Exportaciones al Mundo			Tasa% 90-92
	1990		1991		1992			1990	1991	1992	
	valor	Distr.%	valor	Distr.%	valor	Distr.%		valor	Distr.%	valor	
25 6514 Hilados sintéticos (industrial)	2	0,6	15	0,6	19	0,6	24	34	47	0,1	97,3
26 2873 Mineral de aluminio	1	1.979,8	4	0,6	18	0,6	192	182	139	0,6	-27,5
27 5121 Alcoholes acíclicos	19	(5,3)	16	0,6	18	0,6	78	93	171	0,3	119,2
28 6413 Papel y cartón kralt	1	1.207,4	17	0,6	18	0,6	140	158	170	0,5	21,3
29 6412 Papeles excep. periódicos	2	712,9	13	0,6	18	0,6	91	115	116	0,4	27,7
30 6822 Cobre y aleaciones labrados	1	1.896,1	3	0,6	18	0,6	61	61	74	0,2	21,7
Total muestra	294	484,1	740	55,9	1.715	55,9	9.459	10.485	11.066	33,2	17,0
Muestra sobre el total (%)	45,5		50,1		55,9		30,1	33,2	30,6		
Total global	645	375,8	1.475	100,0	3.070	100,0	31.412	31.622	36.207	100,0	15,3

Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial.

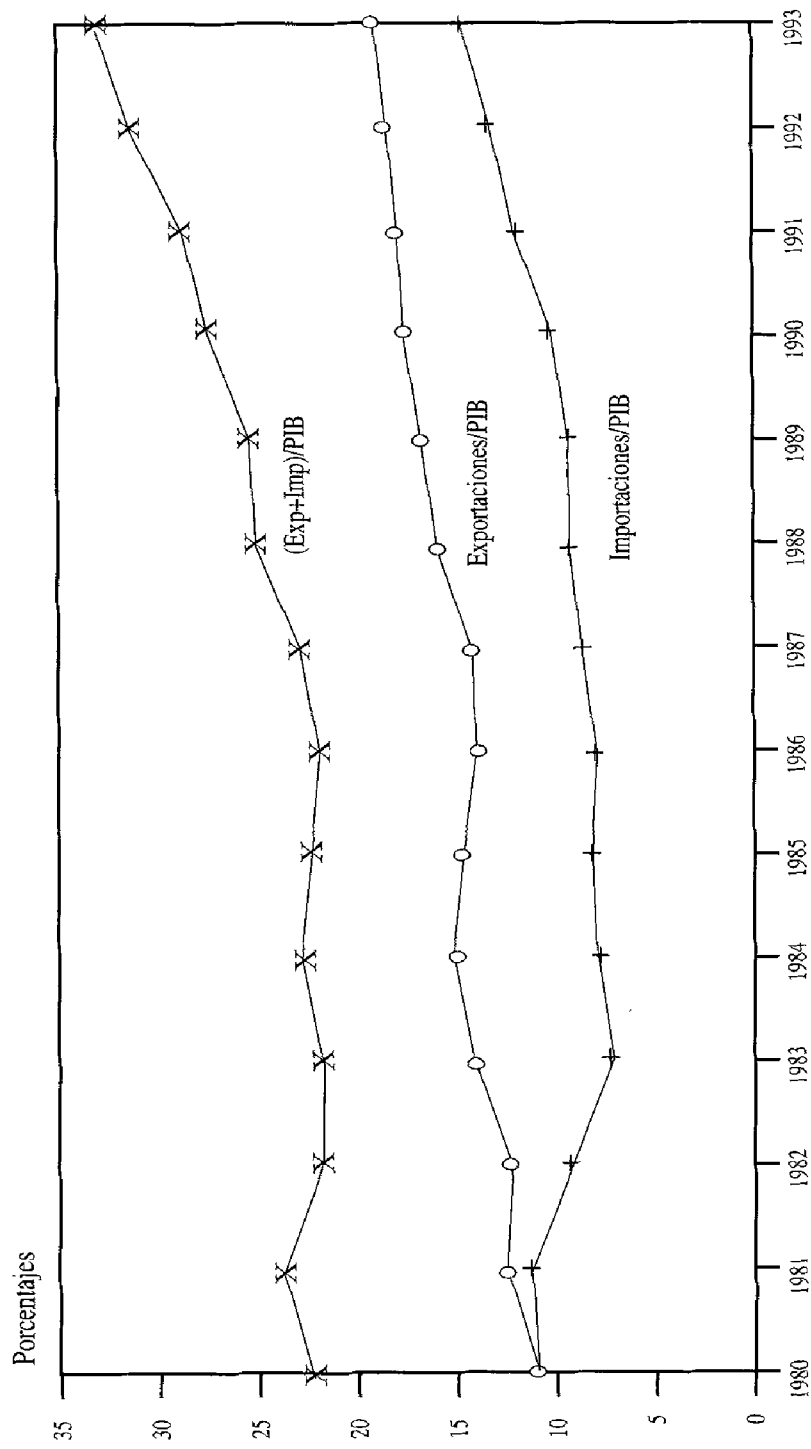
Nota: (1) Seleccionados según el valor exportado hacia Argentina el año 1992, a cuatro dígitos de la CUCI Rev.2.

GRÁFICO I
ALADI: PARTICIPACIÓN DEL COMERCIO INTRAZONAL EN EL COMERCIO TOTAL, 1980-1999



Fuente: Cuadros 1 y 2.

GRÁFICO 2
ALADI: LA EVOLUCIÓN DEL PROCESO DE APERTURA COMERCIAL, 1980-1993
 (En porcentajes de PIB)



Fuente: Cuadros 3 y 4.

¿Le Conviene a los Países de América Latina Adherirse al NAFTA?

Introducción

El comercio internacional ha ido evolucionando hacia la intensificación de procesos de integración comercial selectiva, los cuales tienen como objetivo promover el intercambio entre países determinados y mejorar el acceso a los mercados de los países miembros a través de la eliminación progresiva de restricciones arancelarias y no arancelarias. En este contexto se enmarcan el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) establecido entre México, Estados Unidos y Canadá, y las perspectivas de su ampliación hacia otros países latinoamericanos, los esfuerzos integradores de Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay en el MERCOSUR, y el gran número de acuerdos comerciales establecidos entre los países de la región en los últimos años.

275

Sin lugar a dudas, esta nueva realidad en las relaciones económicas internacionales impone desafíos a la política comercial de los países latinoamericanos, los cuales se ven enfrentados a distintas opciones y efectos derivados de estos procesos de integración. En este sentido, NAFTA se constituye en el acuerdo de mayor trascendencia para los países de la región, dada la importancia de los países que lo conforman y las implicaciones que de él se desprenden.

NAFTA constituye uno de los acuerdos comerciales más importantes de años recientes, considerando la magnitud de las economías que lo conforman, la amplitud de las materias negociadas y el grado de avance logrado en cuanto a la liberalización de las barreras al comercio de bienes y servicios y temas no tradicionales como los servicios financieros, la inversión, los derechos de propiedad intelectual, la legislación laboral y la protección del medio ambiente. El acuerdo, el cual es esencialmente una extensión hacia México del Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos,¹ y repre-

* Profesor titular y ayudante de investigación, respectivamente, Departamento de Economía de Chile.

¹ No obstante, es importante anotar que existen diferencias importantes entre los dos acuerdos.

senta la primera vez que un país en desarrollo se integra comercialmente con países desarrollados sobre la base de concesiones recíprocas.

Como todo acuerdo comercial, las principales materias tratadas tienen que ver con la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias al comercio de bienes. Para la gran mayoría de los bienes, los aranceles a las importaciones entre los tres países se reducen gradualmente en un período de diez años, acordándose un período mayor de reducción de quince años para las barreras comerciales preexistentes en sectores tradicionalmente sensibles en el comercio mundial, como son la agricultura, los textiles y los automóviles. Sin embargo, la inclusión de temas no tradicionales hacen aumentar su atractivo, en la medida que el acuerdo cubre áreas como la propiedad intelectual y los servicios financieros, los que tuvieron un lento y tortuoso desarrollo en las negociaciones de la Ronda Uruguay en el marco del GATT.

276

Entre las opciones que se presentan con el NAFTA para los países latinoamericanos están la de adherirse al tratado², dejando de lado otros esfuerzos integradores subregionales o complementándolos, o mantenerse al margen, privilegiando otros acuerdos comerciales. Hasta el momento, la preferencia revelada de la mayoría de los países latinoamericanos ha sido la de observar con optimismo la consolidación de NAFTA como un acuerdo regional abierto que les permitirá su eventual inclusión. En efecto, la reciente invitación del Gobierno estadounidense para el inicio de negociaciones encaminados a formalizar el ingreso de Chile al acuerdo confirma lo anterior.

No obstante, aun cuando el NAFTA pudiera generar efectos positivos sobre las economías de la región y constituirse en un impulso para la reactivación de los acuerdos regionales, no puede dejar de considerarse que existe el riesgo del surgimiento en la zona de dos grupos de países: los que cumplen con los requisitos para acceder al acuerdo y los que no. De esta manera, los primeros países pueden tender a privilegiar el NAFTA en desmedro de sus compromisos de integración con otros países de la región (Rosenthal, 1994). También se corre el riesgo evidente que la articulación de la integración comercial de la región sea del tipo "centro y rayo", en la medida que la incorporación paulatina de nuevos miembros no se complemente con el otorgamiento de las mismas preferencias entre ellos. La consolidación del NAFTA también podría tener efectos de desviación de comercio e inversiones sobre los demás países de la región no miembros del acuerdo, los que se discuten en la próxima sección.

² Por supuesto, de ser aceptados por los países miembros, en particular, Estados Unidos.

No obstante lo anterior, el NAFTA puede impactar positivamente a las economías de la región, en la medida que un mayor crecimiento económico en los países miembros atribuible al acuerdo permitiría expandir las exportaciones regionales hacia estos países. El supuesto básico que está detrás de este escenario favorable es que el NAFTA no se traducirá en mayores medidas proteccionistas hacia países excluidos del acuerdo.

El objetivo de este trabajo es evaluar, utilizando la profusa literatura reciente sobre el tema, el impacto sobre las economías latinoamericanas de la consolidación del NAFTA, por una parte, y de la adhesión de nuevos socios latinoamericanos al tratado, por la otra. Resulta de especial interés determinar cuales serán los efectos de la adhesión al NAFTA, enfatizando las implicaciones que surgen de las disposiciones más importantes del acuerdo en los aspectos tradicionales (la magnitud y alcance de las preferencias arancelarias) y de aquellas de reciente incorporación en las negociaciones bilaterales, como lo son el comercio en servicios, la inversión extranjera, la propiedad intelectual, la protección del medio ambiente y la legislación laboral.

Efectos del NAFTA Sobre los Países Latinoamericanos

277

Las negociaciones del NAFTA y su posterior aprobación por parte de los países que lo conforman fueron acompañadas por un gran número de estudios tendentes a establecer su impacto sobre los países miembros. Sin embargo, existen efectos importantes sobre los países no miembros que deben ser considerados. El impacto negativo o positivo para los países no miembros puede resumirse en cuatro puntos fundamentales.

(1) La liberalización arancelaria discriminatoria acordada entre México, Canadá y USA tendrá efectos estáticos que, siguiendo la distinción clásica de Viner, pueden clasificarse en desviación y creación de comercio. En este sentido, los países latinoamericanos pueden verse negativamente afectados por el fenómeno de la desviación de comercio. Al caer los aranceles entre los países miembros, las importaciones entre ellos se harán relativamente más baratas, sustituyendo, de esta manera, importaciones que provenían de terceros países. Por lo tanto, un primer efecto del NAFTA podría ser una reducción en las exportaciones latinoamericanas a Norteamérica.

La evidencia empírica al respecto no parece respaldar la posibilidad de efectos negativos significativos sobre las exportaciones de los países no miembros hacia la zona de libre comercio. Esto es consistente con la exis-

tencia de un gran intercambio comercial previo al acuerdo entre los países miembros, lo cual evidentemente minimiza la probabilidad de que la desviación de comercio originada sea de magnitudes significativas.

Según Primo Braga (1992), los análisis del impacto de NAFTA sugieren que no se generará una desviación de comercio significativa desde los países no miembros. En efecto, estimaciones realizadas por Laird (1990) muestran que el acuerdo sólo se traduciría en una reducción de 0,72 por ciento en el valor de las exportaciones de los otros países del hemisferio a los Estados Unidos. Más aún, realizando algunos supuestos acerca de las conclusiones de la Ronda Uruguay, Laird estima que las exportaciones de estos países a los Estados Unidos aumentarían en un 1,8 por ciento.³

Un estudio de Erzan y Yeats (1992) acerca del impacto de las rebajas arancelarias entre México y Estados Unidos encuentra que sólo un 8 por ciento de la desviación de comercio asociada a ellas afectaría a los países del hemisferio. Los países más afectados son aquellos que compiten con México en el abastecimiento del mercado estadounidense. Los resultados del análisis cuantitativo muestran que Brasil es el país más perjudicado con estas rebajas, reduciéndose sus exportaciones a los Estados Unidos en 18 millones de dólares, cifra que representa el 52 por ciento del total de la disminución de exportaciones regionales a dicho país. En orden de importancia le siguen los países del Mercado Común Centroamericano (MCCA) y Venezuela, que absorben el 20 y 13,4 por ciento, respectivamente, de la reducción de exportaciones atribuibles a la desviación de comercio. En comparación con los valores exportados por los países de la región a Estados Unidos, estas son despreciables.

278

(2) El proceso de sustitución de flujos comerciales podría tener también un impacto negativo sobre los términos del intercambio de los países no miembros. No obstante, un estudio de Brown, Deardoff y Stern (1992), basado en un modelo de equilibrio general computable con rendimientos crecientes a escala, estima que los efectos sobre los términos del intercambio de los países no miembros no son significativos. La razón está muy ligada al punto anterior: si el NAFTA no conllevará una desviación de comercio importante en contra de los países no miembros, es aún menos probable que vaya a afectar los precios para los productos originarios en dichos países.

(3) El trato arancelario preferencial puede también generar efectos sobre los flujos de inversión. En el caso de NAFTA, se puede esperar un

³ Los supuestos utilizados por Laird son una reducción de 20 por ciento en las tarifas y barreras no arancelarias en el sector agrícola, la eliminación de las cuotas del Acuerdo Multifibras, aranceles a textiles y vestuario sin modificación y reducciones arancelarias de 30 por ciento en todos los otros productos.

aumento de la inversión extranjera en México, desviándose desde otros países de la región. Evidentemente, la posibilidad de menores aranceles y los bajos costos de transporte son un fuerte incentivo para que inversionistas extranjeros destinen sus fondos a México, en desmedro de otros países. También es posible esperar que las perspectivas de un mayor crecimiento de las tres economías originado por el acuerdo tengan un impacto secundario en la desviación de los flujos de inversión antes señalada. No existen estudios que específicamente aborden este tema, ya que la inversión es notoriamente difícil de modelar o predecir, por su alta volatilidad. Sin embargo, esto no significa que el fenómeno no sea potencialmente importante. En los años desde que comenzó a negociarse el NAFTA, México ha acaparado aproximadamente el 50 por ciento de los voluminosos flujos de inversión extranjera directa hacia América Latina (Agosin, 1995).

(4) Desde una perspectiva dinámica el acuerdo también puede impactar negativamente a la economía de los países latinoamericanos no miembros. Un acuerdo comercial puede promover el aprovechamiento de economías de escala en algunos sectores específicos de los países miembros, que de esta manera pueden aumentar su competitividad por el acceso a mercados de mayor tamaño, insumos de mejor calidad y tecnologías más avanzadas. De esta forma, se generaría un diferencial de competitividad entre los países miembros y los que no forman parte del acuerdo. Estos efectos sobre países no miembros no han sido estimados.

279

Las Economías Latinoamericanas y el Ingreso a NAFTA

La extensión del NAFTA hacia otros países latinoamericanos surgiría como el paso natural en la generación de una zona de libre comercio más amplia en la región. Dado esto, se hace presente la necesidad de establecer cuáles serán los beneficios que los países de la región pueden percibir de su incorporación al acuerdo. Partiendo de un análisis estático, la incorporación a NAFTA será más beneficiosa para un país en la medida que la creación de comercio resultante de la reducción tarifaria sea superior a la desviación de comercio. En este sentido, los beneficios que los países latinoamericanos pueden recibir serán diferenciados en relación a la estructura tarifaria presente antes del acuerdo y a la magnitud y composición de los flujos comerciales preexistentes (Fritsch, 1992).

La proporción de las exportaciones que se destina a Norteamérica es importante a la hora de evaluar los efectos estáticos en términos de expan-

sión de exportaciones. Además de la magnitud de las exportaciones, cobra especial importancia la composición de las mismas y la estructura arancelaria en los miembros del NAFTA. Los países que experimentarán mayor creación de comercio por la vía del aumento de las exportaciones a Norteamérica serán aquellos cuyas exportaciones a dichos mercados están altamente concentradas en manufacturas, las cuáles enfrentan barreras comerciales más elevadas que las materias primas (con la excepción de la agricultura, la cual tiene trato especial y, dicho sea de paso, más proteccionista). Utilizando estos dos criterios (participación de Estados Unidos en las exportaciones y participación de las manufacturas en las exportaciones a Estados Unidos), Bouzas y Ros (1993) llegan a la conclusión que los países que más se beneficiarían de una asociación comercial con Estados Unidos son México, República Dominicana, Panamá y El Salvador. Por otra parte, los que menos se beneficiarían son Nicaragua, Bolivia, Chile y Perú.

Para algunos países, Estados Unidos representa una alta proporción de sus exportaciones, pero la proporción de manufacturas en ellas es baja (Ecuador, Venezuela, Honduras, Panamá, Colombia y Guatemala). Estos países no enfrentan barreras comerciales importantes en Estados Unidos. Otros países exhiben índices opuestos: alta concentración de las manufacturas en sus exportaciones a Estados Unidos, pero baja participación de Estados Unidos en las exportaciones totales (países del Mercosur). Estos países podrían aumentar sus exportaciones a Estados Unidos dentro de un cierto plazo, ya que ellas se verán beneficiadas con bajas arancelarias importantes. Sin embargo, la baja participación de Estados Unidos como destino de las exportaciones de estos países sugiere que el aprovechamiento de los beneficios se puede dilatar en el tiempo o puede requerir de nuevas inversiones.

De acuerdo a Bouzas y Ros, los argumentos dinámicos (por ejemplo, el aprovechamiento de economías de escala) en favor de la integración con un gran mercado como Estados Unidos (o el NAFTA), van a depender de la participación de las manufacturas en el PIB y (siguiendo a Krugman, 1979) de la proporción de comercio intraindustrial en el comercio de manufacturas. Los únicos tres países que, de acuerdo a estos criterios, podrían esperar ganancias dinámicas de una asociación comercial con Estados Unidos son Argentina, Brasil y México.

La magnitud del intercambio comercial preexistente también tiene importancia en la medida que puede minimizar el efecto de desviación de comercio. En efecto, si el intercambio entre un país y los miembros de NAFTA es ya importante, sin necesitar de preferencias arancelarias, es menos probable que con la concesión de preferencias comerciales a los países

miembros se sustituya comercio desde otros países. De esta manera, a mayor intercambio comercial antes del acuerdo mayor es la probabilidad que los efectos de la creación de comercio superen a los de la desviación. En general, el impacto neto será positivo cuando la integración comercial se produzca entre países denominados como “socios naturales”, que es efectivamente el caso de Canadá y Estados Unidos y México y Estados Unidos.

Como puede apreciarse en el cuadro adjunto, las estimaciones que hacen Erzan y Yeats (1992) del aumento de las exportaciones a Estados Unidos a consecuencia de un acuerdo de libre comercio entre los países latinoamericanos y Estados Unidos son a *grosso modo* congruentes con las consideraciones más cualitativas de Bouzas y Ros (1993) y Fritsch (1992), en el sentido de que los aumentos porcentuales mayores se concentrarían en los países en cuyas exportaciones a Estados Unidos tienen una participación relativamente alta las manufacturas. Además, estas estimaciones confirman la hipótesis del bajo impacto que la rebaja preferencial de tarifas tendría sobre las exportaciones regionales.

CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES COMO CONSECUENCIA DE UN ALC CON ESTADOS UNIDOS.

(Porcentajes)

Brasil	14,2
Uruguay	9,9
Paraguay	9,5
Argentina	7,7
MCCA	7,6
Caricom	4,3
Colombia	4,3
Perú	3,3
Chile	2,8
Bolivia	2,7
Venezuela	1,6
Ecuador	0,1

Fuente: Erzan y Yates (1992).

Algunas Disposiciones del NAFTA de Interés para América Latina

El NAFTA no solamente contiene disposiciones relativas a preferencias arancelarias, sino que constituye un tratado de características más amplias que intenta cubrir una serie de otros campos relativos al libre comercio de bienes y servicios. Estas disposiciones se refieren a temas tradicionales en las negociaciones comerciales, como son las cláusulas de salvaguardias y las reglas de origen, y a otros de aparición reciente en este tipo de acuerdos: la inversión, los servicios financieros y la protección a los derechos de propiedad intelectual. Es por lo anterior que el posible ingreso de nuevas economías latinoamericanas al NAFTA debe considerar no sólo el impacto directo que las preferencias arancelarias tienen sobre los flujos comerciales, sino también el impacto que estas disposiciones, analizadas a continuación, podrían tener sobre los nuevos adherentes.

Salvaguardias

282

En el NAFTA se establecen reglas y procedimientos conforme a los cuales los países miembros podrán adoptar medidas de salvaguardia para proteger industrias afectadas desfavorablemente por incrementos repentinos y de gran magnitud en las importaciones. Estas medidas de salvaguardia pueden ser de dos tipos: bilateral y global.

La salvaguardia bilateral podrá ser aplicada solamente durante el período de transición de diez años y surge como respuesta a la necesidad de proteger industrias severamente afectadas por un aumento significativo de las importaciones desde otro país miembro del acuerdo que tiene su origen en la desgravación arancelaria acordada. El país afectado podrá adoptar medidas de emergencia que suspendan temporalmente la eliminación de las tasas arancelarias acordadas o restablecer la tasa prevaleciente por una sola vez y durante un período máximo de tres años. Después del período de transición, las medidas bilaterales de salvaguardia sólo podrán ser adoptadas con el consentimiento del país a cuyos bienes afectaría la medida.

La salvaguardia global es la que se adopta frente a aumentos significativos y repentinos de importaciones provenientes de todos los países y que causen o amenacen causar daño serio a la producción nacional del bien importado. Los países miembros del acuerdo quedan exentos de su aplicación, a menos que las exportaciones de algún país miembro representen una

parte significativa de las importaciones totales del bien afectado y contribuyan de manera importante al daño serio o a la amenaza del mismo. En el primer caso se utiliza el siguiente criterio: las exportaciones provenientes del país miembro serán consideradas significativas si se encuentran entre las cinco principales fuentes proveedoras extranjeras del bien. Por otra parte, se establece que el país miembro contribuye de manera importante al daño si la tasa de crecimiento de las importaciones que provienen de él supera a la tasa de crecimiento de las importaciones totales.

En el contexto de una ampliación del NAFTA hacia otros países latinoamericanos, es de esperar que éstos últimos sean los que utilicen más frecuentemente estas cláusulas de salvaguardias. La importancia de las importaciones provenientes de los países latinoamericanos en las importaciones totales de los países norteamericanos es en general baja; por lo tanto, es poco probable esperar que un crecimiento de ellas tenga un impacto significativo sobre el volumen total de importaciones de los países de Norteamérica. En cambio, la importancia de las importaciones provenientes de los países norteamericanos, especialmente de los Estados Unidos, en las importaciones totales de los países de Latinoamérica es relativamente alta, lo cuál podría requerir de medidas de salvaguardias, si la rebaja arancelaria tiene un impacto significativo sobre las importaciones que provengan de los nuevos socios. Sin embargo, la posibilidad de hacer efectivas estas medidas se ve seriamente afectada por el desigual poder de negociación entre los países norteamericanos, principalmente Estados Unidos, y los países de Latinoamérica.

