

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1820
2 de junio de 1998

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**INTEGRACIÓN REGIONAL LATINOAMERICANA, GLOBALIZACIÓN
Y COMERCIO SUR-SUR */ **/**

*/ Este documento fue preparado por el señor Armando Di Filippo, Asesor Regional en Integración y Cooperación Económica de la CEPAL. Las opiniones expresadas en este trabajo, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

**/ Ponencia a ser presentada en la Décima Reunión del Comité Intergubernamental para la Coordinación y el Seguimiento de la Cooperación Económica entre Países en Desarrollo, Grupo de los 77. Segundo semestre de 1998.

98-6-434

INDICE

Página

Resumen Ejecutivo	1
I. MARCO HISTÓRICO DE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA	3
II. GLOBALIZACIÓN Y REGIONALISMO ABIERTO	7
III. LOS ACUERDOS HEMISFÉRICOS DE LIBRE COMERCIO	9
IV. LOS ACUERDOS LATINOAMERICANOS DE LIBRE COMERCIO	13
V. LAS UNIONES ADUANERAS SUBREGIONALES	15
VI. GLOBALIZACIÓN Y COMERCIO SUR-SUR	22
VII. CONCLUSIONES	28
BIBLIOGRAFÍA	29

Cuadros:

1. América Latina y el Caribe: Exportaciones totales y por esquemas subregionales de integración	6
2. América Latina y el Caribe: Exportaciones totales y por esquemas subregionales de integración	16
3. Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA): Destino de las exportaciones totales de bienes hacia principales planes de integración, 1990 y 1996	21
4. Crecimiento del comercio internacional, 1960-1995	23
5. Ingresos netos globales de inversión extranjera directa, por bloques de países, 1990-1996	26
6. Ingresos netos de onversión extranjera directa en países en desarrollo, por regiones, 1985-1996	26

ABREVIATURAS UTILIZADAS

ALALC:	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
ALADI:	Asociación Latinoamericana de Integración
ALC:	América Latina y el Caribe
ALCA:	Acuerdo de Libre Comercio de las Américas
ALCAN:	Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo
CARICOM:	Comunidad del Caribe
CA:	Comunidad Andina
CEPAL:	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
GATT:	General Agreement on Tariffs and Trade (Acuerdo General de Aranceles y Comercio).
GRAN:	Grupo Andino
G3:	Grupo de los Tres (Colombia, Venezuela, México)
IED:	Inversión Extranjera Directa
MCCA:	Mercado Común Centroamericano
MERCOSUR:	Mercado Común del Sur
OMC:	Organización Mundial del Comercio
PIB:	Producto Interno Bruto
SGPC:	Sistema Global de Preferencias Comerciales entre países en Desarrollo

Resumen Ejecutivo

La primera sección establece un marco histórico en el que ubica los rasgos de la integración regional en América Latina entre 1960 y 1990. El estilo de la integración expresa las modalidades del desarrollo protegido de la época y evoluciona lentamente durante el período 1960-1980. Se revisa luego el período 1980-1990 correspondiente a la así denominada “década perdida” en América Latina, y se registra de un lado la regresión de la integración económica regional y, del otro, el inicio de un proceso de democratización política que favoreció el resurgimiento de la integración en el decenio siguiente.

La segunda sección examina el concepto de regionalismo abierto. Se reseñan en primer lugar los rasgos del proceso de globalización, y su contrapartida a nivel nacional caracterizada por estilos de desarrollo apoyados por la apertura, la estabilización, la privatización y la desregulación de los procesos económicos. En segundo lugar, se expone el concepto de regionalismo abierto latinoamericano compatible con las reglas de juego del multilateralismo global. En tercer lugar, se verifica la ampliación de las iniciativas integracionistas al ámbito hemisférico a partir de la creciente participación de Estados Unidos en la construcción de áreas de libre comercio. Por último se establece una distinción entre los acuerdos que se limitan a constituir áreas de libre comercio, y aquellos otros que intentan avanzar hacia la fase de uniones aduaneras y mercados comunes.

La tercera sección examina las modalidades de negociación y el tipo de compromisos contenidos en los Acuerdos de Libre Comercio que se han estado suscribiendo a nivel hemisférico.

La cuarta sección se aboca a los acuerdos de libre comercio en el plano regional e interregional en la década de los años noventa.

La quinta sección expone las modalidades de negociación y el tipo de compromisos contenidos en los acuerdos subregionales de integración que en América Latina y el Caribe se proponen constituir uniones aduaneras y mercados comunes.

La sexta y última sección intenta extraer algunas conclusiones sobre el papel que desempeñan, o podrían desempeñar los procesos de integración regional, en el fortalecimiento de las relaciones comerciales y económicas en el eje sur-sur, y en la construcción y consolidación de posiciones negociadoras comunes en el eje norte-sur.

I. MARCO HISTÓRICO DE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

América Latina es una región en desarrollo que logró una independencia política relativamente temprana (siglo XIX). La formación económica de las sociedades latinoamericanas estuvo altamente condicionada por su pasado colonial y por el tipo de producto primario exportable a través del cual se incorporó a la especialización productiva mundial a partir de la segunda mitad del pasado siglo. La posición periférica de los países latinoamericanos, exportadores de productos agrícolas (de clima templado o tropical), mineros, o extractivos hacia los países desarrollados, no facilitó la interdependencia de sus economías en el plano del comercio y la inversión.