283

Reglas de origen

Al no establecer un arancel externo común para los productos importados de terceros países, un acuerdo de libre comercio deja abierta la posibilidad de que éstos se vean beneficiados del ingreso a la zona comercial a través del país que tiene un menor arancel. Una forma de evitar esto es a través del establecimiento de reglas de origen que determinan cuáles son los bienes susceptibles de recibir la preferencia arancelaria.

El acuerdo establece que los bienes se considerarán originarios de la zona cuando se produzcan en su totalidad en los tres países. Sin embargo, los bienes que contengan insumos que no provengan de la zona también se considerarán originarios, siempre y cuando sean transformados sustancialmente en cualquier país socio del acuerdo. La definición de la transforma-

ción sustancial requerida para recibir trato arancelario preferencial se basa fundamentalmente en tres criterios: reclasificación arancelaria, porcentajes mínimos de contenido norteamericano y proceso productivo. La reclasificación arancelaria exige que el bien exportado tenga una clasificación arancelaria distinta a la de los insumos importados; el criterio de porcentajes mínimos determina un porcentaje del costo o del valor del producto que debe ser originario en los países miembros; y el criterio de proceso productivo define los procesos que convertirán las materias primas o insumos intermedios importados en bienes originados en el país exportador.

En el marco del NAFTA las reglas de origen establecidas tienen un carácter reconocidamente estricto, lo cual refleja la necesidad de Estados Unidos y Canadá de evitar que México se constituya en el puerto de entrada a Norteamérica de productos con escasa elaboración en México. Según Hufbauer y Schott(1993), las reglas de origen muy estrictas, como las que utiliza el NAFTA, penalizan a los productores regionales, forzándolos a utilizar fuentes de insumos regionales menos eficientes, afectando de este modo su competitividad en mercados extraregionales. Además, la imposición de reglas de origen demasiado estrictas puede disminuir las ventajas asociadas a las rebajas arancelarias para los productos exportados, al incentivar la sustitución de proveedores de insumos más eficientes hacia otros que no lo son, lo que representa desviación de comercio. El impacto negativo de reglas de origen muy estrictas recaerá en mayor medida sobre los exportadores de manufacturas que sobre los exportadores de materias primas y, por lo tanto, estas reglas podrían desincentivar la diversificación de las exportaciones hacia productos mayor valor agregado.

Dos sectores de especial importancia en lo que se refiere a reglas de origen son el automotriz y el textil. En el sector automotriz, al final del período de transición de 10 años, el contenido norteamericano deberá ser 62,5 por ciento para los automóviles y 60 por ciento para otros vehículos y para autopartes. El porcentaje de contenido regional será calculado “rastreado hacia atrás” el contenido regional de los componentes principales importados. Este método tiene un sesgo hacia el uso de un 100 por cien de contenido norteamericano, para evitar el costo de tener que probar el contenido regional efectivo. Para los países latinoamericanos, son de aún mayor importancia las estrictas reglas de origen para los textiles y el vestuario. En este sector, los productos deben pasar una prueba de “triple transformación”, la cual requiere, para que el producto terminado pueda optar a las preferencias que concede el NAFTA, que ellos sean cortados y cosidos de tejidos hilados con fibras norteamericanas (Hufbauer y Schott, 1993).

Inversión

El NAFTA elimina importantes barreras a la inversión, otorgando garantías básicas a los inversionistas de los tres países. Además, establece un mecanismo para la solución de controversias que pudieran surgir entre los inversionistas y un país miembro.

Las disposiciones relativas a la inversión entre los tres países se basan en dos principios fundamentales. Cada país otorgará a los inversionistas de los países miembros y las inversiones que ellos realicen un trato no menos favorable que el que otorga a los inversionistas nacionales (trato nacional) o a los inversionistas de otros países (trato de nación más favorecida). En lo relativo a la inversión, el acuerdo prohíbe los requisitos de desempeño a los inversionistas provenientes de países miembros. Además, los países adherentes deben asegurar que los inversionistas puedan repatriar libremente las utilidades y el capital invertido. Los países no podrán expropiar directa o indirectamente las inversiones realizadas por inversionistas de los países miembros, salvo por causas de utilidad pública, y con una indemnización igual al valor de mercado de su inversión, más los intereses correspondientes.

Según Hufbauer y Schott (1993), estas disposiciones requerirán de reformas sustanciales en la ley de inversión extranjera mexicana, sin afectar mayormente lo establecido en las legislaciones más liberales de Estados Unidos y Canadá. Indudablemente, la adhesión de un nuevo país a NAFTA requerirá de una adecuación, igualmente sustancial a la mexicana, de su legislación relativa a la inversión extranjera. Si bien es cierto que los países de la región han liberalizado dramáticamente su tratamiento hacia la inversión extranjera en los últimos años, el ingreso al NAFTA, al congelar estas liberalizaciones y exigir otras adicionales, les quitaría importantes grados de libertad en sus políticas en este campo en el futuro.

285

Agricultura

Dado su carácter sensible para los tres países firmantes, la agricultura recibe un trato especial en el NAFTA. En efecto, dos acuerdos fueron firmados en este campo, uno entre Estados Unidos y Canadá y otro entre Estados Unidos y México. Para el comercio agrícola Canadá-Estados Unidos, las provisiones sobre la agricultura del Tratado de Libre Comercio entre ambos países continúan en vigencia.

El acuerdo entre Estados Unidos y México es de interés para los países latinoamericanos, por dos razones. En primer lugar, el acceso al mercado estadounidense para productos agrícolas mexicanos, si bien mejorará en un período de 10 a 15 años (dependiendo del producto de que se trate), continuará siendo objeto de controles y monitoreo. Para algunos productos de interés para México (azúcar, jugo de naranja y cacahuets), habrá un gradual aumento de cuotas pero no su eliminación. En otras palabras, en la agricultura no habrá un movimiento rápido hacia el libre comercio sino una liberalización gradual y administrada. Además, existen cláusulas de salvaguardia especiales para este sector que le permiten a los países norteamericanos dilatar la liberalización de sus importaciones más allá de los períodos acordados. El tratamiento de la agricultura es particularmente importante para los países latinoamericanos que son exportadores de productos agrícolas (por ejemplo, Chile, los países del MERCOSUR o los países centroamericanos); para estos países, una parte importante de los beneficios de adherirse al NAFTA radican en el levantamiento de las restricciones no arancelarias en Norteamérica a las importaciones agrícolas.

286

Por otra parte, México obtuvo un calendario de liberalización gradual para productos agrícolas sensibles (en particular, el maíz). Para algunos países con un sector agrícola tradicional grande pero no competitivo (vr. gr., Chile), la posibilidad de negociar un período de transición durante el cual realizar el ajuste estructural para reducir el tamaño de dicho sector puede ser igualmente importante que para México.

Servicios financieros

El tratado elimina las restricciones al comercio de servicios financieros, estableciendo que las empresas o personas de un país miembro podrán realizar en otros países signatarios operaciones de banca, seguros, compraventa de valores y otros servicios que el país anfitrión determine son de naturaleza financiera. Sin embargo, se permite la adopción de medidas que tengan como objetivo general procurar la integridad y estabilidad del sistema financiero nacional y, en circunstancias especiales, solucionar desequilibrios en la balanza de pagos. En la práctica, la adopción de medidas orientadas a proteger la estabilidad e integridad del sistema financiero se ven restringidas por el escaso poder efectivo que tienen los estados pequeños en comparación a los poderosos grupos financieros multinacionales, los cuales muchas veces son sus principales fuentes de crédito.

En el caso de México, la discusión se centró en la gradualidad del relajamiento de los límites impuestos a la participación de empresas extranjeras en el mercado y al porcentaje de propiedad foránea de las firmas nacionales. Para México, el NAFTA establece que, durante el período de transición, el límite de la participación extranjera agregada en el mercado bancario se incrementará gradualmente de un 8 por ciento en 1993 a un 15 por ciento en 1999. No obstante la gradualidad permitida durante este período de transición, la proporción inicial de mercado de 8 por ciento permite una sustancial entrada de bancos comerciales de Canadá y Estados Unidos, la cual se verá evidentemente ampliada luego del período de transición, dado el acceso prácticamente ilimitado que tendrán estos bancos al mercado mexicano.

La mayor apertura en el sector de servicios financieros que generaría el ingreso al NAFTA tiene efectos negativos y positivos. Por una parte, el impacto positivo más importante viene dado por la ampliación del rango de servicios financieros disponibles para las firmas domésticas que la apertura implica. La entrada de proveedores extranjeros de servicios financieros puede permitir el levantamiento de una serie de restricciones presentes en los mercados nacionales, como son el escaso financiamiento al comercio exterior, inexistencia de mercados futuros y cobertura de riesgos más delgada que en los países desarrollados, lo cual puede tener un impacto significativamente positivo sobre la competitividad de los productores latinoamericanos. Además, la entrada de firmas extranjeras tiene el potencial de proporcionar al país anfitrión nuevas fuentes de financiamiento externo.

287

Sin embargo, el ingreso al NAFTA puede afectar negativamente la posibilidad del país de utilizar criterios de selectividad y discrecionalidad entre flujos de capitales de largo plazo, que incrementan la inversión, y flujos de corto plazo, esencialmente volátiles y desestabilizadores de las economías domésticas. Otro impacto negativo digno de ser considerado es que la entrada de firmas extranjeras en el mercado financiero puede retardar el desarrollo de una industria nacional competitiva, dado que en la mayoría de los países en desarrollo los servicios financieros son industrias nacientes.

Derechos de propiedad intelectual

Los países signatarios del NAFTA se comprometen a proteger adecuada y efectivamente los derechos de propiedad intelectual con base al principio de trato nacional, y a asegurar el cumplimiento efectivo de estos derechos. Las áreas de protección incluidas son los derechos de autor, patentes, mar-

cas, derechos de los obtentores de vegetales, diseños industriales, secretos industriales, semiconductores e indicaciones geográficas.

Uno de los grandes temas de preocupación de Estados Unidos ha sido cautelar los derechos de propiedad intelectual de sus empresas transnacionales. Efectivamente, aún antes de las negociaciones del NAFTA, Estados Unidos había presionado al Gobierno mexicano para el establecimiento de una legislación que protegiera efectivamente la propiedad de patentes, derechos de autor y marcas comerciales. En este sentido, la promulgación de la nueva ley de propiedad intelectual mexicana de 1991 sirvió como medio para la simplificación de las negociaciones y su éxito final. De la misma manera como México debió adecuar su legislación en esta área, los países que deseen acceder al NAFTA deberán legislar o reformar sus legislaciones existentes en orden a proteger más efectivamente los derechos de propiedad de esfuerzos innovadores originados principalmente en los países desarrollados.

En el actual estadio de desarrollo tecnológico en que se encuentran los países latinoamericanos, es poco probable que una legislación que cautele efectivamente los derechos de propiedad intelectual pueda atraer inversión extranjera intensiva en tecnología avanzada. Esto se debe a que, independientemente de la legislación sobre la materia, las grandes empresas transnacionales, en sus inversiones en el mundo en desarrollo, tienden a utilizar tecnologías que ya se han estandarizado y que, por lo tanto, han pasado al dominio público. Además, dada las características del esfuerzo innovador de las economías de la región, encaminado principalmente al uso y copia de conocimientos originados en los países desarrollados, la adopción de este tipo de legislaciones limitaría la posibilidad de adquirir tecnologías a bajo costo. No obstante, los países que deseen acceder al NAFTA deberán ir adecuando su legislación a los altos niveles de protección a la propiedad intelectual especificados en dicho tratado.

Normas medioambientales y laborales

El NAFTA contiene dos acuerdos anexos, negociados a instancias de la Administración entrante del Presidente Clinton, uno sobre medio ambiente y el otro sobre normas laborales. Estos anexos representan la respuesta del nuevo gobierno de Estados Unidos a las preocupaciones de los sindicatos y ambientalistas. Los primeros estaban temerosos que las normas laborales menos estrictas y los salarios mucho más bajos prevalecientes en México podrían convertirse en una especie de *dumping* social en el contexto de un comercio sin restricciones en Norteamérica. Los segundos estaban preocu-

pados de las consecuencias medioambientales en México de la reglamentación más laxa de este país y de la posibilidad de un llamado *dumping* ecológico por parte de México. Si bien no está claro que las disposiciones contenidas en estos anexos vayan a constituirse en restricciones serias al comercio, los temas medio ambientales y laborales podrían en el futuro ser utilizados ya sea como herramientas proteccionistas o como una forma de presionar a miembros prospectivos para que introduzcan modificaciones en sus legislaciones que erosionen una de sus ventajas comparativas principales (bajos salarios) o que representaran costos medioambientales que los países de la región no están en condiciones de afrontar en el estadio de desarrollo en el que se encuentran. En definitiva, el tema medioambiental es importantísimo para los países latinoamericanos, pero ellos deben tener la libertad de tratarlo en forma independiente de la problemática de los acuerdos de libre comercio.

Conclusiones

Las estimaciones del impacto comercial de una adhesión al NAFTA indican sin ambigüedad que, para la mayoría de los países latinoamericanos, la adhesión al NAFTA no tendrá grandes consecuencias sobre los flujos de comercio y que quedarse afuera no conllevará grandes pérdidas. Por supuesto, algunas economías cuyas exportaciones están orientadas principalmente hacia el mercado norteamericano (y además están altamente concentradas en manufacturas) se verán beneficiadas con el NAFTA en forma importante: no sólo sus exportaciones crecerán sino también la adhesión al NAFTA probablemente atraerá flujos significativos de inversiones. Esta es claramente la situación de México y, en menor medida, de algunos países de Centroamérica y el Caribe. Además, para estos países la desviación de comercio que puede conllevar adherirse al NAFTA va a ser menor, ya que las importaciones provenientes de NAFTA son grandes aun sin tratado comercial. Sin embargo, para la mayoría de los países latinoamericanos, no puede seriamente esperarse que una eventual adhesión al NAFTA tenga efectos muy significativos sobre sus exportaciones o sobre la inversión extranjera. Y, para ellos, las pérdidas por desviación de comercio pueden ser mucho más importantes.

La adhesión al NAFTA también implica una importante pérdida de autonomía en cuanto a política económica, lo que, a la hora de realizar los análisis de beneficio-costos, no debe dejarse de lado. En particular, es esencial retener la capacidad de ejercer control sobre la cuenta de capital de la balanza de pagos, lo que se verá seriamente limitado en el contexto del NAFTA.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGOSIN, M. R., ed. (1995), *La Inversión Extranjera Directa en América Latina: Su Contribución al Desarrollo*, Departamento de Economía de la Universidad de Chile y Banco Interamericano de Desarrollo, Red de Centros de Investigación Económica Aplicada, Santiago, en prensa.

BOUZAS, R. y ROS, J. (1993), "The North-South Variety of Economic Integration: Issues and Prospects for Latin America", Documentos e Informes de Investigación N° 141, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Buenos Aires, marzo.

BROWN, D., DEARDOFF, A. y STERN, R. (1992), "A North American Free Trade Agreement: Analytical Issues and a Computational Assesment", *World Economy*, Vol. 15, enero.

ERZAN, R. y YEATS, A. (1992), "U.S.-Latin American Free Trade American Areas: Some Empirical Evidence", en S. Saborío (ed.), *The Premise and the Promise: Free Trade in the Americas*, Overseas Development Council, Washington, D.C.

FRITSCH, W. (1992), "Integración Económica: ¿Conviene la Discriminación Comercial?", en R. Bouzas y N. Lustig (eds.), *Liberalización Comercial e Integración Comercial. De NAFTA a MERCOSUR*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Buenos Aires.

HUFBAUER, G. C. y SCHOTT, J. (1993), *NAFTA. An Assesment*, Institute for International Economics, Washigton, D.C.

KRUGMAN, P. R. (1979), "Increasing Returns, Monopolistics Competition and International Trade", *Journal of International Economics*, Vol. 9, N° 4, noviembre.

LAIRD, S. (1990), "U.S. Trade Policy and México: Simulations of Possible Trade Regime Changes", Working Paper, World Bank, Washington, D.C.

PRIMO BRAGA, C. (1992), "NAFTA and the Rest of the World", en N. Lustig, B. P. Bosworth y R. Z. Lawrence (eds.), *North American Free Trade. Assesing the Impact*, The Brookins Institution, Washington, D.C.

ROSENTHAL, G. (1994), "Notas sobre el Tratado de Libre Comercio", *Comercio Exterior*, Vol. 44, N° 6, México, junio.

Tendencias Actuales de los Procesos de Integración Económica desde la Perspectiva Europea

En esta sección se ponen de manifiesto visiones complementarias de las consecuencias que se derivan para España y la Unión Europea de la progresiva profundización del proceso de integración comunitario.

Así, **C. Westendorp** subraya el conjunto de transformaciones económicas y sociales que ha supuesto para la sociedad española su integración en la U.E. Las enseñanzas que se obtienen del trabajo son muy ilustrativas dado que ponen de manifiesto que a partir de un cierto desarrollo de los mecanismos de integración, las consecuencias de la misma trascienden el campo de lo estrictamente económico y afecta a otras áreas de la vida social repercutiendo incluso en ámbitos tradicionalmente reservados a los dominios de la soberanía nacional como, por ejemplo, la política exterior y de seguridad.

Por su parte, **J. A. Nieto** examina cómo a finales del siglo XX, la Unión Europea y los Estados Unidos en el contexto de progresiva apertura del comercio mundial, redefinen sus espacios comerciales y desarrollan diferentes mecanismos de integración de sus economías con nuevos socios situados más allá de sus fronteras geográficas. A tal efecto analiza la evolución de los flujos de comercio y las iniciativas de ambos bloques de cara a fomentar la integración económica en sus respectivos entornos.

Consecuencias Económicas y Políticas de la Integración en la Unión Europea para la Sociedad Española

La normativa y las decisiones que se adoptan en la Unión Europea (UE) afectan a la vida diaria de los ciudadanos españoles. Ya nos hemos acostumbrado a utilizar un pasaporte de color rojo oscuro en cuyas tapas figura la mención “Unión Europea”, y a pasar el control de entrada en los aeropuertos del Viejo Continente en filas reservadas a “ciudadanos de la Unión Europea”. Nuestros agricultores se han aprendido bien los mecanismos de subvención y apoyo de la política agrícola común (PAC). Nuestra flota pesquera faena en aguas de terceros países merced a acuerdos negociados por la Unión. Van desapareciendo en nuestro país viejos monopolios, como el de la distribución de gasolinas; a finales de 1998, otras compañías de telecomunicación competirán con Telefónica en la prestación de servicios de telefonía vocal, como algunas ya lo hacen en la actualidad en los servicios telefónicos “de valor añadido”; IBERIA tiene que competir con otras compañías en el servicio del “Puente Aéreo” Madrid-Barcelona. Ya nos hemos familiarizado a operar con Bancos extranjeros establecidos en nuestro país, con la misma naturalidad con que lo hacemos con el Banco ó la Caja de Ahorros local. Numerosas obras de infraestructura (puertos, carreteras) han sido financiadas en todo ó en parte con fondos comunitarios.

295

Todo esto es consecuencia de nuestra integración en la UE, sin duda uno de los hechos de mayor transcendencia en la historia contemporánea de España.

Cada año, sobre la base de los Tratados comunitarios, se adoptan muchas decisiones que influyen muy directamente en la realidad de los Estados Miembros (EM) y de sus nacionales. La acción de la Unión se extiende no sólo a las áreas conocidas como “tradicionales” —relaciones comerciales con terceros países, ordenación de la pesca y relaciones pesqueras con países terceros, agricultura, derecho de la competencia, transportes—, sino también a otras nuevas como la regulación del llamado “mercado interior” y algunas en las que la Unión no tiene una competencia exclusiva, sino compartida con los EM: visados; medio ambiente; formación profesional y educación;

cultura; I+D; salud pública; política industrial; protección de los consumidores; grandes redes transeuropeas de infraestructura de transportes, de energía y de telecomunicaciones; y cooperación al desarrollo. La Declaración n.º 1 aneja al Tratado de la Unión Europea (TUE) establece la posibilidad de incorporar los sectores de la energía, el turismo y la protección civil al ámbito de competencias comunitarias¹.

Con el fin de clarificar el ejercicio de las competencias compartidas la UE se rige por el llamado “principio de subsidiariedad” definido en el Artículo 3B del TUE: la Unión sólo debe intervenir en estas materias en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los EM y por tanto, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, puedan lograrse mejor a nivel comunitario. Algunos Estados Miembros (p.e. el Reino Unido) desean que este principio se extienda también a las competencias exclusivas, en su ánimo de reducir el ámbito de actuación de la Unión.

La normativa comunitaria afecta asimismo a los ciudadanos en cuestiones muy importantes para su vida profesional, política y personal. Los ciudadanos europeos tienen derecho a circular libremente a través de la Unión, a establecer su residencia (y la de su familia) en cualquier EM y a realizar en ellos una actividad laboral ó profesional (con sometimiento en este último caso a los requisitos de convalidación de títulos académicos y demostración de aptitud profesional). El TUE (Arts. 8 y 8A a 8D) introdujo además —por iniciativa de España— el concepto de la “Ciudadanía de la Unión”, entendida como el conjunto de derechos políticos, sociales y económicos de los ciudadanos garantizados por la Unión, que se suman a los que disfrutan por su condición de nacionales de un EM. Estos son el referido derecho de circular y residir libremente en el territorio de los EM; el derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo (PE) en el Estado en el que se resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado²; el derecho a acogerse a la protección diplomática ó consular por las autoridades de cualquier EM, en un tercer país en el que no haya representación del EM del que se es nacional; y el derecho de presentar peticiones al PE ó a dirigirse al llamado “Defensor del Pueblo Europeo”. En cierto modo también, la actuación de la Unión en áreas no meramente eco-

¹ Esta cuestión se discutirá en la Conferencia Intergubernamental para revisión de los Tratados, que comenzará en 1996.

² Para poder recoger este derecho en nuestro Ordenamiento fue necesario modificar nuestra Constitución.

nómicas —educación, sanidad, cultura— introducidas por el Tratado de Maastricht, tiene como objetivo dar a aquélla una dimensión más humana y menos economicista, que permita a los ciudadanos percibir con más claridad la idea de Europa..

La actuación de la Unión se extiende incluso a áreas consideradas tradicionalmente dominio reservado de la soberanía nacional: la política exterior y de seguridad y la cooperación en los asuntos de Justicia e Interior. El fin de la guerra fría y la reunificación de Alemania, la inestabilidad creciente en Europa, la reaparición de viejos problemas étnicos y de delimitación de fronteras, y la necesidad de contribuir colectivamente a la construcción de un nuevo orden global demuestran la necesidad de que los EM establezcan una colaboración más estrecha en cuestiones de política exterior y de seguridad. El establecimiento de un espacio sin controles fronterizos entre los EM requiere la cooperación en cuestiones como las políticas de visados, inmigración y asilo. La globalidad de las actuaciones del crimen organizado, de problemas sociales como la toxicomanía y de las acciones fraudulentas reclama una cooperación más estrecha entre las autoridades de Justicia y de Interior de los EM. La cooperación reforzada en estos ámbitos se mantiene sin embargo todavía en un plano predominantemente intergubernamental, pero las disposiciones del TUE que las regulan deberán ser revisadas en la Conferencia Intergubernamental de 1996.

297

Queda claro pues que la amplitud y profundidad de las cuestiones de todo orden que se deciden y regulan en el ámbito de la UE es inmenso, afectando no sólo a nuestra soberanía sino a toda la vida económica, política y social de las personas. Sin embargo, el hombre de la calle en nuestro país no sigue de cerca los asuntos europeos. El Tratado de Maastricht no suscitó entre nuestros compatriotas grandes pasiones. En las últimas elecciones al Parlamento Europeo (Junio de 1994) el porcentaje de participación en España fué bajo (59,31%) respondiendo a un fenómeno bastante extendido en la mayoría de los Estados Miembros³.

Importancia y efectos de la integración

La adhesión de España a la CE en 1986 constituye un hito histórico porque representa de hecho el fin del aislamiento secular de nuestro país,

³ Y aún así fue bastante más alto que en otros EM: Dinamarca (52,9%), Francia (52,7%), Irlanda (44%), Países Bajos (35,6%), Portugal (35,5%), y Reino Unido (36,4%).

que tan profundas y negativas consecuencias ha tenido en nuestra evolución política, económica, social y cultural desde que en el Siglo XVIII se decidió cerrar nuestras fronteras a las ideas de progreso y de libertad que venían de Europa. El retraso en la industrialización y en el desarrollo de nuestro país se debió en gran parte al aislamiento y al proteccionismo que predominaron en España durante más de dos siglos.

Una de las principales consecuencias de nuestra adhesión a la CE fué la apertura y liberalización de nuestra economía. España se abrió a un mercado quince veces más grande que el suyo y con un nivel de protección frente al resto del mundo tres veces más bajo (salvo en el comercio de productos agrícolas). La adhesión coincidió además con un fortísimo impulso liberalizador en la propia Comunidad (con el programa del mercado interior) y a nivel global, impulso que continúa en la actualidad (aplicación de los acuerdos de la Ronda Uruguay, acuerdos con los países asociados del Centro y del Este de Europa, acuerdos con los países Mediterráneos). En muy poco tiempo, nuestras empresas tuvieron que afrontar la competencia de productos y de servicios procedentes de países con un nivel de desarrollo superior al nuestro, ó con costes de producción inferiores.

El punto de partida no era idóneo: nuestro país se encontraba a principios de los años ochenta con un insuficiente nivel de infraestructuras, un funcionamiento incorrecto del mercado de factores, una baja tasa de ahorro y una clase empresarial escasamente acostumbrada a la innovación y a la presencia comercial fuera de nuestras fronteras. En agricultura, tampoco el punto de partida era bueno: nuestra orografía, nuestro régimen de lluvias y la dimensión media de nuestras explotaciones hacían que la productividad de nuestro agro fuera bastante más baja que la de las agriculturas de nuestros socios comunitarios⁴.

La integración se llevó a cabo sin embargo con un éxito bastante notable. En el Tratado de Adhesión se introdujeron mecanismos para adaptar nuestra integración a las circunstancias específicas de España. Fueron establecidos períodos transitorios largos que evitaron una liberalización instantánea tanto por parte española (productos industriales, productos agrícolas continentales) como por parte de nuestros socios comunitarios (productos mediterráneos y pesca). También se obtuvieron períodos transitorios en los capítulos de

⁴ Véase Donato Fernández Navarrete "La Agricultura, grandezas y miserias de la PAC. El sector agrario español ante la CEE", en la obra colectiva "1993, España ante el Mercado Único", Ediciones Pirámide, 1989. El autor señala que en 1986, frente a un 8% de población activa agraria en la CEE-12, España se situaba en un 16% y en cuanto a aportación al PIB, España con un 6% también doblaba a la media comunitaria en dicho año.

banca, seguros, movimientos de capitales y monopolios. En el capítulo laboral, se consiguió desde la adhesión la plena igualdad de trato de los trabajadores españoles en países comunitarios. Se establecieron regímenes específicos económicos para Ceuta, Melilla y Canarias.

Una gran parte del éxito se debió también al esfuerzo de todos los españoles. Nuestro país, que había logrado realizar una difícil transición política durante la década precedente, ofrecía en 1986 un marco político estable con una sólida mayoría socialista en el Parlamento, y un potencial de crecimiento extraordinario. Esto último había venido facilitado por unas reformas estructurales de gran alcance realizadas por el primer gobierno del PSOE, que incluían la privatización de importantes empresas públicas (el ejemplo más notable fué la SEAT), la ejecución de planes de reconversión de industrias “maduras” (acero, construcción naval, fertilizantes, electrodomésticos) y la introducción de reformas en las normativas laboral, de arrendamientos urbanos y de actividades comerciales. El proceso de reformas continuó tras la adhesión, especialmente en los sectores en los que se hacía precisa la adaptación a la normativa comunitaria (introducción del IVA, sector financiero, legislación cambiaria y del cheque, ley de patentes, ley de sociedades anónimas).

Todo ello propició un extraordinario impulso inversor en nuestro país, que dió paso a un fuerte crecimiento económico en el cuatrienio 1986-89. España logró realizar en ese período avances muy significativos en la convergencia real con nuestros socios comunitarios; nuestro PIB por habitante pasó del 72,8% de la media comunitaria en 1986 a un 79,2% en 1991⁵. En el sector agrario, el crecimiento de la renta fué espectacular (más del 40%) y la productividad aumentó gracias a una fuerte capitalización de nuestro agro.

En el ámbito institucional comunitario, España obtuvo un tratamiento de “país grande” en la Comisión y en el Tribunal de Justicia. Disponemos de dos Comisarios y de un Juez (hoy Presidente del Tribunal), participando además en la rotación del Juez decimotercero. En las otras dos instituciones, Consejo y Parlamento, el tratamiento ha sido más próximo al de los países grandes que al de los intermedios, con 8 votos en el Consejo y 64 Europarlamentarios. Ha sido en el Consejo en donde España, con sus 8 votos y junto con otros países mediterráneos, ha podido oponer una minoría de bloqueo de 23 votos en muchas cuestiones que afectaban directamente a los intereses españoles. De esta forma se ha preservado el difícil equilibrio entre los países del Norte y del Sur de la Comunidad.

⁵ La Fundación FIES estima que, a un ritmo de crecimiento anual de al menos un punto porcentual de nuestro PIB por encima de la media comunitaria, alcanzaríamos esa media hacia el año 2015.

Después de la adhesión, España ha mejorado desde dentro su situación que se ha concretado en reducción de los períodos transitorios de aquellos productos que nos interesaban especialmente, como los agrícolas mediterráneos (reducción de 10 a 7 años), y en materia de pesca (reducción de 17 a 7 años). Hemos reequilibrado las políticas estructurales de la Comunidad, como los Paquetes Delors I y II, logrado que la cohesión económica y social se retenga como principio que debe guiar todas las políticas de la Unión y que se establezcan en los Tratados medidas que hagan efectiva la ciudadanía europea y la consecución de acuerdos de la Comunidad (p.e. OCM sobre el plátano) claramente favorables a nuestros intereses. En el Tratado de la Unión Europea, España aportó contribuciones muy relevantes: establecimiento de la ciudadanía europea, la cohesión económica y social y la creación del Comité de las Regiones.

El Partido Socialista ha asumido el proyecto europeo como una política de Estado, tratando de asegurar el consenso entre las diferentes fuerzas políticas en las decisiones estratégicas, al tiempo que ha propiciado un modelo de Europa que defiende el mantenimiento del Estado de Bienestar como seña de identidad europea. En aras de esta política de Estado, se designó desde la adhesión a un Comisario español miembro del PSOE y a otro del Partido Popular, continuándose este planteamiento en los sucesivos cambios de la Comisión europea. Igualmente se ha impulsado el consenso en el nombramiento de otros altos cargos en las instituciones comunitarias y en las Cortes, con ocasión de los procesos de ratificación de todas las innovaciones del Derecho Primario (Acta Unica Europea, Tratado de la Unión Europea y Tratado de Adhesión de Austria, Finlandia y Suecia).

Integración y convergencia

El Art. 2 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, tal como ha quedado modificado en Maastricht, señala que: *“La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas ó acciones comunes contempladas en los artículos 3 y 3A, un desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente, un alto grado de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de empleo y de protección social, la elevación del nivel de vida y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados Miembros”*.

En estas líneas se resumen todos los objetivos económicos de la UE, que se completan con las disposiciones sobre cuestiones monetarias del Capítulo II del Título VI del TUE y de los Protocolos 3 a 6 anejos a dicho Tratado. El Art. 103 del TUE señala en su ap. 1 que “*Los EM considerarán sus políticas económicas como una cuestión de interés común y las coordinarán en el seno del Consejo.*”. Los apartados siguientes establecen un sistema de vigilancia multilateral de las políticas económicas de los EM.

La unión económica constituye pues objetivo esencial de los tratados, entendiéndose por tal el mercado interior y la coordinación económica muy estrecha entre los EM. Ello se completa con una unión monetaria que se diseña en el Tratado como un proceso por etapas con el establecimiento en la tercera fase de una moneda única (a partir de 1997, ó de 1999), que constituye el complemento adecuado del mercado interior⁶.

Dado que el Sistema Monetario Europeo (SME) establece un esquema de relación entre las monedas en el que éstas deben constituir un todo homogéneo, se hace necesario un alto grado de armonización de las políticas monetarias y macroeconómicas. Es lo que se denomina convergencia nominal. El Art 109J del TUE indica las condiciones objetivas ó criterios de convergencia que deberán cumplir los EM que deseen pasar a la tercera fase de la UEM, y compartir una misma moneda:

- Disciplina presupuestaria: el déficit público no deberá superar en proporción el 3% del PIB y la deuda de las Administraciones públicas el 60% del PIB.
- Estabilidad de precios: la inflación no debe ser superior a 1,5 puntos porcentuales por encima de la media de los tres países con una tasa más baja.
- Aproximación de los tipos promedio de interés nominal a largo plazo: éstos no deben superar en más de 2 puntos la media de los tres países con mejor comportamiento en materia de estabilidad de precios.
- Mantenimiento “sin tensiones graves” durante dos años (especialmente los dos anteriores a la entrada en vigor de la tercera fase de la UEM) de los márgenes normales de fluctuación dispuestos por el Mecanismo de Cambios del SME. Actualmente estos márgenes se hallan situados en el +/- 15%.

301

⁶ En el TUE se diseñan las políticas referentes al mercado único y a la unión monetaria (en la tercera fase, no en las fases anteriores) como supranacionales, pero no así la política económica que se mantendrá en manos de los Estados, si bien sometida a una estrecha coordinación y a vigilancia multilateral.

En la actualidad muy pocos de nuestros socios comunitarios cumplen todos los referidos criterios de convergencia: Según las previsiones para 1995, sólo Luxemburgo y Alemania cumplirán los cinco; Irlanda, Reino Unido, Francia, Dinamarca y Austria cumplirán tres y el resto dos ó menos. La principal dificultad se centra en el saneamiento de las finanzas públicas⁷. En 1994, la Comisión, de acuerdo con lo establecido en el Art. 104C del Tratado, ha abierto contra todos los EM —salvo Irlanda— el procedimiento por déficit excesivos.

La importancia de que España pueda estar en tiempo en el grupo de cabeza es grande. En meses recientes se han publicado algunos documentos⁸, en los que se sugiere la idea de institucionalizar una Europa con socios “de clase diferente”, mediante la creación de un “núcleo duro” de países ó de un “círculo interior” que avance más rápidamente en la integración. Estos planteamientos son inadmisibles para España, por su carácter excluyente y arbitrario (el documento alemán menciona una lista de países que según él podrían formar parte del núcleo duro, aunque actualmente no todos ellos cumplen los criterios de convergencia). La filosofía que subyace es que existe un grupo de países en los que el grado de divergencia real de sus economías es menor, por lo que estarían en mejores condiciones de formar un área monetaria óptima⁹. En esto se apoya la idea de la “institucionalización” de las varias velocidades, especialmente teniendo en cuenta las futuras ampliaciones de la Unión a los Países de Europa Central y del Este, que añadirán más divergencias económicas entre los integrantes del sistema. Una razón adicional a esta formación de un “club de ricos” es el temor a los costes que las futuras ampliaciones pueden suponer para las arcas comunitarias.

El participar o no en el “núcleo duro” no es indiferente ni económica ni políticamente. Recientemente (Enero de 1995), un grupo de expertos encabezado por el holandés Cees Maas ha presentado al Comisario europeo de Finanzas, Henning Christophersen, un informe en el que se indica que los países de la Unión que en 1997 ó en 1999 no participen en la moneda única

⁷ Véase el artículo: “La UEM: estado de la convergencia”, Boletín Información Comercial Española (BICE), Dic. 1994.

⁸ Nos referimos al documento de la fracción CDU/CSU en el Bundestag “Reflexiones sobre la política europea”, publicado en Sept. de 1994, y a las declaraciones hechas casi simultáneamente al diario “Le Figaro” por el Primer Ministro francés Sr. Balladur.

⁹ Ello tiene relevancia, según los expertos, porque el paso a la moneda única debe de hacerse —por razones técnicas— en un “big bang”, y para que se asegure la confianza en la misma debe aquella ser tan fuerte como la moneda nacional más fuerte, lo que requiere un alto grado de convergencia entre los EM participantes.

tendrán divisas que se considerarán “débiles” y podrían ser víctimas propiciatorias de los especuladores en los mercados europeos. Además, los que formasen parte del “núcleo duro” tenderían a crear un acervo jurídico y político que podría hacer aún más difícil la incorporación de los Estados retardatarios¹⁰. Por ello tiene fundamento la tesis de que la formación de un “núcleo duro” actuaría más como un elemento de distanciamiento entre los EM que como elemento aglutinador.

Para evitar la formación de una Unión con socios de clase diferente, que tendría efectos disgregadores, se hace imprescindible no sólo un esfuerzo de los países menos desarrollados ó menos virtuosos por converger con los más estables, sino la articulación de instrumentos de carácter redistributivo y unas políticas de acompañamiento que sirvan para compensar las diferencias derivadas de los distintos niveles de desarrollo de los EM. Se trata, en suma, no sólo de que el que quiera y pueda avanzar más en la integración lo haga efectivamente, sino de que se pongan los medios para que todo el que quiera, pueda, si demuestra su esfuerzo y capacidad para converger.

Convergencia y solidaridad

En el seno de los Estados las inversiones y la industria tienden a concentrarse en las regiones más desarrolladas, en las que existe un nivel de infraestructuras y de servicios más alto, un mercado más dinámico y una mano de obra más cualificada. Para paliar y corregir esas diferencias, las autoridades centrales disponen de mecanismos redistributivos (en España el Fondo de Compensación Interterritorial) que transfieren recursos a las regiones menos avanzadas con cargo a los presupuestos generales del Estado. Estas transferencias, aunque varían según los países, suelen representar entre el quince y el treinta por ciento del PIB de las regiones beneficiadas. Por otro lado, en el seno de los Estados nacionales, existe una fácil movilidad de la mano de obra hacia las regiones con un mercado de trabajo más dinámico.

En la UE, los Estados Miembros han transferido —ó transferirán en el futuro— a la Unión algunas de sus competencias (p.e. en materia de política comercial y arancelaria, agricultura, pesca, política monetaria y cambiaria en la tercera fase de la UEM). La Unión ejerce estas competencias a través de

¹⁰ En este sentido debe recordarse que Alemania está intentando imponer la tesis, cara a la Conferencia de 1996, de que los Tratados puedan modificarse por mayoría cualificada, rompiendo la regla de la unanimidad que consagra el Art. N, párrafo 1, del TUE.

los órganos comunitarios (Comisión, Consejo, Sistema Europeo de Bancos Centrales). Ahora bien, aunque las reglas del mercado único contemplan la libre circulación de los trabajadores y el derecho de instalación de los profesionales, junto con la libertad de movimientos de mercancías y de capitales, no pueden sin embargo eliminar las barreras que representan las diferencias de cultura y de idioma entre los países miembros, y otros factores (alto coste de la vivienda en Europa, trabas administrativas¹¹) que desaniman esos movimientos.

El equilibrio entre los distintos Estados y regiones es muy importante en una Unión que tiene, aunque embrionaria, una cierta vocación federal. En su informe ante el Parlamento Europeo en 1992, el profesor Mac Dougall mencionaba varios factores que en el mercado único pueden actuar en contra de un mayor equilibrio económico entre Estados y regiones: la concentración de inversiones en las zonas con mayores economías de escala y menores costes de transporte (lo que juega en perjuicio de los países periféricos, y aún más tras la reciente ampliación de la UE a Austria, Finlandia y Suecia, que desplazará el centro de gravedad más hacia el norte y centro de Europa); las reducciones arancelarias a consecuencia de los acuerdos de la Ronda Uruguay y la creciente importancia del comercio intraindustrial.

304

Por otro lado, la UEM también tendrá efectos potencialmente negativos sobre los países de menor desarrollo relativo, porque éstos no tendrán ya la posibilidad de defenderse con una devaluación frente a un serio deterioro de sus balanzas corrientes.

Por todo lo anterior, resulta evidente la necesidad de establecer a nivel comunitario mecanismos de compensación. El TUE señala en su Art. A que la Unión tendrá por misión organizar de modo coherente y solidario las relaciones entre los EM y entre sus pueblos. Los Arts. B y 3J incluyen entre sus objetivos el fortalecimiento de la cohesión económica y social. En el Art. 2 se establece, entre otras, la misión de promover un desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad. En el Art. 130A se señala que la Comunidad se propone reducir la diferencia entre los niveles de desarrollo de diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas, incluidas las zonas rurales. El Art. 130B señala que la promoción del desarrollo armonioso, la reducción de diferencias entre los niveles de desarrollo y el fortalecimiento de la cohesión económica y social, deberán tenerse en cuenta a la hora de **formular** las políticas comunitarias. El Art. 130D prevé la creación de

¹¹ La emigración tradicional viene además en Europa desanimada por las elevadas prestaciones de desempleo, el "mercado negro" de trabajo, el trabajo del cónyuge y el trabajo a tiempo parcial.

un Fondo de Cohesión (que actúa para reducir las disparidades no ya entre regiones sino entre Estados) para financiar inversiones en materia de infraestructuras del transporte y proyectos de protección del medio ambiente que se deriven del cumplimiento de la legislación comunitaria.

La actuación en estas áreas se realiza a través de los Fondos Estructurales (FE) —FEOGA Orientación, Fondo Social Europeo y Fondo Europeo de Desarrollo Regional— y del Fondo de Cohesión (FC). De acuerdo con el Protocolo nº 15 al Tratado, los fondos de cohesión se asignan a los EM cuyo PNB per cápita sea inferior al 90% de la media comunitaria y cuenten con un programa de convergencia aprobado por el Consejo ¹².

Del lado de los ingresos comunitarios, se han establecido en los últimos años ciertos elementos correctivos de la regresividad que les caracterizaba: se ha introducido un *Cuarto Recurso* basado en el PNB de los Estados, y se aplica una discriminación positiva en favor de los cuatro países de la cohesión (España, Irlanda, Portugal y Grecia) para reducir al mínimo los efectos regresivos del *Tercer Recurso* (ingresos por IVA). La aplicación de estos principios se ha recogido en el llamado “Paquete Delors II”, de Perspectivas Financieras 1993/1999. En él se dispone que la financiación con cargo al Tercer Recurso se limitará al 1% de la base del IVA en 1999, con reducción gradual desde el actual 1,4%. Asimismo, se reduce progresivamente para los referidos cuatro países (al 35% en 1999) la base de cálculo de aportación del IVA y el tipo a aplicar a dicha base ¹³. Por otra parte, se incrementan muy sustancialmente (casi se duplican) para dicho período 94-99 los recursos asignados a las políticas regionales y de cohesión: 160.000 MECUs para los FE y 15.150 MECUs para el FC. Se ha creado además un Instrumento Financiero de Orientación para la Pesca (IFOP), para facilitar la reestructuración del sector pesquero.

La utilización de los FE se ha hecho más flexible; el Consejo Europeo de Edimburgo acordó considerar a los proyectos en sanidad y educación como

¹² España recibirá entre el 52 y el 58 por ciento de esta cifra, de acuerdo con la horquilla indicativa recogida en las conclusiones del Consejo Europeo de Edimburgo. Los otros tres países beneficiarios serán Irlanda, Portugal y Grecia.

¹³ En la negociación de Maastricht, España presentó una propuesta para establecer un sistema global de recursos en la Unión en función de la prosperidad relativa de cada EM: la Comisión presentó por su parte una propuesta de un Quinto Recurso de carácter progresivo, pero estas ideas no prosperaron por la oposición de los países ricos. Sin embargo, el Canciller Kohl ha abogado en Mayo de 1994 en un discurso ante el Bundestag por un sistema de distribución de la contribución basado en la renta per cápita. La cuestión deberá ser reexaminada en la Conferencia de 1996, en virtud del acuerdo interinstitucional suscrito en 1993 entre la Comisión, el Consejo y el PE, sobre revisión del sistema de financiación de la UE.

susceptibles de ser financiados con los FE, y mejorar la tasa de cofinanciación comunitaria.

España es el EM que más créditos ha recibido del FEDER en los últimos años en cifras absolutas. Una innumerable cantidad de proyectos han recibido en nuestro país el apoyo financiero comunitario: el AVE Madrid-Sevilla; grandes ejes de conexión por carretera, puertos y aeropuertos; estaciones depuradoras de aguas y de residuos urbanos, centros de investigación, etc.

La normativa comunitaria ha establecido para España en el período 1994-99 las siguientes cifras con cargo a los FE: 26.300 MECUs para el Objetivo 1 (regiones cuyo PIB/hab. es inferior al 75% de la media comunitaria); 1.130 MECUs para el Objetivo 2 (reconversión de zonas en declive industrial); 1.843 MECUs para los Objetivos 3 y 4 (lucha contra el paro de larga duración e inserción profesional de los jóvenes; adaptación de los trabajadores a la transformación de la industria y de los sistemas de producción); 664 MECUs para el objetivo 5b (zonas rurales vulnerables). El total asciende a 29.937 MECUs¹⁴. En 1995, las aportaciones que España recibirá del FEDER, FEOGA Orientación, IFOP, FSE y Fondo de Cohesión ascenderán a 662.470 millones de pesetas, equivalentes a un 0,7% de nuestro PIB, y a un 52% del gasto previsto en infraestructuras en los Presupuestos Generales del Estado en el presente año. Los detalles de las cantidades obtenidas por España en los años 1994 y 1995 figuran en el cuadro siguiente:

306

	<i>(millones Ptas.)</i>	
	<i>1994</i>	<i>1995</i>
FEOGA Or., IFOP	89.000	89.000
FEDER	175.000	285.000
FSE	120.000	130.169
FC	131.000	142.000
Otros	14.955	16.301
Total	529.955	662.470

Fuente: Presupuestos Generales del Estado 1995.

¹⁴ Véase Eneko Landáburu: "La cohesión económica y social y el desarrollo regional: un mismo reto, la Unión Europea". BICE, Abril 1994.

El Paquete Delors II aumentó el gasto comunitario hasta el 1,27% del PNB de la Unión en 1999, y este porcentaje podría ser revisado al alza en el futuro. Pero la realidad es que, con ser importantes, los recursos asignados a lograr un mayor equilibrio económico entre Estados y regiones son insuficientes para asegurar ese equilibrio. En el Informe Mac Dougall antes mencionado se recoge un estudio en el que se estima que habría que alcanzar una cifra de entre el 5 y el 7 por cien del PNB de la Unión para poder actuar en el tejido socioeconómico con efectos suficientes para lograr un progresivo acercamiento de los niveles de prosperidad entre los diversos Estados y regiones. Las cifras, naturalmente, se harían mucho mayores si en un futuro no muy lejano se produce una nueva ampliación para acoger a países de Europa Central y del Este, cuya renta es inferior al 30% de la media comunitaria. Diversos estudios realizados apuntan a que serían necesarias unas cifras adicionales cercanas a 30.000 MECUs anuales, equivalentes a un 0,38% del PNB de la Unión, para facilitar a esos países un grado de apoyo equivalente al que actualmente reciben los cuatro países de la cohesión. Por otra parte, al rebajarse con la entrada de esos países la renta media de la Unión, ello haría que varias regiones españolas que actualmente están incluidas en el Objetivo I, quedasen fuera de él. España debe aspirar al menos a conservar su posición como beneficiario de estos instrumentos.

Es evidente en todo caso, que los mecanismos de redistribución de que dispone la Unión tienen un alcance limitado. España debe crecer a un ritmo superior al de la media europea para acercar nuestro nivel de vida al de los Estados más prósperos; para poder hacerlo tratando a la vez de mantener nuestras magnitudes macroeconómicas dentro de los criterios de convergencia nominal, será preciso que nuestro país haga esfuerzos muy considerables para mejorar nuestra eficiencia productiva.