Es bien sabido, además, que durante la primera mitad del siglo XX, las economías grandes y medianas de América Latina aprovecharon las principales crisis internacionales (primera guerra mundial, depresión de los años treinta, segunda guerra mundial) para desarrollar un proceso de industrialización orientado a los mercados nacionales de cada país y, en particular, a sus grandes áreas metropolitanas. Este proceso, que se inicia para colmar las carencias de manufacturas importadas desde los países centrales aquejados por las crisis internacionales ya comentadas, se consolida posteriormente mediante sistemas de estímulos y protección que configuran la, así denominada, industrialización por sustitución de importaciones. Durante la fase inicial de este proceso tampoco se favoreció la interdependencia económica de los países latinoamericanos cuyo comercio recíproco siguió siendo de escasa importancia.

A comienzos de los años sesenta se suscriben dos acuerdos de integración, destinados a construir áreas de libre comercio, como paso previo a formas más profundas de integración. Surgen así la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), y el Mercado Común Centroamericano (MCCA). La ALALC incluyó a los diez países independientes de Sudamérica más México, y el MCCA a los cinco países del istmo centroamericano.

En términos de “tamaño” geográfico, demográfico y económico la ALALC representaba (y lo sigue haciendo) aproximadamente el 85% de toda América Latina y el Caribe, el resto correspondía a los países centroamericanos agrupados en el MCCA, y a los caribeños de habla española, francesa e inglesa, parte de los cuales constituirían posteriormente la Comunidad del Caribe (CARICOM).

En el caso del MCCA la desgravación arancelaria fue amplia y rápida dando lugar a un fuerte incremento del comercio recíproco que, a poco andar, se estancó (medido como porcentaje del comercio total), debido principalmente a la reducida diversificación en la oferta exportable de sus países miembros.

En el caso de ALALC, el mecanismo negociador fue más cauteloso y gradual. Sus miembros grandes y medianos habían construido una industria nacional con un criterio proteccionista que aún prevalecía ampliamente. Las estructuras industriales de los principales

países se superponían en alto grado, y la estrechez de los mercados nacionales impedía un adecuado aprovechamiento de las economías de escala y especialización. Estas limitaciones del desarrollo orientado hacia los mercados internos, fueron puestas de relieve en variados trabajos elaborados, en la época por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), promotora destacada del proceso de integración en esta fase.

Sin embargo las modalidades de negociación aplicadas en ALALC, fueron esterilizando buena parte de la iniciativa. Los productos incluidos en las listas negociadas no siempre eran los más significativos en el comercio recíproco, y permanecía gravado todo producto no incluido en las mismas. De hecho las prácticas proteccionistas prevalecieron sobre las intenciones integracionistas, y el incremento del comercio recíproco atribuible a la liberalización comercial resultante, resultó bastante moderado.

Adicionalmente, los países andinos consideraron que estaban recibiendo un trato insuficientemente equitativo (en la distribución de las oportunidades de industrializarse) por parte de los países “grandes” y, sin apartarse de ALALC, decidieron suscribir el Acuerdo de Cartagena que dio origen (en 1969) al Grupo Andino (GRAN). Durante los diez años siguientes el comercio en el interior de ALALC (medido como proporción de su comercio total) siguió creciendo a tasas muy moderadas, y lo mismo aconteció en el seno del GRAN. Tras un fuerte impulso inicial también se estancó el porcentaje de exportaciones entre los países del MCCA respecto del comercio total (Véase cuadro 1). A comienzos de 1980 las exportaciones recíprocas de América Latina y el Caribe (ALC) expresadas como porcentaje del total habían subido desde 8.8% en 1960 a 16.4%. Se trató de un exiguuo progreso obtenido al cabo de veinte años de esfuerzos integradores.

La estrategia de desarrollo protegido fundada en la industrialización por sustitución de importaciones comenzó a perder credibilidad a partir de los años setenta. De un lado se verificaron desbocados episodios inflacionarios en algunos países grandes y medianos de Sudamérica. Posteriormente se registró el abundante ingreso de “eurodólares” provenientes del fortalecido “cartel petrolero” mundial, y ofertados desde la banca comercial privada a tasas reales negativas de interés. Esta fase correspondió a un período de recesión con inflación (‘estanflación’) en Estados Unidos y otros principales países desarrollados, el que implicó una forma de subsidio para los países receptores de los créditos. Estos “eurodólares” abundantes y baratos apreciaron los tipos de cambio, posibilitando una “apertura” comercial que comenzó a debilitar la poco competitiva industria latinoamericana.