307

Integración y competitividad

Los logros económicos de la Unión Europea en los últimos años, con ser impresionantes, no han impedido que se hayan dejado sentir los efectos de la crisis. Una de las razones principales de ese fenómeno es, como señala con acierto el **Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo**, presentado por la Comisión Europea al Consejo Europeo de Dublín en Diciembre de 1993 que, aunque nosotros hemos cambiado, el resto del mundo ha cambiado aún más rápidamente¹⁵. El Libro menciona entre estos cam-

¹⁵ *Growth, Competitiveness, Employment. The challenges and ways forward into the 21st. Century*. White Paper, 1993.

bios, la incorporación de nuevos competidores internacionales, la apertura de nuevos mercados como consecuencia del fin del comunismo, el aumento de la edad media de la población en los países industrializados, la nueva revolución industrial —que está causando rápidos y profundos cambios en las tecnologías, en el empleo y en las capacidades requeridas—, la importancia de los conocimientos y de la información en la actividad económica y la interdependencia de los mercados financieros como consecuencia de la libertad de movimientos de los capitales. El Libro propone una serie de iniciativas a nivel comunitario para reforzar la competitividad europea, que son las siguientes: —completar y aprovechar al máximo el mercado interior; —apoyar el desarrollo y adaptación de las PYMEs; —profundizar en el diálogo entre los interlocutores sociales; —crear grandes redes transeuropeas de transporte, telecomunicaciones y energía; —preparar las estructuras para la llamada “sociedad de la información”.

Tanto la creación del mercado interior como el desarrollo de iniciativas sugeridas en el Libro Blanco se basan en la idea de que Europa tiene que asegurar su capacidad de competir en los mercados mundiales, y de hacer frente al desafío que plantea la fuerte competitividad de EEUU, de Japón y de las economías emergentes.

308 *Ante este reto de la competitividad hay que preguntar cómo se encuentra situada España.*

El mantenimiento de un *cuadro macroeconómico estable* es condición esencial para el adecuado desarrollo de la actividad económica. En ese sentido, el esfuerzo que hagamos en aproximarnos a los criterios de convergencia fijados en el TUE estará justificado no sólo por razón de nuestra incorporación a la futura tercera fase de la UEM, sino porque constituye, en términos anglosajones, el “level playing field” para que nuestras empresas puedan competir en el gran mercado europeo y en los mercados mundiales.

Esa estabilidad de las magnitudes macroeconómicas es condición necesaria pero no suficiente. Es preciso también realizar los ajustes estructurales que permitan asegurar esa estabilidad. En ese sentido cabe señalar que el Gobierno español se propone llevar adelante una serie de reformas que incluyen, entre otras, la introducción de más competencia en la distribución de carburantes y en el sector de las telecomunicaciones, la reforma de la legislación sobre el régimen del suelo, la liberalización de los transportes y la reforma de los Colegios Profesionales. En cuanto a la política industrial, las acciones se centran en la desgravación y el apoyo económico a las inversiones en I+D; la concentración selectiva de las ayudas en sectores priorita-

rios, el apoyo a las PYMEs mediante el abaratamiento del crédito (p.e. con el fomento de las sociedades de capital-riesgo), el fomento de la cooperación entre empresas; y la promoción de actuaciones (concentraciones, fusiones, adquisiciones) para mejorar el tamaño de las empresas¹⁶.

La mejora de la competitividad de nuestra economía requiere además una *acción a largo plazo en diversas áreas*: fomento del ahorro, mediante una política fiscal adecuada; mejora en la educación y formación profesional; reforzamiento de las infraestructuras; agilización de la actuación administrativa, etc..

En el *sector agrícola*, la renta agraria se ha multiplicado por tres en el periodo 1982-91 (un 42% en términos reales) y la productividad ha aumentado sustancialmente, merced a una fuerte capitalización¹⁷. Nuestro agro se ha beneficiado sustancialmente de las ayudas comunitarias, pasando en 1994 a ser el tercer receptor de fondos en términos absolutos con cargo al FEOGA Garantía¹⁸. No obstante, las estructuras siguen siendo deficientes por razón del tamaño medio de la explotación, del todavía inferior nivel de capitalización y la edad media relativamente avanzada de la población activa agraria.

España es el país comunitario con la *flota pesquera* y con el mercado más importante. España había quedado fuertemente discriminada en este sector por las condiciones impuestas en el Tratado de Adhesión. Con ocasión de la negociación para la quinta ampliación de la UE, a los países miembros de la EFTA, España exigió y obtuvo que se eliminara esa discriminación. El Consejo de la UE asumió, en sus sesiones de Febrero-Marzo de 1994, el compromiso político de proceder a la plena integración de nuestro país en el régimen general de la política pesquera común a partir del 1 de Enero de 1996, con sujeción a los principios de estabilidad relativa y no aumento del esfuerzo pesquero. En Octubre de 1994, el Congreso de los Diputados español aprobó una proposición en la que se instaba al Gobierno a no depositar el instrumento de ratificación del Tratado de adhesión de los

¹⁶ En información publicada recientemente por el "Financial Times", tan sólo tres empresas españolas —Telefónica, Endesa y Repsol— figuran en cuanto a capitalización entre las cien primeras europeas.

¹⁷ La productividad de la mano de obra agraria era sin embargo todavía en 1990 1,5 veces inferior a la media europea. Véase Eva Povedano "Evolución de la agricultura española", en el Boletín del Ministerio de Agricultura, Marzo de 1993.

¹⁸ Situación que no es probable que continúe en el futuro, ya que la PAC reformada se basa en las ayudas a la renta de los agricultores (y no a la producción ó al sostenimiento de los precios, capítulo este último que constituye el grueso de las aportaciones del FEOGA a España) calculadas según los rendimientos netos por hectárea lo que nos afectará, ya que nuestros rendimientos siguen siendo relativamente bajos, sobre todo en la España seca.

nuevos miembros hasta que se cumpliera el compromiso antes referido. El Consejo de Ministros de Pesca de la Unión aprobó finalmente el 22 de Diciembre de 1994 un nuevo régimen de acceso a algunas zonas y recursos pesqueros comunitarios (en aguas occidentales), igual para todos los EM. Según lo acordado, la Comisión debe presentar al Consejo, antes del 1-5-95, una propuesta de regulación del esfuerzo de pesca y éste deberá decidir sobre la misma antes del 30-6-95. En lo que se refiere al llamado “Irish Box”, España pasará del nivel actual cero a 40 barcos que podrán faenar en dicha zona —muy rica en pesca— con exclusión de las zonas VIIa y VIIf.

Cuestión de importancia en este capítulo es también la *realización del mercado interior*. En un reciente informe sobre el “Estado de la Unión”, la Comisión Europea señalaba que ya se han aprobado el 95% de los textos necesarios para su funcionamiento y el 89% de los mismos ya se han incorporado a las legislaciones nacionales. Señalaba no obstante que quedan importantes sectores por incorporar, como las telecomunicaciones y la energía, y otros en los que la incorporación a la legislación nacional no supera el 60/70% de los textos aprobados: propiedad intelectual, contratos públicos, seguros y derecho de sociedades. Otro grave defecto es la reticencia en numerosos casos a proceder a un reconocimiento recíproco de las normas nacionales, la no supresión de controles físicos en las fronteras y la persistencia de barreras fiscales.

310

En Octubre de 1994, el Ministerio español de Comercio, en colaboración con el ICEX, la CEOE y la Comisión Europea presentó los resultados de un estudio realizado entre 900 empresas españolas sobre los problemas hallados en el mercado interior. El balance general es positivo, y sin embargo una de cada tres empresas encuestadas afirmaron haber encontrado problemas en el acceso a los mercados de otros EM. El principal obstáculo lo constituyen las barreras técnicas, por la insuficiente armonización en algunos sectores y el no reconocimiento de normas técnicas, de ensayos y de certificaciones. También crean dificultades las nuevas normativas medioambientales de los EM, principalmente de Alemania (envases y embalajes). Por sectores, los que encuentran mayores problemas son los de alimentación, productos vegetales, químico, textil y eléctrico. También se pone de relieve la escasa actividad de las empresas españolas en los mercados públicos de otros EM.

El Consejo Europeo de Essen celebrado en Diciembre de 1994, ha prestado especial atención al estado de competitividad de la economía europea. La Comisión se comprometió ante dicho Consejo a constituir un grupo de alto nivel sobre estas cuestiones que elaborará varios informes. También va a constituirse un grupo de alto nivel sobre simplificación legislativa y admi-

nistrativa (Grupo de Desregulación), que presentará su informe antes de Junio de 1995. En materia de grandes redes transeuropeas, el Consejo ha retenido una lista de 14 proyectos prioritarios, siguiendo las recomendaciones del llamado "Grupo Christophersen". Figuran en la lista, entre otros, los siguientes: tren de alta velocidad Madrid-Barcelona Perpignan-Montpellier; tren de alta velocidad Madrid-Vitoria-Dax; autopista Lisboa-Valladolid; interconexión eléctrica Francia-España e interconexión gasística España-Portugal. El Consejo solicitó al ECOFIN que adopte, a propuesta de la Comisión, las decisiones necesarias para complementar los recursos financieros para la realización de estos proyectos. Los proyectos deberán ser llevados a cabo por el sector privado, con ayuda financiera pública, en forma de créditos, bonificación de intereses, etc.

Integración y política exterior

La incorporación de España a la UE ha tenido enormes repercusiones en nuestras relaciones exteriores. Una buena parte de nuestra política exterior se hace en y a través de la Unión.

La UE es la primera potencia económica y comercial del mundo, pero no tiene todavía un peso político en las relaciones internacionales acorde con su poder económico. En aplicación de los Arts. 110 a 116 del Tratado CEE, la Unión negocia con otros países en materia comercial (aranceles, barreras no arancelarias, normas técnicas, compras públicas, derechos compensatorios y antidumping, etc.), de energía atómica y en muchas otras áreas de competencias compartidas con los EM (servicios, propiedad intelectual, inversiones). Estas negociaciones son conducidas por la Comisión, sobre la base de mandatos aprobados por el Consejo. El caso más reciente e importante ha sido la negociación de la Ronda Uruguay, que ha durado ocho años¹⁹.

La negociación de la Ronda ha puesto de relieve que la Unión, cuando actúa unida, tiene mucho más peso y logra sus objetivos frente a terceros con mucha mayor facilidad que si la actuación se hace individualmente por los EM.

En tanto la Unión tiene ya amplia experiencia de negociación con terceros países en materia comercial, no ocurre lo mismo en lo que se refiere a la

¹⁹ La cuestión de competencias en la futura OMC, dió lugar a una disputa entre la Comisión y los EM, dilucidada ante el Tribunal de Justicia (TJ). En Dictamen emitido el 15 de noviembre de 1994, el TJ afirmó que la Comunidad tiene competencias exclusivas en los acuerdos sobre comercio de mercancías, compartidas con los EM en materia de servicios y de propiedad intelectual.

política exterior en general, y mucho menos a la política de defensa, que precisamente fueron excluidas del Primer Pilar en Maastricht porque no estaban maduras para su comunitarización²⁰. En este terreno se ha actuado como en tantas otras ocasiones, de forma pragmática, “haciendo camino al andar” es decir, crendo poco a poco, y por la vía de los hechos, el hábito de la cooperación y de la actuación en común.

La UE se ha ido dotando de instrumentos para realizar su política de relaciones exteriores, especialmente con los países en desarrollo. En 1994, el presupuesto para acciones exteriores alcanzó el 5,4% del total, más de 4.507 MECUs. Para 1999, las perspectivas financieras aprobadas en Edimburgo prevén que este capítulo supere el 7% del total del presupuesto comunitario. Por otro lado, el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), que es financiado con aportaciones directas de los EM, dispone de una cantidad de recursos importante: el vigente VII FED (1991-96) está dotado con 10.940 MECUs. *Actualmente España tiene asignada una cuota de aportación al FED del 5,89%*. También es importante la actuación del Banco Europeo de Inversiones (BEI): hasta hace sólo cinco años, el BEI concentraba su acción en los países Mediterráneos (se han previsto 3.100 MECUs en préstamos para la Política Mediterránea renovada) y en los ACP (1.200 MECUs en el primer Protocolo Financiero de Lomé IV). A estos grupos de países se han unido ya los Países de Europa Central y del Este —PECOS— (3.000 MECUs para los años 1994-96) y los de América Latina y Asia (750 MECUs para los años 1993-95). El Consejo Europeo de Edimburgo (Nov. de 1992), al aprobar sus conclusiones sobre la futura financiación de la Comunidad, dispuso que habría que mantener un equilibrio adecuado en la distribución geográfica de los compromisos exteriores, lo que habrá que tener en cuenta en las relaciones con las regiones de especial responsabilidad para la UE: PECOS y Mediterráneos.

Analizamos a continuación algunas de las áreas más importantes de las relaciones exteriores de la UE, vistas desde la perspectiva española:

a) Países de Europa Central y Oriental

En los últimos años la UE ha hecho un gran esfuerzo por ayudar a estos países en sus procesos de reforma. La Unión facilita actualmente más del 70% de la ayuda exterior que reciben los PECOS, y el mercado comunitario absor-

²⁰ El problema hoy día es que es difícil deslindar en relaciones internacionales lo que es política comercial de lo que es política exterior en general, por lo que la separación de ambas cuestiones en diferentes pilares da lugar a no pocas disfunciones.

be más del 60% de sus exportaciones, habiéndose duplicado el volumen de los intercambios en solo tres años. Las iniciativas comunitarias en favor de estos países son innumerables: creación del BERD, Programa PHARE, coordinación de ayudas en el G-24, Carta Europea de la Energía, Pacto de Estabilidad, etc.. Se han firmado “Acuerdos Europeos” de asociación con Polonia, Rep. Checa, Eslovaquia, Rumanía, Hungría y Bulgaria. Están pendientes de firma acuerdos similares con las tres repúblicas Bálticas y Eslovenia.

El Consejo Europeo de Copenhague (Junio 1993), reconoció que los PECOS que lo deseen podrán adherirse a la UE, siempre que estén en condiciones de cumplir las condiciones económicas y políticas necesarias. El acercamiento a la UE se haría gradualmente por diversas vías: a)—establecimiento de un esquema de “relaciones estructuradas” entre los PECOS y las instituciones comunitarias (consultas frecuentes en diversas áreas, tales como energía, economía y finanzas, ciencia y tecnología, transporte, medio ambiente, educación y formación, PESC y Justicia e Interior), que se lleva a cabo mediante reuniones anuales ó semestrales de los Ministros del ramo, y con un encuentro anual de los Jefes de Estado ó de Gobierno. b)—mejora del acceso de sus exportaciones al mercado de la Unión. c)—mejora de la eficacia de la ayuda prestada. d)—fomento de la integración económica, principalmente mediante la aproximación de las legislaciones de esos países a la normativa comunitaria. e)—acumulación de reglas de origen. f)—utilización por la UE de mecanismos de defensa comercial frente a las importaciones de esos países distintos, a poder ser, de los derechos antidumping ó de las medidas de salvaguardia. La Comisión europea debe presentar en breve (Junio de 1995) un Libro Blanco sobre aproximación de estos países al mercado interior, en el que se especificarán las medidas legislativas que éstos deben adoptar para su integración.

La futura integración de los PECOS en la UE constituye el desafío más formidable que tiene que afrontar la Unión en las próximas décadas. El problema principal lo constituye el coste, dada la enorme diferencia de rentas entre esos países y la Comunidad y las profundísimas reformas estructurales que deben realizar para transformar sus economías. La renta de los PECOS va del 4,56% de la media comunitaria (Lituania) al 24,7% (Hungría), por lo que para ayudarles a converger se necesitará una masiva transferencia de recursos, en cantidades que es difícil de precisar²¹. Los dos capítulos del

²¹ Un estudio reciente de la Representación permanente española ante la UE estimaba que, para financiar la ampliación, el techo de los recursos propios de ésta tendría que elevarse del actual 1,27% del PNB comunitario al 1,77% del PNB en 1999. Si la ampliación incluyera también a los tres Estados Bálticos, el techo tendría que subir al 1,82%.

presupuesto comunitario que se verán más afectados por la futura adhesión de estos países serán los Fondos Estructurales y la PAC²². Por ello hay bastantes EM que consideran que, antes de la referida ampliación, la UE tendrá que revisar sus mecanismos de solidaridad interna y de apoyo a la agricultura.

España tiene mucho interés en estas cuestiones; apoyamos la adhesión de esos países a la Unión, a la cual tienen todo el derecho, pero pensamos que deben proceder a profundas reformas estructurales antes de quedar plenamente integrados. Por ello, la adhesión de los mismos debe de hacerse dando prioridad a los que estén más preparados y estableciéndose en todo caso períodos transitorios muy largos.

Otro problema muy importante es la repercusión de las futuras ampliaciones, a 19 ó más miembros, sobre el funcionamiento de las instituciones de la UE (Consejo y Comisión principalmente). Por ello, el Consejo Europeo de Corfú dispuso que no se iniciarán las negociaciones de adhesión de los PECOS hasta que se haya celebrado la Conferencia Intergubamental de 1996 y terminado la reforma institucional de la Unión. No es de prever por tanto, que las negociaciones se inicien con los más preparados (que son los cuatro países de Visegrado) al menos hasta 1997.

314

b) Países Mediterráneos

Los intereses de Europa en esta área son enormes. Estos intereses tienen carácter geoestratégico, ya que cinco países mediterráneos (y tres candidatos, Chipre, Malta y Turquía) son miembros de la UE. Hay además intereses políticos y económicos derivados de nuestra interdependencia (migraciones, medio ambiente, fundamentalismo, energía, tráfico de droga, etc.). Hay 5 millones de inmigrantes del Mediterráneo en la Unión. Hay intereses comerciales; estos países son el tercer socio comercial de la UE y tenemos con ellos un excedente comercial de 7.000 MECUs al año.

La política de cooperación con esos países en los últimos años (denominada “Política Mediterránea Renovada”) ha supuesto un gran aumento de recursos para la ayuda al desarrollo de la Región (4.475 MECUs en el período 1991-96), pero ha ido quedando crecientemente desequilibrada en relación con el volumen de cooperación con los PECOS. Dentro de esta “Política

²² El porcentaje que la agricultura representa en el PIB y en la población activa de estos países es mucho mayor que el de la UE. Además su suelo es fértil por lo que, si se aplicaran indiscriminadamente los mecanismos de apoyo de la PAC actual, se dispararía la producción y se agravaría el problema de excedentes existente en la Comunidad, principalmente en carne y productos lácteos.

Mediterránea Renovada” se ha incluido la negociación de Acuerdos Euro-magrebíes de Asociación con Marruecos, Túnez y en un futuro con Argelia (país este último al que se han prestado ayudas de balanza de pagos); la negociación de un acuerdo de Asociación con Egipto; la renovación del Acuerdo de Librecomercio con Israel; la negociación de un Acuerdo de Unión Aduanera con Turquía; Acuerdos de Asociación con Chipre y Malta, y ayuda económica a los Territorios Ocupados.

En Octubre de 1994, la Comisión europea presentó al Consejo una Comunicación sobre fortalecimiento de la Política Mediterránea de la UE, en la que se propone el establecimiento de un “Partenariado Mediterráneo” que incluiría la creación de una zona Euro-mediterránea de estabilidad política y de seguridad, y de un Espacio Económico Euro-Mediterráneo con la creación de una zona de librecomercio industrial hacia el año 2010, una fuerte mejora del acceso de sus producciones agrícolas al mercado comunitario, la aproximación de las legislaciones de esos países a la comunitaria (en materias como aduanas, competencia, propiedad intelectual, etc.) y el incremento de los flujos financieros privados y públicos hacia la región. La cooperación se extendería a muchas áreas, tales como fiscalidad, transferencia de tecnología, energía, tecnología de la información y de telecomunicaciones, cultura, educación, sanidad, medio ambiente, infraestructuras, transportes, servicios financieros y de turismo, inmigración ilegal, lucha contra el narcotráfico, etc.. Para preparar la realización de este ambicioso programa, la Comisión proponía incrementar los recursos presupuestarios de cooperación con el Mediterráneo en el período 1995-99 a unos 5.500 MECUs.

315

El Consejo Europeo de Essen (Diciembre de 1994) ha recogido en sus conclusiones estas recomendaciones de la Comisión, aunque no ha comprometido cifras concretas sobre aumento de recursos presupuestarios para la cooperación con esta región. Se ha limitado a hablar de un “equilibrio apropiado” en el reparto geográfico —Europa del Este/Mediterráneo— de los compromisos de la Comunidad. El Consejo acordó además convocar, durante el segundo semestre de 1995, una *Conferencia Ministerial Euro-Mediterránea*, a la que serán invitados todos los países de la región (salvo Libia) para tratar sobre todos los aspectos políticos, sociales, económicos y culturales de la cooperación con la Unión.

Esta Conferencia se celebrará en Barcelona el próximo Otoño, durante el período de Presidencia española. Previamente será aprobado un mandato de negociación, sobre la base de un programa propuesto durante la Presidencia francesa. Participarán en ella todos los EM y 12 países Mediterráneos.

Para España esta nueva dimensión que la Unión va a dar a sus relaciones con el Mediterráneo tiene gran interés, dada la enorme sensibilidad de la región para nuestra política exterior, pesquera y comercial. De hecho supone que nuestros socios comunitarios del Norte de Europa asumen con nosotros plenamente la responsabilidad de las relaciones con esa región, lo que facilitará el incremento de recursos presupuestarios de cooperación con la misma en un momento delicado de las relaciones por el aumento del fundamentalismo y el difícil avance en el proceso de paz en Oriente Medio. España va a jugar aquí un papel muy importante principalmente por razones geopolíticas, pero también comerciales porque las exportaciones de esos países (cítricos, aceite de oliva, tomates, hortalizas) compiten muy directamente con las nuestras. Hay que tener en cuenta además las relaciones de pesca con Marruecos, ya que el actual acuerdo pesquero de la Comunidad con ese país expira en Abril del presente año.

c) América Latina

316

Hasta el ingreso de España y Portugal en la CE, estos países formaban parte del grupo de países “no-asociados”, ó PVD-ALA. Ejemplo indicativo de la escasa prioridad que el continente Latinoamericano tenía en la política exterior de la Comunidad es que, en 1985, había el mismo número de funcionarios de la Comisión para atender las cuestiones de toda Iberoamérica que para un solo país ACP como Benin. A partir del ingreso de los dos países Ibéricos, se produce un fuerte salto cualitativo en esta cooperación²³: a) se han firmado acuerdos llamados “de tercera generación” con todos los países Iberoamericanos, salvo Cuba. Estos acuerdos incluyen no sólo cláusulas comerciales sino también de cooperación financiera y técnica, y una cláusula evolutiva que permitirá su mejora en el futuro. b) se han incrementado los recursos financieros en más de un 80% en el período 1991-95; en Mayo de 1992 se consiguió la apertura de los préstamos del Banco Europeo de Inversiones a América Latina y Asia (para este fin se han asignado 750 MECUs en el período 93-95. c) se han institucionalizado las relaciones con los países del Grupo de San José y del Grupo de Río. d) los países de América Central y del Pacto Andino han sido incluidos en el trato especial de Países Menos Adelantados del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) comunitario, con lo que la práctica totalidad de sus exportaciones entran libres de derechos en la Comunidad. La UE es el

²³ Aneja al Tratado de Adhesión de España y de Portugal figura una Declaración de Intenciones sobre reforzamiento de relaciones de la Comunidad con Latinoamérica, insertada por exigencia de España.

primer socio comercial de Iberoamérica, si excluimos Méjico, y el primer inversor de capital en muchos países Iberoamericanos.

España está muy interesada en que la relación de la Unión con los países de ese Continente entre en una nueva dimensión, y va a hacer todo lo posible por lograrlo durante su Presidencia del Consejo de la UE en el segundo semestre de 1995. Dentro de poco habrá que hacer un balance quinquenal de la cooperación entre la Unión y los PVD-ALA, y parece conveniente exigir un mayor equilibrio en el esfuerzo de cooperación que hace la Unión con esos países en relación con el que desarrolla en otras áreas geográficas, de acuerdo con las conclusiones del Consejo Europeo de Edimburgo sobre perspectivas financieras de la Comunidad. Todo ello podría quedar reflejado en la negociación de un nuevo paquete financiero para cooperación con los PVD-ALA 1996-2000. Respecto de los países de América Central, habría que tener en cuenta el impacto que va a tener sobre ellos el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN). El volumen asignado para préstamos del BEI a la Región debe incrementarse, al tiempo que se consolida como instrumento de cooperación comunitario. Los beneficios del SPG fueron extendidos por la Comunidad a los Países Centroamericanos y Andinos (en el marco de una acción de lucha contra el cultivo de droga). Constituyen el único instrumento que permite corregir parcialmente el desequilibrio provocado por las mucho más generosas preferencias de que gozan otros países en desarrollo en sus relaciones con la UE. La propuesta de reforma del SPG para el período 1995-2004 que ha presentado la Comisión contempla la prórroga de los beneficios para los Países Andinos y Centroamericanos, pero podría afectar a países más desarrollados (como Méjico) que quedarían excluidos.

317

La Comunidad ve con buenos ojos el avance en la cooperación intrarregional, y los procesos de integración económica que se están desarrollando en el Continente. Podemos mencionar en este sentido el documento presentado por la Comisión sobre el futuro de las relaciones con el MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), en el que se propone negociar un acuerdo comercial con esos países, tan pronto como entre en funcionamiento su tarifa exterior común. Aunque se ha sugerido la posibilidad de que el acuerdo pudiera llevar en el futuro a una zona de librecambio entre ambas regiones, la realidad es que las sensibilidades del comercio agrícola en la Comunidad y la exigencia de los compromisos en la OMC de que estos acuerdos de librecambio cubran la mayor parte de los intercambios, hace difícil que se llegue a un objetivo tan ambicioso.

También se plantea la negociación de un acuerdo con Chile, que lleve a una amplia liberalización de los intercambios con aquél país, uno de los que

más han abierto su economía en los últimos años. España piensa que es mejor que el acuerdo se negocie por separado con este país, sin mezclarlo con el acuerdo con el MERCOSUR, a menos que Chile decida integrarse ó asociarse con esa agrupación vecina.

Nuestro país considera también muy importante que la UE refuerce su relación con Méjico, especialmente tras la entrada en vigor del ALCAN. La Comunidad va a quedar considerablemente discriminada en sus intercambios con ese país en comparación con EEUU. Parece que Méjico está también interesado en ello, entre otras cosas para diversificar sus relaciones económicas, excesivamente dependientes de su relación con su vecino del norte. La conclusión de un acuerdo de librecambio UE-Méjico no plantearía grandes problemas técnicos, entre otras cosas porque el comercio agrícola no es importante. El principal problema es tal vez político, ya que algunos de nuestros socios comunitarios tal vez teman que un acuerdo de librecambio con Méjico sería mal visto en Washington.

d) La relación Transatlántica

318

Constituye también una de las áreas de las relaciones exteriores de la Unión prioritarias para España. El fin de la Guerra Fría, la nueva situación en Europa y el desarrollo de una política exterior y de seguridad comunes, la prioridad que EEUU otorga a la solución de sus problemas internos, exigen un reexamen de las relaciones con nuestro principal aliado exterior. La Declaración Transatlántica, de Noviembre de 1990, ha quedado algo desfasada tras la entrada en vigor del Tratado de Maastricht y la conclusión de la Ronda Uruguay.

En este contexto tal vez sería el momento de pensar en enmarcar la relación transatlántica en un nuevo instrumento, que podría abarcar múltiples áreas de los tres pilares, incluyendo una amplia liberalización en el área comercial (tal vez con exclusión de la agricultura), siguiendo en parte el modelo del Espacio Económico Europeo. La idea sería que este “Espacio Económico Transatlántico” entrase en funcionamiento al final de la década en curso ó a principios de la siguiente.

Cooperación en las áreas de Justicia e Interior

El Art. 8A del Acta Unica Europea introducía la libre circulación de personas en el interior de la Comunidad. Este Artículo fué y es objeto de inter-

pretaciones contradictorias: una mayoría de los EM es partidaria de una interpretación amplia en tanto que otros —como el Reino Unido, Dinamarca e Irlanda— consideran que la desaparición de fronteras no equivale a la eliminación de controles. El resultado ha sido una multiplicidad de foros para tratar de estos temas, casi siempre de carácter intergubernamental (Grupo Trevi, ad hoc de Inmigración, de Asistencia Mutua Aduanera, de Terrorismo y Droga, etc..) y dificultad para llegar a acuerdos en materias vitales como son la cooperación para la lucha contra el terrorismo y el tráfico de drogas. La divergencia referida dió lugar a la llamada “iniciativa Schengen”, llamada así por la ciudad alemana donde se negoció este acuerdo. En 1990 los cinco Estados signatarios del Acuerdo (los tres del Benelux, Alemania y Francia) firmaron el Convenio de Aplicación, en el que se establece la supresión de los controles interiores y un conjunto de medidas de acompañamiento. Posteriormente se han adherido al acuerdo de Schengen Italia, Portugal, España y Grecia. Está previsto que este acuerdo entre en vigor en Marzo del presente año.

El Tratado de Maastricht supone un salto cualitativo. Comunitariza la política de visados (principalmente la lista de países terceros cuyos nacionales requieren visado para cruzar las fronteras exteriores de la Unión), y establece que las decisiones se adoptarán por mayoría cualificada (en lugar de por unanimidad) en esta materia a partir del 1 de Enero de 1996. El Consejo Europeo de Essen ha encarecido al Consejo a que, antes del próximo mes de Junio, concluya los trabajos sobre los reglamentos que establecen la lista de países terceros sometidos al requisito de visado y el modelo uniforme de visado²⁴.

El Título VI del Tratado recoge una serie de disposiciones en estos ámbitos dándoles un tratamiento híbrido entre lo intergubernamental y lo comunitario: la Comisión comparte con los estados el derecho de iniciativa, el Consejo decide por unanimidad, el Consejo Europeo tiene como en otras áreas el papel de impulsor y de definidor de los principios y orientaciones generales, el Tribunal de Justicia carece de jurisdicción en la materia, los gastos administrativos corren a cargo del presupuesto comunitario. Constituye el “Tercer Pilar” del Tratado, manteniéndose dentro del principio de unidad institucional. El Art. K.9 permite una evolución futura hacia la integración comunitaria de ámbitos comprendidos en este Pilar, aunque sólo se

²⁴ Para dar cumplimiento a sus obligaciones en esta materia, España ha tenido que establecer la exigencia de visado con respecto a países a los que tradicionalmente no lo exigíamos, tales como Marruecos y la mayoría de los países Iberoamericanos.

refiere a los mencionados en los apartados 1 a 6 del Art. K.1. Las decisiones a este respecto habrán de tomarse por unanimidad y ser ratificadas por los EM de conformidad con sus respectivos requisitos constitucionales. En la actualidad hay gran confusión de competencias en esta materia entre el Pilar I y el III (asilo, visados, drogas, sustancias sicotrópicas, etc.).

En los seis primeros apartados del Art. K.1 se relacionan los principales ámbitos de interés común, en los que se actúa por iniciativa de la Comisión ó de un EM y decide el Consejo por unanimidad:

- *Política de asilo.* La cooperación en esta materia entre los EM se viene efectuando desde hace años. La Declaración nº 31 aneja al Tratado prevé la posibilidad de adoptar una acción común destinada a armonizar algunos de sus aspectos, e incluso que se extienda el Art. 100 C a esta materia (comunitarización y adopción de decisiones por mayoría), si bien la reticencia de algunos EM hacen poco probable que se logre la unanimidad precisa para esa transformación.

Una cuestión de importancia para España es el hecho de que algunos EM (caso p.e. de Bélgica) todavía mantengan en sus legislaciones la posibilidad de conceder asilo a nacionales de otro EM, lo que para nosotros es inaceptable pues ha tenido efectos en la práctica en relación con peticiones de extradición de etarras.

320

- *Normas por las que se rige el cruce (y control) de personas por las fronteras exteriores a los Estados Miembros.* La cooperación viene en este punto exigida por la creación de un espacio sin fronteras interiores. Desde hace tiempo está avanzada la negociación de un proyecto de Convenio relativo al cruce de fronteras exteriores, pero no se ha podido culminar esta negociación por las divergencias existentes entre España y el Reino Unido sobre la eventual aplicación del acuerdo a Gibraltar.
- *Política de inmigración y política relativa a los nacionales de terceros Estados.* Se refiere a las cuestiones de acceso al territorio de los EM (documentación, medios de vida, etc.), de circulación por el mismo, de estancia (acceso al empleo y reagrupación familiar) de los nacionales de terceros Estados y a la lucha contra la inmigración ilegal. Algunos EM, principalmente Alemania (apoyada en parte por España e Italia), han pretendido “comunitarizar” la política de inmigración, pero la mayoría de los Estados no se muestran dispuestos a la comunitarización en su totalidad. Algunos EM (p.e. Francia) han intentado una comunitarización parcial, entre otros del régimen de

acceso al trabajo de los trabajadores nacionales de terceros países residentes permanentes en un EM (se les otorgaría la libre circulación en el territorio comunitario ó al menos un acceso preferente al trabajo). España se ha opuesto a este planteamiento, que sólo considera aceptable en el marco de una política común de inmigración. Resultaría incoherente que la decisión de aceptar a un trabajador extranjero fuera nacional y que tal trabajador tuviera libre circulación en todo el territorio comunitario.

- *Lucha contra la toxicomanía y el fraude a escala internacional.* La cooperación en esta área la define el Art. K.1.4 de forma negativa: aquellos aspectos que no resulten cubiertos por la cooperación judicial en materia penal, la cooperación aduanera y la cooperación policial entre los EM. Esta última, recogida en el apartado 9. de este Artículo, menciona expresamente la prevención y lucha contra el tráfico de drogas como uno de sus objetivos. Además, entre las competencias comunitarias incluídas en el Primer Pilar se identifican también cuestiones de relevancia en este campo; hay por ejemplo una Directiva para combatir el blanqueo de dinero y un Reglamento sobre comercio de precursores y otras sustancias químicas necesarias par la fabricación ilícita de drogas. El Art. 129 otorga un papel a la Comunidad en la prevención de enfermedades, incluyendo expresamente la toxicomanía. En este Artículo cabría pues incluir la cooperación con terceros países en la lucha contra el narcotráfico, y aspectos educativos y sociales como la rehabilitación. En estas materias la cooperación se ha regido tradicionalmente por complicadas normas y procedimientos de extradición basadas en convenios bilaterales. España considera oportuno sustituir aquéllos por un convenio multilateral en el que la extradición entre EM sea la regla general.

En la cuestión de lucha contra el fraude, también existen disposiciones comunitarias que se refieren a esta materia (p.e. en la lucha contra el fraude fiscal, ó contra el fraude al presupuesto comunitario²⁵, previéndose la asistencia mutua y la aplicación de sanciones incluso penales.). Parece que el Art. K.1.5 se refiere principalmente a la cooperación con terceros países.

- *Cooperación judicial en materia civil.* Hasta ahora se ha venido dando en la Comunidad prioridad a la cooperación en materia mercantil.

²⁵ El Consejo Europeo de Essen ha pedido al Consejo de "Justicia y Asuntos de Interior" que prosiga sus deliberaciones para que en el curso del primer semestre de 1995 se pueda adoptar una acción común ó un convenio en esta materia.

España defendió en la Conferencia Intergubernamental la inclusión de este apartado por el deseo de encontrar soluciones eficaces a problemas relacionados con el derecho de familia y el estado civil de las personas, cuya importancia crece en un espacio sin fronteras.

Los siguientes apartados del Art. K.1 se mantienen en un plano estrictamente intergubernamental, dada la sensibilidad de los mismos desde el punto de vista de la soberanía.

- *Cooperación judicial en materia penal.* Dada la sensibilidad de esta materia el Tratado de Maastricht la ha tratado con gran cautela, y la ha dejado fuera de la cláusula evolutiva del Art. K.9. La cooperación en esta área se rige actualmente por Convenios concluidos en el marco del Consejo de Europa.
- *Cooperación aduanera.* La base en este ámbito es el Convenio de Nápoles de 1967, sobre el que se asienta la asistencia mutua entre los servicios aduaneros. El Convenio está siendo actualizado con la introducción de nuevas fórmulas como la persecución transfronteriza en las fronteras interiores (en forma similar a lo alcanzado en el Convenio de Aplicación de Schengen). Asimismo se está elaborando un convenio sobre sistema de información aduanero, que prevé el intercambio informatizado de datos. El tráfico de armas ó de drogas también es susceptible de inclusión en esta materia.
- *Cooperación policial.* Se centra en la lucha contra determinadas modalidades de delincuencia internacional como el terrorismo y el tráfico de drogas. La cooperación policial se conecta con el establecimiento de una Oficina Europea de Policía (EUROPOL), especie de "FBI" europea cuya creación responde a una propuesta alemana, y que consistirá en un sistema de intercambios de información. En una segunda fase podría también tener competencias para actuar en el seno de los EM y configurarse como una agencia operativa. En el Consejo Europeo de Lisboa se decidió centrar la cooperación policial en materia de tráfico de estupefacientes (creación de la Unidad de Droga EUROPOL). España ha estado en todo momento muy interesada en que entre las competencias de EUROPOL se incluya la lucha contra el terrorismo. En la reunión informal de Ministros de Justicia e Interior celebrada en París el 26 de Enero de 1995 se acordó incluir las actividades de terrorismo que atenten contra la vida, la integridad física y la libertad de las personas entre los objetivos de EUROPOL. La inclusión tendrá lugar dos años después de entrado en vigor el

Convenio salvo que el Consejo, por unanimidad, decide encargar a EUROPOL de estas actividades antes de dicho plazo. El acuerdo incluye garantías de confidencialidad de la información que cada EM proporcione a través de EUROPOL.

El Consejo Europeo de Essen (Diciembre de 1994) estableció entre sus conclusiones que el Convenio sobre la creación de EUROPOL deberá estar terminado como muy tarde cuando se celebre el próximo Consejo Europeo en Cannes, en Junio de 1995; asimismo, se decidió extender la competencia de este órgano a la lucha contra el tráfico de materiales radioactivos y nucleares, la criminalidad que constituyen las organizaciones para facilitar la inmigración clandestina, el tráfico de vehículos y el blanqueo de capitales ligado a estas formas de criminalidad, pidiendo al Consejo que concretice esta extensión del mandato de EUROPOL a la mayor brevedad posible.

Integración y control parlamentario

La Declaración aneja al Tratado de Maastricht “*relativa al cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea*”, señala que conviene fomentar una mayor participación de los Parlamentos nacionales en las actividades de la UE. Los Gobiernos de los Estados Miembros deben velar por que los Parlamentos nacionales puedan disponer de las propuestas legislativas de la Comisión con la antelación suficiente para información ó para que puedan ser examinadas por ellos.

323

El Art. 93 de la Constitución Española de 1978, indica que: “*corresponderá al Gobierno o a las Cortes, en su caso, la garantía del cumplimiento del derecho comunitario*”. La Ley 8/1994, de 19 de Mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, constituye el principal instrumento legal en España sobre esta materia. La Ley crea una Comisión Mixta del Congreso de los Diputados y del Senado para que el Parlamento español pueda participar adecuadamente en el examen de las propuestas de la Comisión europea y disponga de información actualizada y amplia sobre los asuntos de la Unión. Participan en la referida Comisión Mixta representantes de todos los Grupos Parlamentarios de las Cámaras, y la preside el Presidente del Congreso de los Diputados ó el Diputado ó Senador en quien éste delegue.

La Comisión Mixta debe conocer, a través del Gobierno, de las propuestas legislativas de la Comisión europea con antelación suficiente para su información ó examen, y puede celebrar debates sobre las mismas. La Comisión Mixta podrá acordar la comparecencia del Gobierno una vez que

haya sido aprobada una propuesta legislativa por el Consejo de Ministros de la Unión. Asimismo debe conocer, tras su publicación, los decretos legislativos promulgados en aplicación del derecho derivado comunitario.

La comisión Mixta debe ser informada por el Gobierno de las actividades de la Unión, y de las líneas inspiradoras de su política en el seno de la misma. *El Ejecutivo debe elaborar informes sobre cuestiones de la UE que considere de interés y enviar un informe sobre lo realizado en cada Presidencia de la Unión, con anterioridad a cada Consejo Europeo. El Gobierno debe además comparecer ante el Pleno del Congreso de los Diputados con posterioridad a cada Consejo Europeo, para informar.*

La comisión Mixta puede establecer relaciones de cooperación con los órganos adecuados de los Parlamentos de los demás EM y del Parlamento Europeo, celebrar reuniones conjuntas con los diputados españoles del PE y mantener contactos de cooperación con las Comisiones de dichos Parlamentos.

En aplicación de las disposiciones de esta Ley, el Gobierno ha puesto en marcha un sistema de envío de información a la referida Comisión Mixta de las propuestas legislativas de la Comisión europea. Se hacen llegar a la misma unas fichas sobre los llamados "Documentos Com. Finales" elaboradas con la intervención de los Ministerios competentes por la materia de la propuesta concreta de que se trate.

324

En cuanto a las Comunidades Autónomas, en la medida en que gran número de las áreas de actuación de la Unión afectan a sus competencias, tienen un legítimo derecho a seguir los procedimientos de decisión comunitarios sobre esas materias. Dado que la competencia de representación en los órganos de la UE corresponde y es ejercida por el Estado, dichas CCAA deben ser debidamente informadas para que puedan participar en la formación de la voluntad del Estado ante las propuestas legislativas y decisiones que se debaten en la Unión. Como cauce de cooperación y concertación con dichas Comunidades Autónomas, se han creado la llamadas Conferencias Sectoriales en las que participan representantes de todas ellas y del Gobierno. En estas Conferencias Sectoriales se discuten las diferentes propuestas de la Comisión europea y otras cuestiones de orden comunitario, distribuidas en atención a la materia de que se trate.

Conclusiones

En estas páginas hemos tratado de dar una visión, forzosamente parcial dada la enorme amplitud del tema, sobre lo que ha representado y representa

para España la incorporación a la Comunidad Europea y nuestra participación en el proceso de construcción de una Europa unida. Hemos dejado sin tratar cuestiones tan importantes como el medio ambiente, la protección de los consumidores ó la fiscalidad. Y es que hoy día la Unión Europea actúa en casi todos los ámbitos de la vida de los ciudadanos y de los Estados. Recientemente me señalaba un colega británico con cierta ironía que solamente la defensa, el deporte y pocas cuestiones más quedan todavía totalmente fuera del ámbito de acción comunitaria.

Son precisamente quienes consideran que el largo brazo de la Comunidad llega demasiado lejos los que alzan su voz para pedir un reflujo, un “rolling-back” de la actuación comunitaria. Con ese objetivo se esgrime el principio de subsidiariedad como instrumento par reducir el acervo. Nosotros creemos que hay que abordar la cuestión de forma pragmática. Los logros de la Unión europea son inmensos; muchas de sus políticas y programas son un gran acierto y de obvia utilidad. A lo largo de este artículo ya hemos mencionado algunos de ellos. Y hay muchos otros: en 1994, mas de 8.000 españoles eran beneficiarios del programa ERASMUS. La necesidad de un instrumento como EUROPOL es evidente.

Los enormes cambios acaecidos a nivel global, y en Europa en particular tras la “revolución de 1989”, han producido una cierta mentalidad de crisis. Para afrontar esos cambios es preciso actuar con la necesaria unidad de criterio, pero también con flexibilidad. No podemos reducir Europa a un simple mercado (“nadie puede enamorarse de un mercado único” decía Jacques Delors) ni tampoco aceptar que la Unión se transforme en una institución burocratizada y arrogante.

En cualquier caso, Europa es el espacio donde se juega nuestro futuro. Conseguir la convergencia para estar en la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria es, sin lugar a dudas, el mayor reto que tiene España en los próximos años. Colaborar en la consolidación de una verdadera política exterior y de seguridad comunes, de unas economías competitivas y generadoras de empleo, de una Unión más humana y solidaria, debe ser también nuestro objetivo histórico. La sociedad española entera debe movilizarse ante este reto y afrontarlo con decisión y sin complejos.

Por mi parte, soy de los que piensan que la solución a los problemas de nuestro continente no la encontraremos con “menos Europa”, sino con “más Europa”: una europa más amplia pero también más profunda, más eficaz y más arraigada en los valores democráticos que comparten nuestros ciudadanos.

La Extensión de los Espacios de Integración Comercial de la Unión Europea y los Estados Unidos

Apertura comercial, multilateralidad e integración

El paulatino proceso de apertura que está experimentando el comercio mundial y la proliferación de iniciativas de integración regional de distinto alcance convierten el final del siglo XX en un escenario idóneo para consolidar el principio básico de multilateralidad en las relaciones internacionales. La internacionalización de la economía mundial, además de utilizar como vehículo los fenómenos estrictamente empresariales, parece estar buscando apoyos en instrumentos de carácter institucional capaces de reducir el margen de incertidumbre que pesa sobre las relaciones económicas internacionales. Algunas potencias comerciales, la Unión Europea (UE), desde hace tiempo, y los Estados Unidos de Norteamérica (EE.UU.), más recientemente, están extendiendo sus espacios comerciales y de integración más allá incluso de sus áreas geográficas vecinas. Se trata de iniciativas adecuadas al propósito de fomentar las ventajas que predice la teoría económica para la expansión del libre comercio. Con independencia de los efectos domésticos (a menudo controvertidos) que acompañan a la progresiva internacionalización de las relaciones económicas, el comercio mundial parece reposar sobre bases cada vez más abiertas y menos discriminatorias.

327

Desde esta perspectiva, resulta interesante conocer la situación de las relaciones comerciales e institucionales de la UE con algunos de sus principales socios internacionales y compararla, de modo preliminar, con la situación que caracteriza las relaciones comerciales mantenidas por EE.UU. con distintas áreas del mundo. Este es el propósito fundamental del presente trabajo, que constituye, lógicamente, una primera aproximación al estudio de fenómenos extremadamente complejos, aunque, también hay que señalarlo, relativamente estables en el corto plazo.

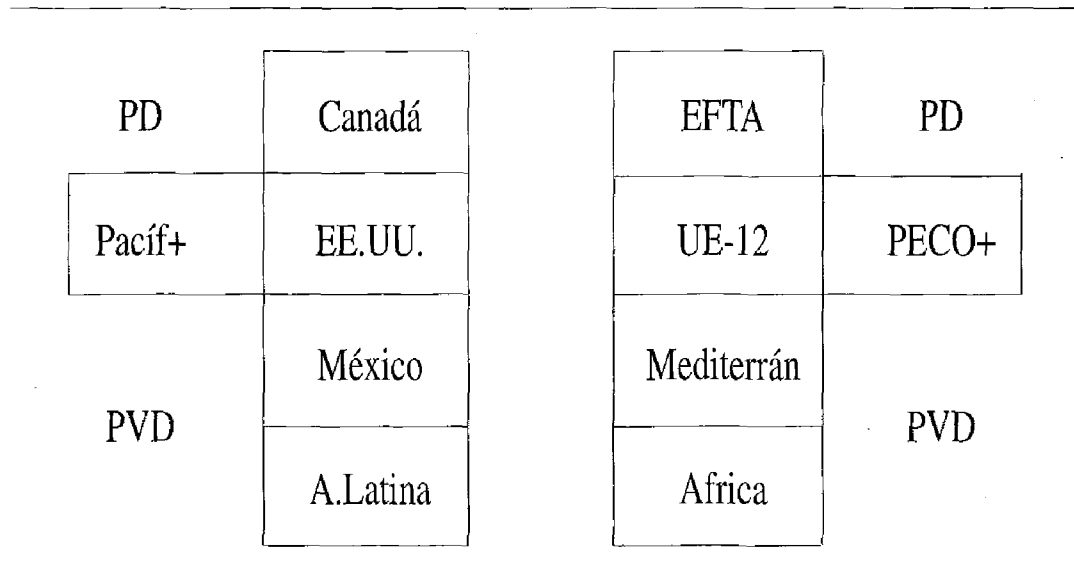
* Profesor titular de Economía Aplicada en la Universidad Complutense de Madrid.

Para ello, se ha realizado una comparación de algunos de los segmentos del comercio exterior de EE.UU. y la UE a lo largo del periodo 1986-1992. Se ha prestado especial atención a los flujos comerciales registrados en el interior de cada una de las áreas de integración dibujadas en el gráfico, en torno, respectivamente, a cada una de dichas potencias comerciales. Se trata, como puede apreciarse, de algunos de los países preferenciales en la política exterior europea (EFTA, países mediterráneos, PECO —ó países de Europa Central y Oriental—), y de otros, como Latinoamérica o ciertas áreas del Pacífico, que parecen tener una vocación de relaciones más acentuada con los Estados Unidos.