A comienzos de la década del ochenta, el gran giro de la política económica en Gran Bretaña primero y en Estados Unidos se orientó a controlar la inflación en los países desarrollados mediante la aplicación de políticas que implicaron una elevación internacional de las tasas reales de interés. La recesión mundial de ese período derrumbó los precios de los productos primarios, incluido el petróleo. América Latina concluyó abruptamente su fase de bonanza económica, e ingresó en el duro ajuste recesivo de comienzos de dicho decenio. La aguda escasez de divisas (dólares) derivada de la reorientación de los créditos externos hacia los países desarrollados, junto con la caída de los precios reales de los productos primarios

exportados por la región, implicaron la más grave interrupción del crecimiento regional desde la crisis de los años treinta.

La necesidad de generar superávit comercial para financiar el gravoso servicio de la deuda, repercutió en una intensa retracción en las importaciones recíprocas, con el obvio impacto negativo sobre las exportaciones correspondientes. A mediados de los años ochenta el porcentaje de las exportaciones recíprocas en el total comercializado se había retraído a niveles no muy superiores a los imperantes en los años sesenta cuando comenzó el proceso de integración (Véase cuadro 1). A comienzos de esa misma década ALALC fue sustituida por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), acuerdo mucho más flexible que posibilitaba compromisos, así denominados, de “alcance parcial” entre dos o más miembros, con amplia libertad en la determinación de las cláusulas constitutivas. Este marco permisivo iba a resultar muy funcional en las nuevas condiciones de la integración latinoamericana que se implantaron a partir de los años noventa.

La cercana fiscalización de las instituciones de Bretton Woods “garantes”, por así decirlo, de las refinanciaciones de deuda que ALC negociaba con la banca acreedora, junto con el agotamiento del modelo protegido de crecimiento, influyeron en la transición hacia la nueva estrategia de desarrollo asumida en los noventa.

Cuadro 1

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: EXPORTACIONES TOTALES Y POR ESQUEMAS SUBREGIONALES DE INTEGRACION
(En miles de millones de dólares, fob, y porcentajes)

	1960	1970	1980	1981	1982	1983	1985
ALADI							
1 Exportaciones totales	7.3	12.8	80.3	87.0	80.5	79.8	85.4
2 Exportaciones a la ALADI	0.6	1.3	10.9	11.9	9.9	7.0	7.1
3 Porcentaje exportaciones intra ALADI (2:1) (%)	7.7	9.9	13.6	13.7	12.3	8.8	8.3
Comunidad Andina							
1 Exportaciones totales	3.6	5.4	30.6	29.8	26.0	23.4	24.3
2 Exportaciones al Grupo Andino	0.0	0.1	1.1	1.2	1.2	0.8	0.8
3 Porcentaje exportaciones intra Grupo Andino (2:1) (%)	0.7	1.8	3.7	4.0	4.8	3.5	3.2
Mercosur							
1 Exportaciones totales			29.5	33.9	29.2	31.0	35.2
2 Exportaciones al Mercosur			3.4	3.0	2.4	1.8	2.0
3 Porcentaje exportaciones intra Mercosur (2:1) (%)			11.6	8.9	8.1	5.9	5.5
Mercado Común Centroamericano							
1 Exportaciones totales	0.4	1.1	4.5	3.8	3.4	3.5	3.5
2 Exportaciones al MCCA	0.0	0.3	1.1	0.9	0.8	0.8	0.5
3 Porcentaje exportaciones intra MCCA (2:1) (%)	7.0	26.2	25.4	24.7	22.4	21.6	15.5
CARICOM							
1 Exportaciones totales			5.9	5.5	4.6	3.9	3.3
2 Exportaciones a la CARICOM			0.5	0.5	0.5	0.5	0.4
3 Porcentaje exportaciones intra CARICOM (2:1) (%)			8.3	9.6	11.0	12.3	11.3
América Latina y el Caribe b/							
1 Exportaciones totales	8.6	15.3	95.1	100.7	90.6	90.8	96.9
2 Exportaciones a América Latina y el Caribe	0.8	2.0	15.6	16.8	14.0	10.9	10.3
3 Porcentaje intrarregional/Total (2:1) (%)	8.8	13.3	16.4	16.6	15.5	12.0	10.6

Fuente : CEPAL, sobre la base de información oficial.

a/ Incluye cifras estimadas para los años y países que se indican: 1982, Haití; 1983, Haití; 1984, Haití; 1985, Haití.

b) Incluye once países de la ALADI, cinco del MCCA, cuatro de la CARICOM (Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago, más Bahamas, Belice, Haití, Panamá, República Dominicana y Suriname.

II. GLOBALIZACIÓN Y REGIONALISMO ABIERTO

La revolución en las tecnologías de la información, está en el meollo del proceso de globalización económica que se ha difundido en los años noventa. Una de sus consecuencias más importantes a nivel de las relaciones económicas internacionales ha sido la reducción de los costos de transporte, de las telecomunicaciones y de las transacciones internacionales en general.

Las economías de América Latina han participado de los dos rasgos principales del proceso de globalización económica: la internacionalización de las economías nacionales y la transnacionalización de las empresas.

La internacionalización de las economías latinoamericanas puede medirse por la creciente proporción de los componentes internacionales en las magnitudes macroeconómicas globales, es decir por los coeficientes de apertura de las economías en términos de comercio internacional, de inversión, etc. Es una expresión cuantitativa de una estrategia aperturista que se expresa en la reducción de los niveles de barreras arancelarias, y en la creciente liberalización de los regímenes que regulan la inversión directa extranjera, los movimientos de capital financiero, y los tipos de cambio.