Tras esta primera sección de presentación, la sección segunda del trabajo expone de forma resumida las razones que permiten seleccionar las áreas comerciales objeto de comparación y presenta los aspectos básicos del procedimiento elegido para aproximarnos al estudio del comercio exterior de EE.UU. y la UE, así como los cuadros resúmenes de resultados. Finalmente, en la sección tercera se resumen algunos de los datos más relevantes del comercio de cada zona, resaltando aquellos que ofrecen mayores contrastes o similitudes y que, por lo tanto, caracterizan la radiografía del comercio exterior de EE.UU. y la UE. aquí iniciada.

GRÁFICO

ÁREAS DE INTEGRACIÓN COMERCIAL DE EE.UU. Y LA UE



Aunque las iniciativas norteamericana y europea para fomentar la integración en sus respectivos entornos y en nuevas áreas de expansión comercial reposan sobre estrategias distintas, sus resultados, hasta ahora, no pare-

cen mostrar grandes diferencias. Esta consideración puede interpretarse como el fruto del mayor esfuerzo que debe realizar la UE para poner en funcionamiento una red común de relaciones exteriores. Pero también puede interpretarse como la consolidación en el escenario internacional de una base de negociación sobre el fomento de las relaciones comerciales cada vez menos dependiente de voluntades políticas e instrumentos de regulación autónomos y, por el contrario, cada vez más proclive a aceptar la multilateralización del comercio, en lugar de la aparente compartimentación, como eje de acción para las relaciones internacionales tras el cambio de siglo.

Evidentemente, esta posibilidad abre nuevos debates sobre las implicaciones recíprocas entre las políticas internas y externas de la Unión Europea, sobre el papel que unas y otras pueden desempeñar, sobre sus respectivos instrumentos de acción y, por supuesto, sobre el coste y el beneficio que dejan como resultado de sus distintas aplicaciones. Así, por ejemplo, como tendremos oportunidad de comprobar, si la Unión Europea parece dispuesta a fomentar sus relaciones comerciales con los países de mayor nivel de desarrollo de Latinoamérica, debe aceptar no sólo un aumento de la cantidad de intercambios, sino también una modificación en la composición de los mismos, que hasta ahora no parecen suficientemente orientados hacia el comercio de productos industriales. La revisión (permanente) de Política Agrícola Común y la mayor competencia manufacturera de Latinoamérica con el Mediterráneo y los países de Europa Central y Oriental (PECO) en los mercados europeos parecen indicar el camino que puede seguir a las iniciativas emprendidas para mejorar las relaciones de la Unión con las naciones de América Latina.

329

Las estrategias de la política comercial

Panorama de la política comercial común

La política comercial europea ha cofigurado, desde sus orígenes, una compleja red de acuerdos internacionales de distinta naturaleza y alcance, que parecen responder a la idea fundamental de consolidar el marco institucional como paso necesario para afianzar el desarrollo de las relaciones económicas. Aunque el éxito no ha coronado todas las iniciativas comerciales emprendidas por las instituciones de la Unión Europea en nombre de sus países miembros, la UE es desde hace años la primera potencia comercial del planeta.

Su política común en materia comercial se vertebra a partir de la gestión de instrumentos de carácter autónomo, como la política arancelaria o las medidas de defensa comercial, y de la aplicación de los acuerdos contenidos en la denominada política comercial convencional. Podemos referirnos a estos últimos teniendo en cuenta la posición que ocupan en el esquema preferencial europeo, pero advirtiendo, al mismo tiempo, que los últimos años están siendo testigos de una progresiva erosión en la práctica de las ventajas preferenciales ofrecidas en virtud de tales acuerdos, en parte como resultado de la generalización de las preferencias a otros países y áreas anteriormente discriminados.

La Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), compuesta hasta 1994 por Austria, Finlandia, Suecia, Noruega, Islandia y Suiza, ha ejercido desde la creación de la CE una capacidad de atracción de primera importancia sobre los flujos del comercio exterior de los países comunitarios. Su creación respondía, en muy buena medida, al intento británico de consolidar un área de libre comercio como alternativa a las exigencias en materia de cesión de soberanía que implicaba la pertenencia a la Comunidad Europea. A principios de los años 70, coincidiendo con la primera ampliación de la Comunidad, la CE y la EFTA firmaron un acuerdo destinado a crear un área conjunta de libre comercio en el ámbito de las producciones industriales.

330

La creciente importancia comercial de los países de la EFTA y el propio crecimiento del comercio intraeuropeo han hecho posible la metamorfosis de ese amplio espacio de integración comercial en un Espacio Económico Europeo, dotado de instrumentos jurídicos e incluso financieros que lo aproximan más a un mercado común que a un área de librecambio. De hecho, los países que aún permanecen en la EFTA comparten con la Unión Europea el objetivo de aplicar las libertades básicas de circulación de mercancías y factores, al tiempo que la voluntad de desarrollar determinadas políticas comunes. Se trata de una experiencia inédita y sin comparación posible con las hasta ahora existentes en otras zonas del mundo.

La Comunidad Europea también inició en los años 60, y consolidó en los 70, una estrategia orientada a facilitar sus relaciones con los países ribereños del Mediterráneo. A diferencia de las iniciativas aplicadas en el propio continente europeo, la política mediterránea no parece haber estado guiada siempre por los mismos criterios. Y ello a pesar de que el Mediterráneo es un área estratégica para Europa, donde confluyen factores políticos y sociales, además de los estrictamente económicos, suficientemente importantes como para ser priorizados en el diseño de una política exterior común. Sin embargo, la política europea hacia sus vecinos del sur se encuentra inmersa en un panorama excesivamente fragmentado y desigual, sobre el que ejerce

una influencia nada constructiva el reciente auge del integrismo islámico, e incluso el rebrote de sentimiento xenófobos en Europa.

La Unión Europea mantiene acuerdos tendentes a la creación de una unión aduanera con algunos países mediterráneos (Turquía, Malta, Chipre), al tiempo que gestiona otros destinados a facilitar los intercambios desde la perspectiva de contribuir al desarrollo de las naciones menos avanzadas (Magreb, Masrak). Un caso especial lo constituyen los acuerdos con Israel, cuyo objetivo se orienta a la creación de una zona de libre comercio. Lo paradójico de la situación, aunque explicable dada la tradicional rivalidad de los vecinos mediterráneos, es que entre unos y otros socios no existen acuerdos de similar naturaleza a los que bilateralmente cada uno tiene establecidos con la Comunidad.

El nuevo diseño de la política mediterránea necesita tomar en consideración esa circunstancia, puesto que no parece factible avanzar en la extensión del espacio de integración europeo hacia el sur sin una implicación mayor de los propios países involucrados entre sí. Las dificultades son evidentes, y no derivan sólo de factores políticos, sino también del escaso nivel de desarrollo de los intercambios comerciales entre unas naciones y otras de la cuenca mediterránea. Los Estados miembros del sur de la UE, dada su mayor proximidad al foco de conflicto, están ejerciendo un papel decisivo para que la política exterior europea no margine a los vecinos del Norte de Africa y de Oriente Próximo; sería una estrategia nada favorable para la estabilidad de la frontera meridional del espacio de integración europeo. Mientras tanto, como tendremos oportunidad de comprobar más adelante, los flujos comerciales reflejan las convulsiones que caracterizan la situación política y económica de algunos de esos países.

Otro área objeto de creciente atención por parte de la política comercial europea la constituyen los países de Europa de Este en proceso de transición hacia economías de mercado. Se trata de un importante grupo de naciones, en algunos casos de reciente independencia. Tras la caída del muro de Berlín dismantelaron sus antiguos sistemas de planificación centralizada y comercio de Estado y están realizando un notable esfuerzo por transformar su organización económica, política y social. En los últimos años estas naciones han dejado de ocupar un lugar residual en la política exterior europea para convertirse en punto de atención preferente de los mecanismos comerciales y de cooperación destinados a apoyar su difícil reconstrucción económica.

Los programas comunitarios hacia Europa del Este se iniciaron con las ayudas a Polonia y Hungría y se han completado con las destinadas a las hoy separadas Repúblicas Checa y Eslovaca, así como con otras acciones más

recientes que pretenden cubrir los restantes países ex-socialistas e incluso los nuevos territorios desmembrados de algunos de ellos. Como es natural, los países de Europa Central y Oriental (PECO) constituyen la zona de expansión natural del Espacio Económico Europeo y en especial de los países de la Unión de mayor fortaleza económica y más arraigada tradición de relaciones con aquellas naciones. La historia y la proximidad geográfica juegan a favor de una más fácil integración entre las antes divididas Europa del Este y del Oeste. Pero además, ese proceso de integración se configura como un requisito imprescindible para evitar los efectos perjudiciales que tendría sobre la propia Unión Europea el agravamiento de los problemas existentes en buena parte de sus territorios vecinos. Como resultado de este nuevo marco de referencia, los PECO han ascendido en poco tiempo hasta la cúspide de la pirámide preferencial comunitaria.

332

Los restantes países en vías de desarrollo (PVD) también protagonizan situaciones diferentes en el esquema de la política comercial europea. Mientras Africa (o para ser más precisos, los países del Africa subsahariana—excepto Suráfrica— y buena parte de los situados en el Caribe y el Pacífico) se benefician de iure de las ventajas que ofrecen los acuerdos de Lomé, la mayor parte de las naciones de Asia no tiene vínculos contractuales reseñables con la Unión Europea (e incluso algunas, como los Nuevos Países Industriales, son objeto de vigilancia especial dada su agresividad comercial). En algún punto intermedio entre unos y otros se encuentra Latinoamérica, antes agrupada con los países de Asia en la categoría de PVD-ALA (países de Asia y América Latina), pero desde mitad de los años 80 más próxima al trato que la Comunidad otorga a sus países preferenciales. No obstante, la clasificación de un país o área en una determinada posición del ranking de preferencias de la política exterior europea parece cada vez más difícil de precisar, puesto que la evolución de las relaciones internacionales está contribuyendo a diluir el contenido real de los propios márgenes preferenciales históricamente establecidos entre unos y otros países terceros.

América Latina, a medida que parece alejarse de la prolongada recesión que ha padecido en los últimos años, está atrayendo la atención de las tres grandes potencias comerciales del mundo. También está, de modo introspectivo, volviendo a plantearse iniciativas de integración regional que siempre han tenido un notable predicamento en el subcontinente, pese a sus limitados resultados. Bajo el paraguas del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y de su pretendida extensión desde Alaska a Patagonia, la apertura comercial se mezcla con las propuestas integradoras en un intento más de afianzar en el exterior la identidad de los países latinoamericanos. Las pro-

puestas de regionalización, de integración a escala continental y de apertura al sistema multilateral de relaciones comerciales coexisten en Latinoamérica con los propios esfuerzos nacionales para avanzar en la senda del desarrollo económico y social. En tal contexto se plantean, incluso, iniciativas de cooperación transoceánicas, entre ellas, la propuesta europea de zona de libre comercio con el Mercosur o la liderada por EE.UU. para fomentar el libre comercio en torno a la cada vez más pujante área del Pacífico.

Una nota sobre las relaciones comerciales de EE.UU.

Al menos en apariencia las relaciones comerciales de Estados Unidos no son objeto de una regulación tan precisa como la llevada a cabo por la Unión Europea. La potencia hegemónica en el mundo no parece requerir instrumentos estrictamente comerciales para ordenar sus relaciones con el resto de naciones. Sus empresas, su influencia política y la presencia del dólar en los mercados internacionales son garantías suficientes para organizar un marco institucional suficientemente estable con los países con los que se pretenden afianzar vínculos comerciales. No obstante, en la década de los 90 estamos asistiendo al posible inicio de una nueva estrategia, de un planteamiento más atrevido por parte de las autoridades norteamericanas a la hora de consolidar y ampliar sus relaciones económicas con otras áreas del mundo. Las propuestas de integración hacia Latinoamérica y hacia la zona del Asia-Pacífico (donde China parece dispuesta a dejar pequeños los ejemplos de crecimiento de otros países vecinos) están cobrando peso específico, y ello a pesar del muy escaso contenido con el que han sido lanzadas.

333

Estados Unidos dispone de un área comercial de primordial importancia y suficiente grado de consolidación con Canadá (Tratado de Libre Comercio de 1989), y parece dispuesto a extenderlo hacia México con similar intensidad y con tanta rapidez como permita la compleja situación de ese país. De hecho, el grado que han alcanzado las relaciones comerciales dentro de la NAFTA constituye un aval muy importante para futuras iniciativas de integración. Además, dicho impulso integrador está abriendo las puertas a otros países latinoamericanos: Chile se presenta como el siguiente paso en esta expansión de reconocida inspiración continental. Por ello, las propuestas europeas para mejorar las relaciones con los países del continente americano resultan más atípicas que las diseñadas por la UE para su propia área de expansión, aunque su esencia no constituya en sí una novedad (recuérdense las iniciativas de cooperación europea con Centroamérica o las relaciones de la Comunidad con los países del Caribe).

Quizá como reflejo de la estrategia europea, EE.UU. ha reforzado su ímpetu por estar presente en los foros donde puedan debatirse cuestiones que afecten al fomento del comercio, tanto en Latinoamérica como en Asia. En el primer caso, como ha demostrado la cumbre de Miami de finales de 1994, convirtiéndose en garante de un proceso de apertura comercial de orientación regional. En el segundo, como parecen indicar las propuestas realizadas para ampliar las relaciones entre las naciones que bordean el anillo del Pacífico, sumándose al desarrollo de aquellas iniciativas destinadas a facilitar las relaciones entre los países de mayores perspectivas de crecimiento en los próximos años. Este planteamiento parece sustentarse sobre una lógica sencilla y eficaz: ampliar el mercado interior hacia el sur y abrirse hacia el área más prometedora, Oriente, sin renunciar a la garantía que ofrece el tradicional comercio con Europa.

Las diferencias visibles entre las estrategias europea y norteamericana, la mayor facilidad que encuentra esta segunda frente al potencial que encierra la primera, van acompañadas, también, de similitudes no menos evidentes. Cada espacio de integración cuenta con un acceso garantizado a los países con los que desarrolla una parte significativa de su comercio y pretende afianzar cuotas de presencia en otras zonas. En esta pugna, seleccionar áreas dinámicas, y no sólo extensas (v.gr. Africa), proporciona mejores expectativas; y elegir mercados de suficiente dimensión (y no sólo pequeños países) significa reducir el margen de incertidumbre para las relaciones comerciales. Conviene caracterizar la situación de las relaciones de EE.UU. y la UE con distintas áreas del mundo, como primer paso para avanzar en el conocimiento de sus relaciones exteriores.

334

Los análisis sobre el comercio exterior

A continuación se presentan los resultados preliminares del análisis del comercio exterior de EE.UU. y la UE. para el periodo 1986-1992. La elección de 1986 responde al propósito de considerar la CE en su composición de 12 países miembros en el primer año posible. La elección de 1992 obedece a la necesidad de utilizar las series de comercio exterior (Trade by commodities, serie C) publicadas por la OCDE como base de la comparación, en el último año disponible y completo.

Se han realizado algunas agregaciones (mediante elaboración propia) hasta conseguir las zonas homogéneas ofrecidas en el cuadro 1 para el comercio total y, en algunos casos, se ha descendido hasta el nivel de desa-

gregación de un dígito en la Clasificación Uniforme del Comercio Internacional, manteniendo siempre la valoración ofrecida por las citadas estadísticas de base para cada año. En el caso de la Unión Europea se ha tomado como valor de referencia el total de su comercio exterior de los doce países miembros, lo que ha significado excluir del cómputo el comercio intracomunitario. Aunque ello reduce la importancia absoluta del comercio europeo analizado, ofrece una mayor coherencia en la comparación con el comercio de EE.UU.

La sección tercera comenta algunos de los datos ofrecidos en los cuadros seleccionados, aunque, como es natural, numerosos datos no son explicativos por sí mismos, mientras otros necesitarían un análisis más completo que el aquí realizado para apuntar conclusiones relevantes sobre los flujos exteriores de EE.UU. y la UE. El propósito de este ejercicio no es otro que el de tomar como punto de partida para futuros trabajos el marco de referencia básico que proporciona la situación del comercio exterior analizado. Por ello, las explicaciones que pueden apuntarse constituyen, tan sólo, consideraciones preliminares sobre aspectos cuya amplitud aconseja un tratamiento más detenido no sólo del ámbito estrictamente comercial, sino también de otros ámbitos económicos e incluso institucionales (como los abordados de forma sumaria con anterioridad). Por supuesto, los análisis sobre el comercio exterior abarcan únicamente una pequeña parcela de las relaciones económicas y éstas, a su vez, por tratarse de fenómenos sociales, son a menudo tan complejas de caracterizar como controvertidas en las explicaciones que surgen de su análisis.

335

Los cuadros reflejados en este trabajo recogen, a pié de página, la explicación de las transacciones analizadas. Se trata, siempre, de flujos de importaciones y exportaciones, medidas para cada zona como porcentaje del valor total del comercio de EE.UU. o la Unión Europea. También se han calculado tasas de crecimiento entre los dos años de referencia y tasas de cobertura del comercio exterior en cada zona. Las abreviaturas utilizadas también se detallan en los cuadros adjuntos.

El comercio exterior de EE.UU. y la UE.

Referencias preliminares del comercio exterior de la Unión Europea y los EE.UU.

En 1992 casi el 60 % del comercio exterior de los países miembros de la Unión Europea era comercio intracomunitario. En concreto, el 58,05 % de

las importaciones y el 60,87 % de las exportaciones tenía lugar entre los propios países de la Unión Europea. El comercio extracomunitario, o comercio exterior de la Unión Europea, representaba el 42 % del total de importaciones y el 40 % del total de exportaciones, es decir, 630.612.885 y 563.184.756 miles de dólares-USA, respectivamente. Estas son las dos cifras de referencia que tomaremos para analizar la distribución geográfica del comercio exterior de la Unión Europea. Si se compara con Estados Unidos, pese a las limitaciones que entrañan este tipo de ejercicios, pueden destacarse dos aspectos preliminares.

En primer lugar, el comercio exterior de la UE (excluido el comercio intracomunitario) es mayor que el de EE.UU. (el valor de las exportaciones es un 13,8 % más elevado y el de las importaciones un 14,3 % mayor). Para 1992, las cifras del comercio mundial de EE.UU. alcanzaban 420.812.074 miles de dólares para las exportaciones y 551.591.019 para las importaciones. Como ya se ha señalado, la UE es la primera potencia comercial, aunque su protagonismo en las relaciones económicas mundiales no suele destacar con la misma intensidad

336

Y en segundo lugar, a lo largo del periodo 1986-1992, la Unión Europea ha experimentado una reducción en su tasa media de cobertura, aunque de escasa cuantía, mientras que Estados Unidos ha evolucionado hacia una reducción de su déficit comercial, a pesar del elevado valor que dicho indicador tiene aún. En concreto, para el periodo de referencia, las importaciones europeas se han multiplicado por 1,936 mientras que las de Estados Unidos lo han hecho sólo por 1,446. Los mismos coeficientes para las exportaciones son, respectivamente, 1,826 en la Unión Europea y 2,056 en EE.UU.

Sin embargo, este mayor crecimiento de las exportaciones norteamericanas ha tenido como principales destinatarios los países en vías de desarrollo, mientras que la Unión Europea ha presenciado, de forma más acentuada, un crecimiento mayor en su comercio intracomunitario, como puede verse en el cuadro 2.

Así, como refleja de forma previa el cuadro 1, el total de Países en Vías de Desarrollo (PVD, tomado como el conjunto de países no pertenecientes a la OCDE) ha pasado de representar el 37,91 % de las exportaciones y el 35,26 % de las importaciones de EE.UU. en 1986 al 41,43 % y 42,14 % respectivamente en 1992. Mientras, en la UE, el crecimiento del comercio con los PVD ha sido de menor cuantía relativa, aunque en 1992 alcanzaba el 50 % del total de exportaciones y el 46 % del total de importaciones extracomunitarias. Como es natural, estas últimas cifras correspondientes a la

Unión Europea se verían profundamente modificadas si tomásemos en consideración el comercio exterior total en lugar de tener en cuenta únicamente el comercio extracomunitario. En ese caso, el comercio con los PVD superaría ligeramente el 19 % tanto de las exportaciones como de las importaciones de la UE.

Finalmente, el cuadro 6 recoge una desagregación por productos del comercio de la UE con la EFTA y del comercio de EE.UU. con Canadá. En ambos casos, y a diferencia de lo que veremos al referirnos a México, Brasil y Argentina, el grueso del comercio se desarrolla en el ámbito de las producciones manufactureras. En concreto, el 11 % de las exportaciones de la UE a la EFTA y el 10,7 % de las de EE.UU. a Canadá son productos no manufacturados. Por el lado de las importaciones, donde ejercen un peso importante los productos energéticos, las cifras respectivas son 20,35 % y 23,55 (véase cuadro 6).

El Comercio con la EFTA y con el NAFTA

Los seis países que formaban la EFTA hasta diciembre de 1994 constituían el principal socio comercial de la Unión Europea. El 24 % de las exportaciones y el 22,3 % de las importaciones se realizaban con la EFTA, aunque las cifras porcentuales referidas a 1986 eran ligeramente superiores (25,1 % y 22,43 %, respectivamente). Si tenemos en cuenta el comercio total de los Estados miembros de la Unión, y no sólo el extracomunitario, la EFTA se aproxima al 9,5 % del comercio mundial de la UE. El saldo comercial es ligeramente deficitario para la Unión (tasa de cobertura del 96 %).

337

Por su parte, EE.UU. tiene como principal socio comercial a Canadá. El 19,66 % de sus exportaciones y el 18,13 % de sus importaciones se realizaban, en 1992, con su vecino del norte. Además, para EE.UU., Canadá ha sido desde 1986 a 1992 un área comercial más dinámica que la Unión Europea, puesto que las tasas de crecimiento, particularmente en las importaciones, han sido mayores. Esta observación es aún más evidente en el caso del comercio de EE.UU. con México, un país de gran significación y dinamismo en el comercio exterior de los EE.UU. durante los últimos años (véase cuadro 3).

Las importaciones norteamericanas procedentes de su vecino del sur se han multiplicado por 2,044 y las exportaciones hacia México lo han hecho por 3,302, una de las tasas más altas del comercio exterior de los EE.UU. desde 1986 a 1992. Al final del periodo, México absorbía un 9,35 % del total de ventas estadounidenses al resto del mundo y representaba un 6,5 %

de sus compras mundiales. El saldo comercial era favorable a EE.UU. (tasa de cobertura de 110 %).

Si agregamos las cifras de comercio de México y Canadá es fácil concluir que el Tratado de Libre Comercio (TLC o NAFTA) representa el principal área comercial de EE.UU. en el mundo. En 1992 absorbía el 29 % de sus exportaciones y representaba el 24,6 % de sus importaciones. Cualquier comparación con la Unión Europea refleja una descompensación importante, puesto que para los doce países europeos la agregación de Canadá y México sólo supone, respectivamente, el 3,14 % y el 2,27 % del total de exportaciones e importaciones de 1992.

Algo similar puede decirse del peso relativo que ejerce la EFTA en el comercio exterior de los EE.UU.; lejos de la importancia que supone para la Unión Europea, la EFTA sólo responde del 2,25 % de las exportaciones y del 2,8 % de las importaciones realizadas por EE.UU. en 1992.

El comercio con los PECO, el Mediterráneo y Latinoamérica

338

En 1992, la Unión Europea destinó a los cuatro países agrupados en la categoría de PECO (Polonia, Hungría y las Repúblicas Checa y Eslovaca) el 4,18 % de sus exportaciones y de ellos procedían el 3,35 % del total de las importaciones. Ambas cifras se aproximan a las relativas al comercio de la UE con Rusia (5,34 % y 4,34 %, respectivamente) o con el conjunto de países latinoamericanos (5,76 % para las exportaciones y 5,39 % para las importaciones), lo que da idea de la importancia relativa de los países de Europa del Este en el comercio exterior de la UE (véase cuadro 1).

Las seis naciones agregadas bajo el denominador de países mediterráneos (Turquía, Marruecos, Argelia, Túnez, Egipto e Israel) tenían, en 1992, un peso ligeramente superior. Representaban el 6,6 % de las exportaciones de la UE y respondían del 5 % de sus importaciones. No obstante, el comportamiento de cada una de estas zonas comerciales ha presentado significativas diferencias a lo largo del periodo de análisis.

Así, el comercio con los PECO, como refleja el cuadro 4, se ha beneficiado de unas tasas de crecimiento muy elevadas entre 1986 y 1992, debido a los bajos niveles de partida y a la voluntad comunitaria de fomentar las relaciones económicas y de cooperación con estas naciones.