La transnacionalización de las empresas, puede medirse por la creciente participación directa de las empresas transnacionales en los flujos mundiales de comercio y capital. Estas tendencias empíricamente verificables se enmarcan en reglas de juego del multilateralismo global, que facilitan los márgenes de maniobra de estas empresas y enmarcan sus estrategias operativas globales.

La integración latinoamericana de los años noventa se encuadra en la estrategia del regionalismo abierto, plenamente compatible con el aperturismo de las naciones y el transnacionalismo de las empresas. En efecto, el regionalismo abierto (como toda forma de regionalismo) expresa un preferencialismo recíproco entre los miembros de un acuerdo que no es extensible al resto del mundo. Por lo tanto, es contradictorio con los principios de no discriminación y trato nacional en que se funda esencialmente el multilateralismo promovido por la OMC y las instituciones de Bretton Woods. Sin embargo esta contradicción de principios queda salvada a través de normas conciliatorias como las del GATT que autorizan el Sistema Generalizado de Preferencias, o admiten la constitución de Uniones Aduaneras (artículo XXIV). En resumen el regionalismo abierto, es un preferencialismo que crea comercio entre los miembros del acuerdo, sin incrementar las barreras preexistentes respecto de los restantes países del mundo.

Para ubicar adecuadamente la estrategia actual del regionalismo abierto conviene distinguir por un lado entre regionalismos verticales y horizontales y, por otro, entre regionalismos asimétricos y simétricos. Los regionalismos abiertos verticales vinculan a países del norte y del sur en el marco de un mismo acuerdo, y los horizontales son del tipo sur-sur, o norte-norte. Los

regionalismos abiertos asimétricos implican preferencias no recíprocas, en tanto que los simétricos suponen simetría en la intensidad y tipo de las preferencias concedidas por parte y parte.

Por ejemplo los cuatro acuerdos subregionales vigentes en América Latina son el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Comunidad Andina (CA), el Mercado Común Centroamericano (MCCA), y la Comunidad del Caribe (CARICOM). Todos ellos son expresiones de **regionalismo abierto** (compatible con las normas de la OMC), **horizontal** (del tipo sur-sur), y **simétrico** (por el carácter recíproco de las preferencias concedidas).

La Iniciativa de la Cuenca del Caribe es un regionalismo **abierto** por ser compatible con las normas de la OMC, **vertical** porque vincula a Estados Unidos con sus vecinos más pequeños de centroamérica y el Caribe, y **asimétrico** porque aquel país concede preferencias económicas sin exigir reciprocidad a los beneficiarios.

El Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN), o el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) son regionalismos **abiertos** (compatibilidad con OMC), **verticales** porque vinculan a Estados Unidos (norte) con sus vecinos del sur, y **simétricos** porque cuando los acuerdos alcancen plena vigencia todos los miembros operarán en igualdad de condiciones. Una característica especial del ALCA, es que reconoce la existencia de acuerdos subregionales preexistentes y acepta que los miembros de dichos acuerdos puedan negociar en bloque.

Existe otro conjunto de acuerdos de libre comercio del tipo sur-sur que son mayoritariamente bilaterales y que incluyen un acuerdo trilateral: el Grupo de los Tres (G3). Por último están en proceso de constitución otros acuerdos del tipo sur-sur en que las partes son acuerdos (y no países) que negocian en bloque. Tal es el caso del Acuerdo de Libre Comercio que ha comenzado a negociarse entre el Mercado Común del Sur y la Comunidad Andina. Tomando en cuenta la categorización anterior se trata de **regionalismos abiertos horizontales y simétricos** (Di Filippo, 1997).

Otra manera de clasificar los acuerdos es por su carácter unidimensional o multidimensional. Los de **libre comercio** caen en la primera categoría en tanto que las **uniones aduaneras** orientadas a la constitución de **mercados comunes**, quedan encuadradas en la segunda. Este tema será ampliado en las siguientes tres secciones.

III. LOS ACUERDOS HEMISFÉRICOS DE LIBRE COMERCIO

Los acuerdos de libre comercio ya suscritos o en proceso de negociación **a nivel hemisférico** son, en rigor, áreas preferenciales de mercado que van mucho más allá del comercio de bienes. Incluyen compromisos en materia de servicios, de inversiones, y de propiedad intelectual, así como movimientos temporales de personas adscritas a la prestación de algún tipo de servicios.

Los acuerdos hemisféricos de libre comercio, además de ser clasificables como regionalismos abiertos, verticales y simétricos, también pueden ser considerados como acuerdos unidimensionales o “mercadistas” en el sentido de que no incluyen dimensiones políticas o culturales en los compromisos que se suscriben. Las dimensiones políticas de la integración se vinculan con la disposición a ceder o compartir soberanías nacionales en la formulación de regímenes o políticas (armonizados o comunes) y a conceder derechos civiles, políticos o sociales a las personas, por ejemplo el trato nacional y no discriminatorio a migrantes oriundos de otros países miembros.

ALCA y ALCAN, por ser acuerdos de “libre comercio” (áreas preferenciales de mercado), no contemplan la formulación de regímenes o políticas (comerciales, tributarios, cambiarios, etc.) comunes o armonizados entre los miembros (que impliquen ceder o compartir soberanías), y tampoco suponen el trato nacional y no discriminatorio para los migrantes provenientes de otros Estados miembros del Acuerdo. Son, por así decirlo, modalidades **mercadistas** de integración porque tampoco aspiran al logro de una unión **económica** institucionalmente profunda, como la que gradualmente se construye en la línea de las uniones aduaneras (políticas comerciales comunes), o en los mercados comunes (armonizaciones tributarias y cambiarias, o incluso unificaciones monetarias).

Dichos acuerdos hemisféricos tampoco se plantean la posibilidad de negociar en bloque frente a terceros países o grupos de países. Las razones de esta limitación son obvias: una gran potencia como los Estados Unidos no va a supeditar sus regímenes y políticas nacionales a limitaciones derivadas de acuerdos con naciones en desarrollo, de aquí que las áreas preferenciales de mercado (“libre comercio”) son el límite máximo en materia de compromisos recíprocos.

Las negociaciones del ALCA se han iniciado en la Cumbre de Santiago de Chile a partir de abril de 1998, se espera contar con resultados significativos para fin de siglo y concluir las hacia el año 2005. A partir de esa fecha se iniciará un calendario de desgravaciones que probablemente tarde 10 o 15 años en efectivizar la plena vigencia del Acuerdo.

El ALCA se caracteriza por la cantidad sin precedentes (34) de países que entrarán en la negociación; por la diversidad de sus tamaños y niveles de desarrollo; porque la mayoría de los países que negocian ya son miembros de un acuerdo subregional de integración; y, sobre, todo

por su carácter vertical al incluir a dos países desarrollados (Canadá y Estados Unidos) que intentan concluir un acuerdo simétrico y recíproco con las otras 32 naciones americanas.

En dólares de 1990 el producto interno bruto de Estados Unidos alcanzó en 1996 aproximadamente a 6,7 billones de dólares, el de Canadá a 583 mil millones, y el de los países de ALC a 1,3 billones de dólares. Así la economía estadounidense es cinco veces más grande que el conjunto de las 32 economías de ALC, y 3,5 veces más grande que las 33 economías restantes del hemisferio (incluyendo Canadá). Las economías latinoamericanas y del Caribe tienen ingresos por habitante, medidos con tasas de cambio de paridad, que expresados como porcentaje del ingreso estadounidense van desde alrededor de 30% en los casos de Chile, Argentina, y Venezuela, 14% en el caso de Perú, en torno al 10% para las economías centroamericanas (exceptuando a Costa Rica que es un 20%), hasta el 5% en el caso de Haití. (Banco Mundial, 1995).

Las mencionadas asimetrías no sólo se relacionan con la capacidad para competir en igualdad de condiciones cuando el acuerdo se perfeccione, sino también con los recursos intelectuales e institucionales para llevar adelante las negociaciones que se avecinan. Cuando el ALCA entre en vigencia estos países de tamaño y desarrollo tan diferentes habrán establecido en condiciones igualitarias la total eliminación de las barreras al comercio de bienes y servicios, el trato nacional y no discriminatorio a los movimientos de capital productivo, y el respeto a las normas de propiedad intelectual.

Es interesante observar que estos rasgos de profunda asimetría también están presentes en el ALCAN, otro acuerdo hemisférico ya suscrito y en pleno proceso de efectivización. Los dos socios "menores" Canadá y México dirigen más del 80% de sus respectivas exportaciones totales hacia Estados Unidos, y un porcentaje similarmente elevado de sus importaciones proviene de ese origen. Sin embargo en el caso de Canadá los niveles de vida y los costos laborales son bastante cercanos a los de Estados Unidos y entre ambos países se ha desarrollado un comercio intraindustrial del tipo norte-norte orientado a explotar economías de escala y especialización. El caso de México es diferente: también existe un activo comercio intraindustrial en la frontera norte de este país pero los inversionistas que se instalan en las zonas procesadoras de exportaciones (maquiladoras) de México intentan aprovechar ventajas de localización asociadas de un lado a los menores costos laborales y ambientales mexicanos, y del otro, a los bajos fletes derivados de la cercanía con el mercado de los Estados Unidos.

Los acuerdos subregionales de ALC (MCCA, CARICOM, CA, y MERCOSUR) tienen posiciones e intereses bastante diferentes en las negociaciones del ALCA. Los dos primeros acuerdos subregionales, (al igual que otros países no miembros como República Dominicana) aprovechan su cercanía geográfica y sus costos salariales y ambientales relativamente más bajos, para producir bienes y servicios (incluido el turismo) destinados a abastecer el mercado de los Estados Unidos.