En el Mediterráneo, pueden apreciarse dos tipos de situaciones bien distintas. Mientras Turquía, Marruecos, Túnez e Israel han ganado peso rela-

tivo en el comercio exterior europeo, mostrándose como mercados de notable dinamismo tanto en las exportaciones como en las importaciones europeas, el comercio con Argelia y Egipto, dos de los máximos exponentes de los problemas que ha planteado el integrismo islámico en los últimos años, se han reducido incluso en términos absolutos.

Para el conjunto de países que constituyen Latinoamérica también se registran comportamiento diferenciados según las zonas. Entre 1986 y 1992, las exportaciones de la Unión Europea hacia el subcontinente se han multiplicado por 1,832 (la media mundial es de 1,826), mientras las importaciones lo han hecho por 1,552; una cifra sensiblemente inferior al crecimiento medio del total de importaciones mundiales de la UE (1,936). Algunos países, como México, Chile o Argentina han ganado peso relativo en el total de exportaciones mundiales de la Unión, mientras otras zonas, y en particular Brasil, se han mostrado como mercados poco abiertos a los productos comunitarios (ver cuadros 3 y 5).

La reducida tasa de crecimiento de las importaciones europeas procedentes de Latinoamérica ha permitido una mejora de la tasa de cobertura de la UE con este conjunto de naciones, hasta alcanzar, en 1992, el 95,4 %. La excepción más destacada la constituye México, para el que la tasa de cobertura de la Unión Europea aumentó hasta casi el 200 % al final del periodo. A diferencia de buena parte de las naciones latinoamericanas, la UE mantiene importantes superávits comerciales tanto con los PECO como con el Mediterráneo (a excepción de Argelia, cuyas ventas exteriores se concentran en productos energéticos) —véase cuadro 4—.

339

El comercio de EE.UU. con Latinoamérica, el Mediterráneo, los PECO y el Pacífico

Para EE.UU. el conjunto de naciones latinoamericanas representa un mercado de gran importancia, toda vez que absorbe el 17,3 % de sus exportaciones y proporciona el 12,9 % de sus importaciones. Aunque ambas cifras se reducen respectivamente hasta el 7,9 % y el 6,4 % si excluimos el comercio de EE.UU. con México, conviene destacar un dato previo: Latinoamérica tiene más peso relativo en el comercio exterior norteamericano que en el europeo.

Exactamente lo contrario puede afirmarse del comercio de EEUU con los PECO y con el Mediterráneo. La importancia que estas áreas entrañan para el comercio exterior de la UE se reduce a cifras testimoniales en el caso de

los PECO y a poco más del 2,5 % del total de exportaciones y del 1,3 % del total de importaciones para los seis países mediterráneos considerados (véase cuadro 1). No obstante, en consonancia con el mayor aumento del comercio de EE.UU. con los PVD, tanto Latinoamérica, como el Mediterráneo y los PECO han ganado peso relativo en el comercio exterior norteamericano de 1986 a 1992.

Para las restantes zonas seleccionadas conviene retener algunos datos significativos relacionados con la extensa ribera del mar Pacífico, el posible centro de gravedad de la economía mundial en el siglo XXI, donde hemos destacado datos del comercio con Japón, Australia y Nueva Zelanda, los Nuevos Países Industriales (NPI) y China.

Tanto el comercio de EE.UU. como el de la UE con los cuatro NPI asiáticos (Singapur, Corea del Sur, Taiwan y Hong Kong) han seguido beneficiándose de muy altas tasas de crecimiento. Al final del periodo los NPI representaban el 10,6 % de las exportaciones norteamericanas y 6 % de las europeas, y eran el origen del 11,8 % y del 6,6 % de las importaciones, respectivamente. La evolución ha sido aún más destacada para el comercio con China, especialmente en las importaciones procedentes de este país, que han crecido a ritmos espectaculares (véase cuadro 5). En 1992, China protagonizaba, respectivamente, el 5 % y el 3 % del total de las compras exteriores de EE.UU. y la UE. Como consecuencia de ello, las tasas de cobertura se han reducido hasta el 42,9 % en el caso de la UE y hasta el 26,6 % para el comercio norteamericano con este gigante asiático.

340

Japón, sin embargo, ha visto reducir la importancia de sus superávits con EE.UU. y la Unión Europea, pese al notable crecimiento de sus ventas a estos países. Japón responde de una cuota elevada de las importaciones europeas (10,81 %), aunque su vinculación es aún más fuerte con EEUU (18,17 % del total de importaciones). Algo similar ocurre con el cerrado mercado nipón, que sólo absorbe el 4,62 % de las ventas exteriores europeas frente al 10,86 % de las norteamericanas.

Finalmente, Australia y Nueva Zelanda han perdido importancia relativa en el comercio exterior europeo y norteamericano a lo largo del periodo 1986-1992 y en ambos casos representan cifras de comercio relativamente modestas en comparación con otros países del área del Pacífico.

En conjunto, los países considerados en el área del Pacífico (Japón, Austria y Nueva Zelanda, NPI y China) absorbían el 25,58 % de las exportaciones de EE.UU. en 1992, frente al 19,76 % de las realizadas por la Unión Europea y proporcionaban el 35,88 de las importaciones norteamericanas,

frente al 21,79 % de la europeas. Para la Unión Europea, el Pacífico, en su conjunto, es un área de similar peso al correspondiente al resto de países de su entorno o al conjunto del continente americano. Para Estados Unidos, sin embargo, el área del Pacífico tiene un peso relativo superior al correspondiente a la Unión Europea, e incluso a Canadá y México, particularmente como zona proveedora de importaciones.

El comercio con México, Brasil y Argentina

Los cuadros 7 y 8 reflejan el comercio de EE.UU. y la UE con México, Brasil y Argentina, clasificado por productos, mientras el cuadro 6 recoge los flujos comerciales de EE.UU. con Canadá y de la UE con la EFTA. Aunque los datos generales del comercio con cada una de estas zonas ya han sido comentados en apartados anteriores, conviene revisarlos desde el mayor nivel de desagregación que propocionan las categorías de productos manufacturados y no manufacturados recogidos en el cuadro 6. En dicho cuadro puede observarse que, por lo general, la composición por productos del comercio de EE.UU. con Canadá no presenta grandes diferencias con respecto a la correspondiente a los flujos comerciales de la UE con la EFTA. Se trata de países de la OCDE para los que alrededor de 4/5 partes del comercio se realiza en el ámbito de las producciones industriales.

341

Por el contrario, el comercio de EE.UU. y de la UE con los tres países latinoamericanos seleccionados presenta algunas diferencias más fáciles de apreciar. Mientras EE.UU. mantiene con dichas naciones, especialmente con México, un notable intercambio de productos manufacturados, la Unión Europea adquiere preferentemente en estos países productos no manufacturados y vende en ellos manufacturas, sobre todo maquinaria y material de transporte. Como excepción puede apreciarse el peso relativo de las importaciones no manufactureras procedentes de Argentina, aunque también en este caso se observa la misma tendencia: el comercio europeo se concentra sobre los productos no manufacturados con mayor intensidad que el norteamericano.

No conviene concluir, sólo con estos datos, que el comercio de la Unión Europea con Latinoamérica responde más al patrón tradicional de las relaciones entre países industriales y países en vías de desarrollo, aunque sí resulta conveniente tener en cuenta estos flujos comerciales al evaluar el posible alcance de las distintas propuestas realizadas para profundizar la integración económica con Latinoamérica. Estados Unidos dispone de un

conjunto de relaciones comerciales con México, Brasil (y en distinta medida, Argentina), y por supuesto con Canadá, más orientado hacia el intercambio de productos industriales. Quizá esta circunstancia resulte más compatible, o al menos facilite, el objetivo de construir un gran área de librecomercio en el conjunto del continente americano (aunque dicho objetivo encierra dificultades de gran envergadura, dado el distinto nivel de desarrollo y el impacto de las crisis regionales).

La Unión Europea, por el contrario, presenta un patrón de comercio con Latinoamérica más alejado del que cabe esperar entre socios que aspiran a profundizar sus vínculos de integración. Su comercio con estas naciones refleja una mayor asimetría entre los flujos de importaciones y exportaciones; tiene escasa semejanza con el comercio de la UE con otras áreas de integración, por supuesto con la EFTA, y se encuentra más próximo al patrón comercial de Europa con sus países preferenciales de intermedio o bajo nivel de desarrollo. El cuadro 9, por ejemplo, refleja cómo el comercio de la Unión Europea con Polonia, Israel y Turquía (los socios comerciales de más peso en las zonas PECO y Mediterráneo) presenta una mayor orientación hacia el ámbito de las producciones industriales que el comercio europeo con Latinoamérica.

342

Todo ello parece indicar que la mejora de las relaciones de la UE con los países latinoamericanos de mayor nivel de desarrollo no pasa, sólo, por un mejor tratamiento de sus importaciones agrícolas, sino, especialmente, por una mayor apertura a las importaciones industriales. Aunque el crecimiento del comercio de manufacturas euro-latinoamericano en los últimos años ha sido relevante, los bajos niveles de partida lo sitúan aún en niveles inferiores a los observados para otros socios comerciales de la UE. Conocer la evolución de las inversiones realizadas en el sector manufacturero de América Latina permitiría apreciar en mejor medida las posibles tendencias del comercio en los próximos años.

Las importaciones europeas procedentes de Latinoamérica compiten con las de los países asiáticos de intermedio y bajo nivel de desarrollo, pero también con las de los PECO y el Mediterráneo, zonas que hasta ahora han tenido un trato más preferente en la política comercial europea. Cabe pensar, por ello, que el difícil camino que queda por recorrer para mejorar las relaciones UE-Latinoamérica puede verse facilitado con la aplicación de marcos institucionales, como el acuerdo UE-Mercosur, destinados a eliminar el margen preferencial que hasta ahora perjudicaba a América Latina. Este tipo de iniciativas también contribuyen, como se señalaba al principio del trabajo, a liberalizar y facilitar la multilateralización de las relaciones económicas en el mundo.

CUADRO I
DISTRIBUCIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR EE.UU Y UE (1992)

* Países/Zonas % Destino/Origen	Exportaciones %		Importaciones	
	EE.UU.	UE-12	EE.UU.	UE-12
OCDE	58,57	—	57,86	—
PVD (no-ocde)	41,43	50,32	42,14	45,87
UE-12	22,77	—	17,60	—
EFTA(6)	2,25	23,99	2,80	22,30
EE.UU.	—	16,08	—	16,75
Canadá	19,66	1,87	18,13	1,70
Canadá+México	29,01	3,14	24,63	2,27
Japón	10,86	4,62	18,17	10,81
Austra+N.Zelan.	2,38	0,96	1,63	1,23
PECOS(4)	0,30	4,18	0,17	3,35
Rusia/CEI	0,44	5,34	0,24	4,34
OPEP	5,06	8,85	6,45	8,40
MEDITERRANEO(6)	2,55	6,60	1,34	5,00
AFRICA	2,32	8,66	2,73	8,46
LATINOAMERICA	17,33	5,76	12,92	5,39
México	9,35	1,27	6,50	0,57
Brasil+Argent.	1,99	1,39	1,67	2,54
Uruguay+Parag.	0,10	0,11	0,05	0,14
Chile	0,55	0,32	0,28	0,49
NPI asiáticos(4)	10,61	6,02	11,78	6,68
China	1,73	1,47	4,97	3,07

343

FUENTE: OCDE (Trade by commodities, 1986; 1992) y elaboración propia.

Notas: 1) Cada columna refleja el porcentaje sobre el total de M o X. En el caso de la UE se ha excluido el comercio intracomunitario.

2) PECOS: Polonia, Hungría y Repúblicas Checa y Eslovaca.

3) Mediterráneo: Turquía, Israel, Egipto, Argelia, Túnez y Marruecos.

4) Latinoamérica incluye toda América excepto EE.UU. y Canadá.

4) Los datos de Uruguay y Paraguay corresponden sólo a 1986.

5) NPI asiáticos: Singapur, Taiwán, Corea del Sur y Hong Kong.

CUADRO 2
COMERCIO EXTERIOR DE EE.UU. Y LA UE (1986-1992)

Países y Zonas	Crecim.Exportac.		Crecim.Importac.		Tasas Cobert.-92	
	EE.UU	UE-12	EE.UU	UE-12	EE.UU	UE-12
Mundo	2,056	1,826	1,446	1,936	76,3	95,7
OCDE	1,393	1,811	1,292	1,947	77,2	95,4
UE-extra	1,917	1,662	1,233	1,887	98,7	89,3
UE-intra	—	1,949	—	1,972	—	—
EE.UU.	—	1,236	—	1,861	—	85,7
PVD	2,247	1,900	1,728	1,887	75,0	97,9
OPEP	2,043	1,441	1,656	1,386	60,0	94,0

Fuente: OCDE, op. cit., y elaboración propia (véase cuadro 1).

Notas: 1) El crecimiento de las exportaciones e importaciones en cada zona se ha calculado a precios corrientes (1992/1986).

2) Las tasas de cobertura (X/M) corresponde sólo a 1992.

3) UE-extra comprende el comercio exterior de la UE, mientras UE-intra se refiere al comercio intracomunitario.

4) Al igual que el cuadro 1, PVD agrupa el conjunto NO-OCDE.

344

CUADRO 3
COMERCIO CON EFTA, CANADA, MÉXICO Y CHILE (1986-1992)

Países y Zonas	Crecim.Exportac.		Crecim.Importac.		Tasas Cobert.-92	
	EE.UU	UE-12	EE.UU	UE-12	EE.UU	UE-12
Mundo	2,056	1,826	1,446	1,936	76,3	95,7
EFTA	1,725	1,589	1,290	1,875	61,3	96,1
Canadá	1,974	1,183	1,510	1,664	82,7	98,6
México	3,302	3,608	2,044	1,545	109,8	198,7
Chile	2,909	2,618	1,810	2,033	151,4	59,0

Fuente y Notas: Véase cuadro 2.

CUADRO 4
COMERCIO CON LOS PECOS Y EL MEDITERRANEO (1986-1992)

Países y Zonas	Crecim.Exportac.		Crecim.Importac.		Tasas Cobert.-92	
	EE.UU	UE-12	EE.UU	UE-12	EE.UU	UE-12
Mundo	2,056	1,826	1,446	1,936	76,3	95,7
Polonia	4,328	4,453	1,527	3,163	156,9	114,5
Checosl	5,909	4,165	2,760	3,383	155,8	112,9
Hungria	3,196	2,160	1,505	2,676	75,7	102,4
Turquía	2,574	2,237	1,710	2,486	228,7	122,2
Marruec	1,230	2,120	4,152	2,119	249,5	119,3
Argelia	1,516	0,964	0,855	1,231	39,8	60,8
Túnez	1,562	2,238	3,968	2,270	446,1	135,5
Egipto	1,859	0,993	3,776	1,443	658,0	145,5
Israel	2,084	1,984	1,557	1,733	93,5	184,2

Fuente y Notas: véase cuadro 2.

345

CUADRO 5
COMERCIO CON PAÍSES DEL MERCOSUR Y ASIA (1986-1992)

Países y Zonas	Crecim.Exportac.		Crecim.Importac.		Tasas Cobert.-92	
	EE.UU	UE-12	EE.UU	UE-12	EE.UU	UE-12
Mundo	2,056	1,826	1,446	1,936	76,3	95,7
Brasil	1,451	1,281	1,083	1,639	69,2	37,3
Argentina	3,251	2,081	1,459	1,844	217,8	81,5
China	2,378	1,299	5,235	4,723	26,6	42,9
Singapur	2,739	2,775	2,366	3,696	76,7	99,8
Corea S.	2,452	2,525	1,286	2,233	81,8	78,7
Taiwán	2,780	3,127	1,214	2,908	54,5	54,2
H. Kong	2,653	2,700	1,083	1,997	74,0	102,5

Fuente y Notas: véase cuadro 2.

CUADRO 6
COMERCIO POR PRODUCTOS EE.UU. Y UE (1992)

Zonas Origen/Destino. Productos-grupos SITC	Comercio EE.UU.		Comercio UE.	
	M Canadá	X Canadá	M EFTA	X EFTA
0) Alimentos, anim.v.	4,61	5,45	3,37	4,30
1) Bebidas y tabaco	0,90	0,17	0,06	0,07
2) Materias primas nc	7,71	3,44	6,20	2,84
3) Combustibles, min.	11,38	1,64	10,64	3,70
4) Aceites no minera.	0,18	0,01	0,08	0,13
5) Productos químicos	5,22	8,80	11,67	12,82
6) Produc. manufactur	16,74	13,11	27,44	18,09
7) Máquin., m.transp.	43,77	53,51	28,03	36,34
8) Artíc. manufac. nc	4,44	10,83	10,73	19,41
9) Otros productos nc	5,01	2,93	1,70	1,41

346

Fuente: OCDE (Trade by commodities, 1986 y 1992) y elaboración propia.

Notas: 1) las agrupaciones de productos corresponden al nivel de desagregación de un dígito de la SITC (CUCI revisión 3). NC significa productos no clasificados en otra categoría.

2) Se ha calculado, para EE.UU., el desglose porcentual de importaciones (M) y exportaciones (X) con Canadá en 1992.

3) Se ha calculado, para la UE., el desglose porcentual de importaciones (M) y exportaciones (X) con la EFTA en 1992.

CUADRO 7
COMERCIO EEUU POR PRODUCTOS CON LATINOAMÉRICA (1992)

P.	M México	X México	M Brasil	X Brasil	M Arget.	X Arget.
0)	6,90	6,76	16,82	1,10	37,29	1,31
1)	0,80	0,20	3,26	0,10	3,76	1,33
2)	2,18	4,60	6,18	4,01	6,20	2,84
3)	13,67	3,13	3,35	8,80	19,64	1,40
4)	0,01	0,41	0,30	0,12	1,50	0,17
5)	2,38	7,92	4,53	17,00	7,42	17,94
6)	7,25	13,80	20,83	4,34	15,26	6,62
7)	50,00	46,78	20,45	55,60	6,86	52,66
8)	12,50	12,11	19,97	6,43	5,99	11,23
9)	4,16	4,21	4,27	2,46	1,81	4,44

347

Fuente: OCDE (véase cuadro 6).

Notas: 1) Los productos (P) están agrupados en las mismas categorías (0 a 9) reflejadas en el cuadro 6.

2) Las columnas reflejan, respectivamente, el desglose porcentual de las importaciones y exportaciones de EE.UU. con cada país en 1992.

CUADRO 8
COMERCIO UE POR PRODUCTOS CON LATINOAMÉRICA (1992)

P.	M México	X México	M Brasil	X Brasil	M Arget.	X Arget.
0)	5,03	5,00	33,24	2,63	62,43	2,50
1)	1,75	1,99	3,78	1,40	2,11	1,33
2)	3,15	0,96	25,56	1,80	18,66	0,98
3)	46,06	0,10	0,15	1,05	2,20	0,58
4)	0,30	0,80	0,33	0,50	1,70	0,06
5)	7,13	11,66	3,70	23,38	2,61	15,90
6)	9,73	13,21	15,80	9,36	5,90	9,45
7)	21,82	55,00	10,83	50,33	3,05	58,20
8)	4,58	8,85	5,60	8,58	1,12	10,23
9)	0,43	2,41	0,98	0,92	0,16	0,73

348

Fuente y Notas: véanse cuadro 7 y 6.

CUADRO 9
COMERCIO UE POR PRODUCTOS CON PECOS Y MEDITE. (1992)

P.	M Poloni	X Poloni	M Turquí	X Turquí	M Israel	X Israel
0)	11,42	8,61	13,81	1,77	13,05	3,75
1)	0,09	1,03	1,72	0,52	0,07	0,33
2)	8,68	2,29	4,47	4,87	8,82	1,08
3)	7,79	6,19	2,26	1,71	1,14	0,25
4)	0,26	0,75	0,03	0,50	0,02	0,28
5)	7,14	13,80	2,18	15,16	17,60	12,08
6)	26,80	20,59	18,86	18,29	27,39	42,06
7)	13,34	34,29	9,90	46,98	14,60	31,35
8)	23,53	11,23	46,35	6,58	16,73	8,12
9)	0,89	1,20	0,38	3,60	0,54	0,66

349

Fuente y Notas: Véanse cuadros 7 y 6.

Glosario de siglas

y Abreviaturas

ACE	Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica
ACP	Países de Africa, Caribe y Pacífico
ADD	Asociación para la Democracia y Desarrollo
AEC	Asociación de Estados del Caribe
AEC	Arancel Externo Común
ALA	Asia y América Latina
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALALC	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
ALC	Acuerdo de Libre Comercio
ALCSA	Area de Libre Comercio de Sudamérica
AID	Agencia para el Desarrollo Internacional
APEC	Foro de Cooperación de Asia y el Pacífico
BCE	Banco Central Europeo
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BEI	Banco Europeo de Inversiones
BERD	Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BOLCEN	Asociación de Bolsas de Valores de Centroamérica
CA-4	Grupo de los Cuatro (Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua)
CAP	Compromiso Agropecuario de Panamá
CARICOM	Comunidad del Caribe
CARIFTA	Asociación de Libre Comercio del Caribe

CAUCE	Programa Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica
CECA	Comunidad Europea del Carbón y del Acero
CEE	Comunidad Económica Europea
CEOE	Confederación Española de Organizaciones Empresariales
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CMC	Consejo del Mercado Común (en el Mercosur)
ECOFIN	Consejo de Ministros de Economía y Finanzas de la Unión Europea
ECU	Unidad de Cuenta Europea
EFTA	Asociación Europea de Libre Comercio (AELI)
EM	Estados Miembros
ERASMUS	Esquema de Acción de la Comunidad Europea para la Movilidad de los Estudiantes Universitarios
EUROPOL	Oficina Europea de Policía
FC	Fondo de Cohesión
FE	Fondos Estructurales
FED	Fondo Europeo de Desarrollo
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FOEGA	Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria
FSE	Fondo Social Europeo
G-3	Grupo de los Tres (Colombia, México y Venezuela)
GATT	Acuerdo General sobre Comercio y Tarifas
GCR	Grupo Consultivo Regional (Centroamérica)
GMC	Grupo Mercado Común (en el Mercosur)
GRAN	Grupo Andino
ICC	Iniciativa de la Cuenca del Caribe
ICEX	Instituto de Comercio Exterior
I+D	Investigación y desarrollo
IED	Inversión extranjera directa
IEDI	Inversión directa intralatinoamericana

IFOP	Instrumento Financiero de Orientación para la Pesca	
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura	
IME	Instituto Monetario Europeo	
IPA	Iniciativa para las Américas	
IVA	Impuesto al valor agregado	
MCCA	Mercado Común Centramericano	
MERCOSUR	Mercado Común del Sur	
NAMs	Nómina de Apertura de Mercado en favor de los Países de Menor Desarrollo Económico Relativo	
NPI	Nuevos Países Industriales	
OCAM	Comisión Centroamericana de Migración	
OCDE	Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico	
OCM	Organización Común de Mercado (Comunidad Europea)	
ODECA	Organización de Estados Centroamericanos	
OEA	Organización de Estados Americanos	
OIM	Organización Internacional para las Migraciones	
OMC	Organización Mundial de Comercio	353
PAC	Plan de Acción para la Agricultura Centroamericana	
PAC	Política Agrícola Común (Unión Europea)	
PAECA	Plan de Acción Económico para Centroamérica	
PAR	Preferencia Arancelaria Regional	
PD	Países desarrollados	
PE	Parlamento Europeo	
PEC	Protocolo de Expansión Comercial (Brasil-Uruguay)	
PECO	Países de Europa Central y Oriental	
PHARE	Polonia-Hungría: Acción para la Reconversión Económica	
PIB	Producto Interno Bruto	
PMDER	Países de Menor Desarrollo Económico Relativo	
PNB	Producto Nacional Bruto	
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo	

PRADIC	Programa Regional de Apoyo al Desarrollo y la Integración de Centroamérica
PREC	Programa Regional de Recuperación y Expansión del Comercio
PVD	Países en vías de desarrollo
PVD-ALA	Países en vías de desarrollo de Asia y América Latina
PYMEs	Pequeñas y medianas empresas
SCAC	Secretaría del Consejo de Ministros de Agricultura de Centroamérica
SELA	Sistema Económico Latinoamericano
SGP	Sistemas Generales de Preferencias
SICA	Sistema de Integración Centroamericana
SIECA	Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana
SME	Sistema Monetario Europeo
TLC, TLCN,	
354 TLCNA o NAFTA	Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA en inglés)
TLCH	Tratado de Libre Comercio Hemisférico
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea
UEM	Unión Económica y Monetaria
UNCTAD	Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Colaboradores

Manuel R. Agosín

Es en la actualidad Director de la Escuela de Economía y Administración para Graduados, Universidad de Chile. Es también Profesor Titular del Departamento de Economía de dicha Universidad. Se doctoró en Economía en Columbia University y es Licenciado en Ciencias Económicas de la Universidad de Chile. En una dilatada carrera en agencias de Naciones Unidas, ocupó cargos como investigador y director de investigación y cooperación técnica en temas relacionados con el comercio y las finanzas internacionales y la inversión extranjera directa. Ha publicado numerosos artículos en revistas internacionales especializadas. En años recientes, ha sido consultor para CEPAL, UNCTAD y el Banco Interamericano de Desarrollo. También ha sido Asesor del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile en materias relacionadas a las relaciones económicas internacionales. Es coeditor del libro *Trade and Growth: New Dilemmas in Trade Policy*, recientemente publicado por Macmillan en Londres. Asimismo, es editor del libro *La Inversión Extranjera Directa en América Latina: Su contribución al Desarrollo*, a ser publicado en Santiago y Washington por el Banco Interamericano de Desarrollo en 1995.