De otro lado, en Sudamérica el MERCOSUR (con Chile que es miembro no pleno de este acuerdo), y la CA, carecen de la localización cercana al gran mercado estadounidense como para

justificar zonas procesadoras de exportaciones con tal destino. En estos bloques sudamericanos la inversión extranjera directa en manufacturas (alimentaria, automotriz, química, etc.) se dirige a los propios mercados subregionales en donde se localiza. De otro lado la inversión minera-extractiva y agrícola-pecuaria se orienta mayoritariamente a los grandes mercados del mundo desarrollado, no sólo el de Estados Unidos, sino también los de Europa y Japón. La inversión transnacional en servicios mayoritariamente se destina a servir los mercados en los cuales se asienta.

Esta relación cada vez más estrecha entre comercio e inversión es una de las claves para entender los intereses recíprocos de las partes en el ALCA, y para interpretar las estrategias implícitas o explícitas de las grandes empresas transnacionales asociadas a sus ventajas de localización, de internalización, y de control del progreso técnico.

En el caso de México, Centroamérica, y el Caribe a las empresas transnacionales del mundo desarrollado les interesan sus ventajas de localización. Primero para aprovechar los bajos costos laborales y ambientales; y segundo para minimizar fletes hacia el gran mercado de los Estados Unidos (y respecto de México beneficiarse de las preferencias del ALCAN).

Pero en sus relaciones con la CA y el MERCOSUR, los inversionistas transnacionales, si bien intentan aprovechar costos locales más reducidos, carecen de la ventaja competitiva asociada a la cercanía geográfica con Estados Unidos, o vinculada a las preferencias que ese país concede a México, Centroamérica y el Caribe, las que no son extensibles a Sudamérica. Por lo tanto, en el caso de la CA y el MERCOSUR las inversiones directas, se orientan a explotar recursos naturales abundantes y baratos destinados al mercado mundial, a desarrollar actividades manufactureras (alimentarias, químicas, automotrices, etc.) destinadas ante todo al propio mercado subregional, y residualmente al hemisférico o mundial, y a invertir en servicios (energía, telecomunicaciones, comercio, banca, seguros, etc.) destinados también a los propios mercados subregionales.

Atendiendo a la magnitud y dinamismo económico de las diferentes subregiones que negocian el ALCA, los intereses de Estados Unidos en materia de acceso a los mercados se orientan primordialmente hacia Sudamérica. Los mercados de México y Canadá ya poseen un alto grado de integración con la economía estadounidense, y aunque en grado menor, algo similar acontece con los pequeños mercados de centroamérica y el Caribe. En cambio el grado de integración comercial con Sudamérica es más bajo, especialmente en el caso del MERCOSUR. Nótese por último que la tasa anual de crecimiento del PIB durante el período 1990-1995 fue de 1,9 en Estados Unidos y de 3% en América Latina; asimismo la tasa anual de crecimiento de las importaciones (volumen) durante el mismo período fue respectivamente de 7% y 12.8% (véase cuadro 4).

Para preservar intereses subregionales comunes y aprovechar “economías de escala y especialización” en materia de equipos negociadores, el MERCOSUR ya ha informado que negociará el ALCA en bloque. Otro tanto ha informado el CARICOM, y es probable que la CA y el MCCA terminen adoptando el mismo criterio. De esta manera se estaría reconociendo de

facto que la negociación es demasiado compleja (muchos países e intereses), demasiado asimétrica (enormes diferencias de desarrollo), y que existen bloques subregionales con intereses comunes que merecen ser defendidos conjuntamente.

IV. LOS ACUERDOS LATINOAMERICANOS DE LIBRE COMERCIO

Salvo México, Chile, República Dominicana, Panamá y Cuba, todos los otros países políticamente independientes de ALC forman parte de alguno de los cuatro acuerdos subregionales mencionados en la sección anterior. El caso de Cuba es muy especial y no será considerado en las reflexiones que siguen.

Chile ha suscrito acuerdos bilaterales de libre comercio con los siguientes países: México (1991), Colombia (1993), Venezuela (1993), Costa Rica (1994), Ecuador (1994), y Canadá (1997). También ha suscrito un acuerdo de libre comercio (del tipo así denominado "1 + 4") con el **bloque** de países que componen el MERCOSUR, y está negociando otro parecido con los miembros del MCCA. En el plano interregional negocia un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea (UE).

México ha suscrito acuerdos bilaterales de libre comercio con los siguientes países: Bolivia (1994), Costa Rica (1994), Nicaragua (1998), y está negociando acuerdos con Belize, Ecuador, Perú, y Panamá. Además, a partir de 1993, suscribió el ALCAN (junto con Estados Unidos y Canadá), y, en 1994, el G3 (junto con Colombia y Venezuela). Actualmente negocia conjuntamente con El Salvador, Guatemala y Honduras, la suscripción de otro acuerdo de libre comercio. Por último, al igual que Chile, esta iniciando las negociaciones para suscribir un acuerdo de libre comercio con la UE.

La República Dominicana (país caribeño insular, vecino de Haití) está negociando sendos acuerdos de libre comercio con el CARICOM y el MCCA.

Panamá negocia un acuerdo de libre comercio con México, intenta negociar otro con la Comunidad Andina y asiste como observador a las reuniones del MCCA.