Roberto Alvarez

Economista chileno. Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad de Chile y Ayudante de Investigaciones del Departamento de Economía de dicha Universidad. En la actualidad realiza el Magister en Economía con Mención en Crecimiento Económico y Economía Internacional en la Escuela de Economía y Administración para graduados de la Universidad de Chile.

Armando di Filippo

Argentino. Master en Economía. Asesor Regional en Integración y Cooperación Económica de la Comisión Económica para América Latina CEPAL-ONU. Ha sido Director de Capacitación del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social ILPES-ONU. Ha sido profesor en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, en la Universidad de Chile, en la Universidad Católica de Chile, y en las Universidades Nacionales de Rosario, Buenos Aires y Cuyo, en Argentina. Ha dictado cursos y Conferencias en la Universidad de Barcelona, en la Universidad de la Rábida, y en el Instituto de Cooperación Iberoamericana en España. Es autor de numerosos trabajos sobre Desa-

rollo Económico y Economía Internacional publicados en la Revista de la CEPAL, El Trimestre Económico, Pensamiento Iberoamericano, etc. Es autor del libro *Desarrollo y Desigualdad Social en América Latina* (Colección) Lecturas del Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

Eduardo Gana Barrientos

Economista chileno. Graduado en la Facultad de Economía de la Universidad de Chile. De 1977 a 1991 tuvo a su cargo el Programa de Integración y Cooperación Regional de la CEPAL. Actualmente es consultor de la CEPAL y de otros organismos internacionales, miembro del Directorio del Centro de Estudios del Desarrollo (CED) y Presidente del Directorio de una sociedad anónima agroindustrial. Ha desempeñado cargos docentes en las Universidades de Chile, Católica de Chile, de Nuevo León. (Monterrey, México) y dictado cursos en la Universidad de las Américas y en el ILPES. Sus áreas de especialización profesional son las relaciones económicas internacionales y el desarrollo industrial. Autor de diversas publicaciones editadas por la CEPAL, ALIDE, Pensamiento Iberoamericano, Ciedla/Irela y otras instituciones. Editor del libro *Ensayos sobre Coordinación de Políticas*

Macroeconómicas publicado por la CEPAL en diciembre de 1992.

Johannes Heirman Smit

Holandés, Master en Economía de la Universidad Erasmus de Rotterdam, con especialización en planificación del desarrollo. Su carrera profesional se ha llevado a cabo principalmente en América Latina: trabajó con la OIT en Perú como experto en políticas de empleo y con el PNUD en Ecuador como oficial de programación. Desde 1976 desempeña el cargo de oficial de asuntos económicos de la CEPAL, dedicado al área de la integración en América Latina y el Caribe. Es en esta calidad ha colaborado en prácticamente todas las publicaciones de la CEPAL sobre este tema en las últimas dos décadas y ha preparado numerosos estudios sobre aspectos específicos de los procesos de integración económica latinoamericana y caribeña.

Jorge Lucangeli

Economista argentino. Licenciado en la Universidad de Buenos Aires. Coordinador del Proyecto MERCOSUR que asesora al Ministerio de Asuntos Exteriores de la República Argentina en las negociaciones del MERCOSUR. Ha sido consultor del BID, INTAL, CEPAL y el Banco Mundial. Ha sido profesor de Economía Internacional en la Universidad del Salvador (Buenos Aires). Ha publicado diversos trabajos sobre Comportamiento de empresas públicas, Comercio latinoamericano, Política Comercial argentina y más recientemente sobre el Comercio intra-industrial entre Argentina y Brasil.

José Antonio Nieto

Profesor titular de Economía Aplicada en la Universidad Complutense de Madrid. Ha sido Consejero Técnico en la Agencia Española de Cooperación Internacional (1990-1992) y en la actualidad dirige el CEDES (Centro de Estudios y Documentación Europea de Somosaguas). Es autor de *Introducción a la economía de la Comunidad Europea* (Siglo XXI, 1990).

Haroldo Rodas Melgar

Economista guatemalteco, con Maestría en Economía Internacional en la Universidad de Ginebra.

Ha trabajado en varios organismos internacionales, a saber de OEA, ocupando entre otros el cargo de Especialista Principal del Departamento de Comercio Internacional, con sede en Washington; en la UPEB, en donde desempeñó el cargo de Director Ejecutivo; Director Regional del Programa de Apoyo al Desarrollo y la Integración de Centroamérica del BID; Experto Internacional del PNUD. Director de Política Comercial de SIECA, Representante de la misma en Europa, y actualmente Secretario General de dicha Institución.

Profesor Universitario de Economía, Ex Vicecanciller de su país y consultor de organismos internacionales y del sector privado centroamericano.

Autor de varios libros y publicaciones en materia agrícola, comercio internacional, relaciones comerciales con otros países, política comercial, integración económica, etc.

Gert Rosenthal

Economista guatemalteco. En la actualidad es Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de Naciones Unidas.

Juan Mario Vacchino

Abogado argentino, Doctor en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad Nacional de La Plata (Argentina). Estudios posteriores de especialización en la Universidad Nacional de La Plata y becas de la OEA y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Bélgica. Ha desarrollado una dilatada carrera docente e investigadora en la Universidad Central de Venezuela y en la Universidad Nacional de La Plata. Ha sido director del Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), organismo internacional dependiente del Banco Interamericano de Desarrollo con sede en Buenos Aires, en el período 1984-1988. Autor de numerosos estudios y ensayos sobre temas relacionados con la "Teoría de la Integración y el desarrollo de América Latina". Entre otros libros, destaca: *Integración Latinoamericana. De la ALALC a la ALADI* (Editorial Depalma. Buenos Aires, 1983). En la actualidad es director académico de la Fundación Arturo Illia para la Democracia y la Paz y realiza servicios de consultoría para diferentes organismos regionales (ALADI, BID).

Carlos Westendorp

Español. Licenciado en Derecho y Diplomático. Desde 1970 se dedica a cuestiones comunitarias desde

diversos puestos de la Administración española. En 1981 es Jefe de Gabinete del Ministro para las Relaciones con las Comunidades Europeas. En 1982 es nombrado Secretario Gene-

ral de la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas y forma parte del equipo negociador del Tratado de Adhesión de España a la CE. En 1986 es destinado a Bruselas

como Embajador Representante Permanente de España ante las Comunidades Europeas. Desde 1991 es Secretario de Estado para las Comunidades Europeas.

Las Reformas Económicas Contemporáneas: Experiencias Comparadas (Tomo I)

Julio-Diciembre 1992



El primer tomo de esta edición recoge un conjunto de reflexiones globales sobre las experiencias contemporáneas de reforma económica, prestando especial atención a los procesos recientes de tránsito de las economías de planificación central a las economías de mercado.

Las distintas secciones en que hemos organizado los materiales de este *Tema Central* abordan, por este orden, una consideración en perspectiva histórica de las tendencias predominantes en la literatura y la práctica del desarrollo económico en el decenio de los ochenta; a continuación, el análisis de la diversidad de experiencias de

reforma económica tanto en economías de mercado como en economías socialistas y, finalmente, las pautas fundamentales y las opciones básicas que se plantean en los procesos de reforma económica postsocialista.

Perspectiva Histórica: Osvaldo Sunkel, *El marco histórico de la reforma económica contemporánea*; Jacek Kochanowicz, *Comentarios al artículo de Osvaldo Sunkel*.

Diversidad en las Experiencias de Reforma Económica: Andrés Solimano, *Diversidad en la reforma económica: Experiencias recientes en economías de mercado y economías socialistas*; Stanley Fischer, *Comentarios al artículo de Andrés Solimano*; Mario I. Blejer, *Comentarios a los artículos de Osvaldo Sunkel y Andrés Solimano*.

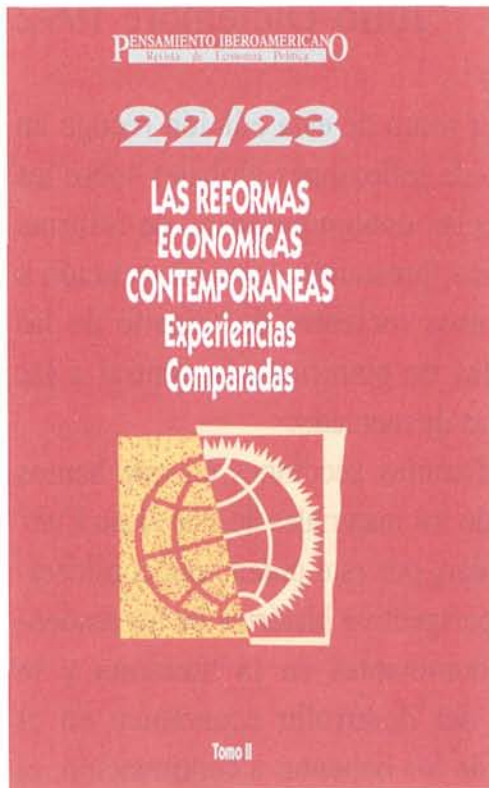
Pautas y Opciones en los Procesos de Reforma Económica Postsocialistas: Manuel Guitián, *El proceso de ajuste y la reforma económica: Diferencias aparentes y reales entre Este y Oeste*; Shahen Abrahamian, *Comentarios al artículo de Manuel Guitián*; Lance Taylor, *La transición postsocialista desde el punto de vista de la economía del desarrollo*; Andrés Solimano, *Comentarios al artículo de Lance Taylor*; Alan Gelb, *Transformaciones socialistas: Visión general de Europa Oriental y algunos puntos de comparación*; Wafik Grais, *Comentarios al artículo de Alan Gelb*; Eduardo Borenzstein, *Comentarios a los artículos de Lance Taylor y Alan Gelb*; Stanley Fischer, *Reforma económica en Rusia*.

Figuras y Pensamiento: Homenaje a Juan Velarde Fuertes; *Notas para un perfil intelectual de Juan Velarde*, por José Luis García Delgado; *Juan Velarde Fuertes: Recuerdos y valoraciones personales*, por Enrique Fuentes Quintana; *Referencias representativas de la obra de Juan Velarde*; *La economía política de Prebisch*, por Ronald V.A. Sprout.

Reseñas Temáticas: Se incluyen 3 reseñas temáticas que analizan 98 artículos de revistas latinoamericanas y españolas, realizadas por: Alicia Frohmann, Pedro Pablo Núñez Domingo y Ernesto Ottone.

Las Reformas Económicas Contemporáneas: Experiencias Comparadas (Tomo II)

Enero-Junio 1993



El segundo tomo de esta edición analiza diversas experiencias de reforma económica en diferentes países y áreas, con la finalidad de extraer las enseñanzas que puedan ser potencialmente útiles para afrontar la compleja tarea de la transición postsocialista.

En la primera sección se revisa la experiencia de América Latina en los años 80 en los ámbitos de la estabilización macroeconómica y el ajuste y la liberalización externa. A continuación se estudia el proceso gradual de reformas económicas en China y la posibilidad de transferir a Europa Oriental los patrones de desarrollo hacia fuera de los nuevos países industriales del este asiático.

Dedicamos una sección a la revisión de los factores que hicieron posible la transición democrática y la reforma en profundidad de la economía española, al reunir una gran parte de los ingredientes de los problemas actuales que afrontan los países de Europa Oriental y las repúblicas de la antigua Unión Soviética.

Por último, se incluyen las intervenciones finales que, a modo de síntesis, cerraron las sesiones del Seminario.

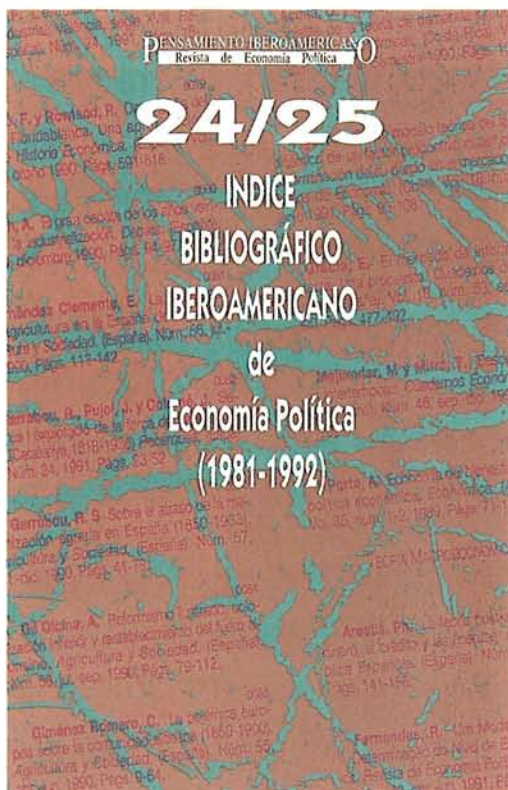
Ajuste y Reformas Económicas en América Latina: Patricio Meller, *Ajuste y reformas económicas en América Latina: Problemas y experiencias recientes*; Roberto Frenkel, *Comentarios al artículo de Patricio Meller*; Carmelo Mesa-Lago, *Cuba: Un caso único de reforma anti-mercado. Retrospectiva y perspectivas*; Eliana Cardoso, *Comentarios al artículo de Carmelo Mesa-Lago*; Joseph Ramos, *Reformas Económicas en América Latina: Lecciones para Europa oriental*.

Experiencias de Reforma Económica en Asia: Dwight H. Perkins, *El enfoque "gradual" de las reformas de mercado en China*; Linda M. Koenig, *Comentarios al artículo de Dwight Perkins*; Alice H. Amsden, *¿Puede competir Europa oriental "fijando correctamente los precios"?*; Yevgeny Kuznetsov, *Comentarios al artículo de Alice Amsden*; Mario I. Blejer, *Comentarios a los artículos de Dwight Perkins y Alice Amsden*; Colin I. Bradford Jr., *Las causas del dinamismo del Este Asiático y el problema de la transferibilidad*.

Reforma Económica y Transición Democrática en la Europa del Sur: Miguel Angel Fernández Ordóñez y Luis Servén, *Reforma económica en la Europa del Sur: El caso de España*; Guillermo de la Dehesa, *Comentarios al artículo de Miguel Angel Fernández Ordóñez y Luis Servén*.

Exposiciones Finales: Opciones y Retos de los Procesos de Reforma Económica: Yilmaz Akyüz, *Intervención del Estado y crecimiento económico*; Nancy Birdsall, *Ajuste y reformas económicas. La necesidad de gestionar la transición al crecimiento*; Colin I. Bradford Jr., *La experiencia del Este Asiático en la reforma económica: Opciones y retos para las antiguas economías socialistas*; Lance Taylor, *Algunos aspectos controvertidos de los procesos de reforma económica postsocialistas*.

Índice Bibliográfico Iberoamericano de Economía Política (1981-1992)



Uno de los objetivos que se planteó Pensamiento Iberoamericano cuando empezó a publicarse en 1982 fue el de contribuir al potenciar la comunicación intelectual entre España, Portugal y los países de América Latina.

Entre otras tareas emprendidas para alcanzar tal fin desde entonces se desarrolló una labor de seguimiento de un número muy amplio de revistas especializadas en economía y ciencias sociales del área iberoamericana. Tal tarea se reflejó en la aparición continuada, a partir del número 16, de la sección

Revista de Revistas Iberoamericanas que recogía el contenido básico de las revistas representativas de circulación regular. La referencia de los artículos indiciados se podía localizar a partir de tres índices: el de publicaciones, el de autores y el geográfico.

En este contexto, el número 24-25 de Pensamiento Iberoamericano está dedicado a la recopilación de todos los artículos de las revistas indiciadas entre 1982 y 1992, lo que le convierte en un instrumento de documentación que refleja la diversidad y riqueza de las publicaciones seguidas. En el número citado se incluyen 15.420 referencias de las 206 revistas consultadas de acuerdo con un criterio de clasificación que, cuando ha sido posible, se ha tratado de compatibilizar con el utilizado por el Journal of Economic Literature de la American Economic Association.

Cada ejemplar está acompañado de un diskette que mediante el programa DBASE permite acceder cómodamente a la base de datos.

Revista de la CEPAL n.º 54

Comisión Económica para América Latina y el Caribe



Diciembre 1994

Mercados de salud: morfología, comportamiento y regulación. *Jorge Katz y Ernesto Miranda.*

¿Liberalización o desarrollo financiero?. *Günther Held.*

Ajuste fiscal y gasto social. *Rossella Cominetti.*

Logros y obstáculos en la educación formal de las mujeres. *Diane Alméras.*

¿Qué se entiende por flexibilidad del mercado de trabajo? *Ricardo A. Lagos.*

Modernización de la supervisión bancaria. *Christian Larrain.*

Costos y beneficios de la integración centroamericana. *Luis Cáceres.*

Algunas enseñanzas de las privatizaciones en Argentina. *Daniel Azpiazu y Adolfo Vispo.*

Ventajas comparativas extraordinarias y crecimiento a largo plazo: el caso de Ecuador. *André A. Hofman y Rudolf Buitelaar.*

Industria cultural y nuevos códigos de modernidad. *Martín Hopenhayn*

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y de Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas:

Sección de Ventas - DC-2866. Nueva York, Nr. 10017. Estados Unidos de América

Publicaciones de las Naciones Unidas:

Sección de Ventas - Palais des Nations. 1211 Ginebra 10. Suiza.

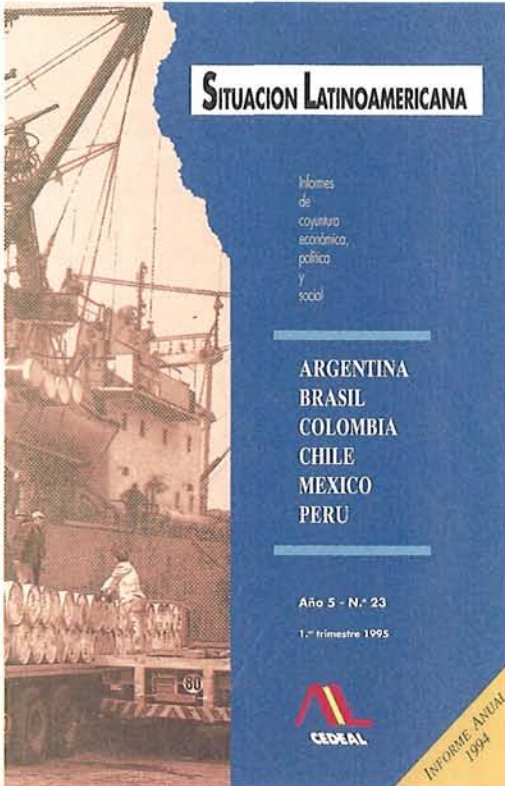
Unidad de Distribución: CEPAL. Casilla 179-D. Santiago de Chile.

Situación Latinoamericana

Informes de coyuntura económica, política y social

ARGENTINA, BRASIL, COLOMBIA, CHILE, MEXICO, PERU

1.º trimestre 1995



Situación Latinoamericana es una revista de periodicidad trimestral, publicada por la Fundación CEDEAL, dedicada al seguimiento de los aspectos importantes de la coyuntura de la región.

En ella se incluyen trabajos periódicos sobre Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México y Perú realizados por equipos permanentes inte-

grados por prestigiosos investigadores y centros de estudios de los diferentes países.

En los informes se analizan los principales cambios que en materia de comportamientos macroeconómicos (producción, precios, salarios, empleo, sector exterior, financiación externa, etc...), sociales y políticos se van produciendo en cada una de las sociedades analizadas.

Pedidos y correspondencia:

Fundación CEDEAL.

Agencia Española de Cooperación Internacional. Avenida de los Reyes Católicos 4.
28040 Madrid. España. Teléfonos: (91) 544 63 75 y 583 82 76. Fax: (91) 544 65 00.

Precio de suscripción por una año (4 números):

España: 12.000 ptas. (envío incluido).

Extranjero: 100 US \$ (envío incluido).

LISTA DE PRECIOS PARA 1995-1996

NUMEROS SUELTOS

— En España:

Nº 1, 2, 3, 4, 6 y 7	1.000 Pts.
Nº 8	1.300 Pts.
Nº 11, 12 y 13	1.500 Pts.
Nº 15, 16, 17, 18 y 19	1.800 Pts.
Nº 20 y 21	2.300 Pts.
Nº 22/23 (2 tomos)	5.000 Pts.
Nº 24/25	5.000 Pts.

— En el Extranjero:

Nº 1, 2, 3, 4, 6 y 7	US\$ 14
Nº 8, 11, 12 y 13	US\$ 15
Nº 15, 16 y 17	US\$ 17
Nº 18 y 19	US\$ 20
Nº 20 y 21	US\$ 25
Nº 22/23 (2 tomos)	US\$ 60
Nº 24/25	US\$ 60

Números Agotados: 5, 9, 10 y 14

SUSCRIPCIONES POR CUATRO NUMEROS (2 AÑOS)

A.- Suscripciones Personales (*):

España y Portugal	9.500 Pts.
Resto de Europa	US\$ 95
América Latina	US\$ 80
Resto del mundo	US\$ 100

B.- Suscripciones Institucionales. (Universidades, Bibliotecas, Centros de Investigación y otras instituciones) (*):

España y Portugal	10.000 Pts.
Resto de Europa	US\$ 105
América Latina	US\$ 90
Resto del mundo	US\$ 110

(10% de descuento a Librerías y Agencias de Suscripción)

SOLICITUD DE SUSCRIPCIONES E INFORMACION

Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política
Agencia Española de Cooperación Internacional
Instituto de Cooperación Iberoamericana
Avda. Reyes Católicos, 4
28040 Madrid

FORMA DE PAGO

Giro postal a la misma dirección de Solicitud de Suscripciones e Información, talón nominativo a favor de: PENSAMIENTO IBEROAMERICANO.

(*). Gastos de envío 20% sobre el importe de la suscripción.

Tema Central

E. Gana

La dinámica y los nuevos estilos de la integración económica en América Latina y en Europa

G. Rosenthal

-El regionalismo abierto de la CEPAL

E. Gana

Los cambios estructurales en la integración latinoamericana y caribeña

J.M. Vacchino

Articulación y convergencia en el actual contexto latinoamericano desde la perspectiva de la ALADI

A. Di Filippo

Regionalismo abierto y empresas latinoamericanas

J. Lucángeli

MERCOSUR: antecedentes, logros y perspectivas

H. Rodas

Condicionantes externos y perspectivas de la integración económica centroamericana

J. Heirman

Dinámica y cambio estructural del comercio en la ALADI

M. R. Agosin y R. Alvarez

¿Le conviene a los países de América Latina adherirse al NAFTA?

C. Westendorp

Consecuencias económicas de la integración en la Unión Europea para la sociedad española

J. A. Nieto

La extensión de los espacios de integración comercial de la Unión Europea y los Estados Unidos



AGENCIA ESPAÑOLA
DE COOPERACION
INTERNACIONAL