A nivel de los bloques subregionales, el MERCOSUR negocia acuerdos de libre comercio con los miembros de la CA, y CARICOM lo hace con el MCCA. Por último MERCOSUR negocia como bloque, un acuerdo de libre comercio con la UE y se prepara para negociar de manera conjunta su incorporación al ALCA.

Nótese que todos los acuerdos de libre comercio suscritos o por firmarse entre países o bloques de países en el hemisferio occidental, caducarán y quedarán incorporados al ALCA a partir del año 2005, si se cumplen los plazos previstos para la suscripción de dicho acuerdo. Los únicos acuerdos que sobrevivirán a partir de esa fecha serán los subregionales (MERCOSUR, CA, MCCA, y CARICOM), que han alcanzado (o se proponen hacerlo) las fases de unión aduanera y persiguen como objetivo superior la constitución de un mercado común.

En conclusión los países latinoamericanos y del Caribe que están embarcados en la estrategia de suscribir tratados bilaterales de libre comercio (México, Chile, República Dominicana, Panamá), son los que carecen de una membresía plena en alguno de los cuatro tratados subregionales de integración profunda. Todos ellos parecen haber optado por la apertura unilateral y haber apostado a la integración hemisférica como el objetivo primordial. Sin embargo no debería descartarse en los próximos años una incorporación más plena de estos países a los diferentes acuerdos subregionales que les son más afines.

V. LAS UNIONES ADUANERAS SUBREGIONALES

En América Latina y el Caribe operan cuatro uniones aduaneras imperfectas o incipientes cuyo objetivo de largo plazo es la constitución de mercados comunes o incluso comunidades económicas. Conviene tratarlas en dos grupos diferentes: de un lado el MCCA y el CARICOM y, del otro, el MERCOSUR y la CA.

El MCCA (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, y Nicaragua) agrupaba en 1996 una población de 30 millones de personas, un producto interno bruto de 30.000 millones de dólares de 1990, y un producto por habitante de 1000 dólares de la misma unidad monetaria. Los países miembros han liberado su comercio recíproco, están consolidando un arancel externo común y aspiran a una integración multidimensional y profunda entre sus miembros. Entre 1990 y 1996, sus exportaciones recíprocas medidas como porcentaje de las totales subieron desde 17.3% a 21.5% (véase cuadro 2).

El CARICOM está compuesto por más de una docena de "microestados" insulares caribeños, los que en 1996, albergaban, en conjunto una población de 6 millones de personas, generaban un PIB de 16.000 millones de dólares y un producto por habitante de 2737 dólares de 1990. Han liberado su comercio recíproco y cuentan con un arancel externo común. En la década de los noventa sus exportaciones recíprocas medidas como porcentaje de las totales se elevaron desde 12.4% en 1990, a 16.2% en 1996 (véase cuadro 2).

Estas dos agrupaciones se benefician con la iniciativa de la Cuenca del Caribe, y se han visto perjudicadas con la incorporación de México al ALCAN al erosionarse el margen de las preferencias que les concedía Estados Unidos. De otro lado los países miembros del CARICOM, se benefician del Acuerdo de Lomé que la UE concede a sus ex colonias. Al igual que México, han desarrollado zonas procesadoras de exportaciones (maquila) en la que se localizan subsidiarias de empresas transnacionales de Estados Unidos, Europa, y Asia para aprovechar bajos costos (salariales, ambientales, energéticos, etc.), y exportar hacia los Estados Unidos beneficiándose de la cercana localización a ese gran mercado.

La Comunidad Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela) albergaba en 1996, una población de 100 millones de personas, un producto interno bruto de 204.000 millones de dólares de 1990, y un producto por habitante de aproximadamente 2000 unidades de la misma moneda. Ha liberado el grueso de su comercio subregional, establecido un arancel externo común incipiente e imperfecto, y se propone avanzar hacia formas de integración multidimensional y profunda. Sus exportaciones recíprocas como porcentaje de las totales, se elevaron desde 4.1% en 1990 hasta 10.4% en 1996.

Cuadro 2

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: EXPORTACIONES TOTALES Y POR ESQUEMAS SUBREGIONALES DE INTEGRACION
(En miles de millones de dólares, fob, y porcentajes)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 a/
ALADI							
1 Exportaciones totales b/	112.7	110.6	134.9	145.2	170.3	206.3	231.7
2 Exportaciones a la ALADI	12.2	15.1	19.4	23.7	28.4	34.8	39.4
3 Porcentaje exportaciones intra ALADI (2:1) (%)	10.8	13.6	14.4	16.3	16.7	16.9	17.0
Comunidad Andina							
1 Exportaciones totales	30.8	28.6	28.3	29.8	34.8	40.2	45.4
2 Exportaciones al Grupo Andino	1.3	1.8	2.2	2.9	3.5	4.8	4.7
3 Porcentaje exportaciones intra Grupo Andino (2:1) (%)	4.1	6.2	7.8	9.7	10.1	11.9	10.4
Mercosur							
1 Exportaciones totales	46.4	45.9	50.5	54.2	62.1	70.3	74.9
2 Exportaciones al Mercosur	4.1	5.1	7.2	10.0	12.0	14.4	17.0
3 Porcentaje exportaciones intra Mercosur (2:1) (%)	8.9	11.1	14.3	18.5	19.3	20.5	22.7
Mercado Común Centroamericano							
1 Exportaciones totales	4.0	4.4	4.6	5.1	5.5	6.9	7.4
2 Exportaciones al MCCA	0.7	0.8	1.0	1.1	1.2	1.5	1.6
3 Porcentaje exportaciones intra MCCA (2:1) (%)	17.3	18.7	21.7	21.6	21.8	21.1	21.5
CARICOM							
1 Exportaciones totales	4.1	4.0	4.0	3.8	4.5	5.1	5.2
2 Exportaciones a la CARICOM c/	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6	0.8	0.8
3 Porcentaje exportaciones intra CARICOM (2:1) (%)	12.4	11.3	11.5	14.0	14.0	16.1	16.2
América Latina y el Caribe d/							
1 Exportaciones totales	121.7	120.7	145.9	156.4	181.9	219.5	246.1
2 Exportaciones a América Latina y el Caribe	16.2	18.8	23.9	28.8	34.2	41.7	45.5
3 Porcentaje intrarregional/Total (2:1) (%)	13.3	15.6	16.4	18.4	18.8	19.0	18.5

Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial.

a/ Con estimaciones para Bolivia, Paraguay y Venezuela.

b/ A partir de 1992 incluye las exportaciones de maquila de México.

c/ No incluye exportaciones dentro de la CARICOM de Guyana ni de Antigua y Barbuda.

d/ Incluye la ALADI, el MCCA, la CARICOM, Haití, República Dominicana y Panamá.

La Comunidad Andina, por la peculiar disposición geográfica “longitudinal” de sus miembros carece de algunas de las ventajas económicas de las áreas naturales de integración, y este hecho se refleja en la proporción relativamente baja del comercio recíproco entre sus miembros (a pesar de su espectacular crecimiento registrado en esta década). Los países miembros de la CA han experimentado dificultades en la estabilidad de sus regímenes políticos, y fricciones o conflictos limítrofes que no contribuyeron a crear condiciones para el avance hacia formas multidimensionales de integración. Sin embargo, más allá de estas dificultades, los países miembros han evidenciado una firme determinación de fortalecer la institucionalidad del Acuerdo. En la Reunión Presidencial de Trujillo (1996) se creó una nueva institucionalidad que convirtió al Grupo Andino en la Comunidad Andina, con un Consejo constituido a nivel presidencial y encargado de proveer la orientación política del Acuerdo. Se han ratificado las intenciones de seguir avanzando en la ruta de una integración multidimensional y de aunar esfuerzos para la defensa de comunes intereses en las negociaciones externas.

El MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay), albergaba en 1996 a 207 millones de personas, con un producto interno bruto de 725.000 millones de dólares de 1990, y un PIB por habitante de 3500 dólares. Ha liberalizado la mayor parte de su comercio recíproco, establecido un arancel externo común, y se propone avanzar hacia la constitución de un mercado común. El porcentaje de sus exportaciones recíprocas respecto del total creció desde el 8.9% en 1990, al 22.7% en 1996 (véase cuadro 2). Se convirtió así en el acuerdo subregional con más alto porcentaje de exportaciones recíprocas respecto del total. (BID 1997, y CEPAL 1998).

El MERCOSUR es el único acuerdo que mantiene relaciones comerciales más importantes con Europa, o con la propia América Latina que con Estados Unidos. No sólo es el bloque de integración más grande de la región, sino también el que parece presentar condiciones más favorables para su profundización económica, política y cultural. Esta hipótesis se sustenta en la gran distensión y espíritu colaborativo que han evidenciado las relaciones entre sus miembros, incluido Chile que no posee membresía plena. La institucionalidad del MERCOSUR es deliberadamente reducida, y se prevé fortalecerla en respuesta a los progresivos requerimientos del MERCOSUR “real”. Tras el Protocolo de Ouro Preto a fines de 1994, se inició formalmente la fase de Unión Aduanera, y se concedió al MERCOSUR personería internacional para asumir compromisos como bloque. En este momento se han iniciado negociaciones para establecer un Tratado de Libre Comercio con la CA, el que significaría prácticamente la creación de un área sudamericana de libre comercio que se anticiparía a la suscripción del ALCA.

Los tres acuerdos subregionales de América Latina (excluido CARICOM) han incrementado los flujos de comercio recíproco. De hecho un porcentaje muy alto del comercio intralatinoamericano es comercio fronterizo (Devlin y French Davis, 1997). (Véase gráfico 1). Evidentemente este auge del comercio subregional responde a la existencia de áreas naturales de integración que se pusieron de manifiesto con la implantación de la estrategia aperturista de inicios de los noventa. La enorme reducción de las barreras económicas al movimiento de bienes y capitales, en un marco de cercanía geográfica, idiomática, y cultural se tradujo en costos de transporte y de transacción mucho más bajos entre vecinos. Se desplegaron así una serie de lazos económicos que habían estado reprimidos durante las fases del “desarrollo protegido” (1950-1975), del “endeudamiento fácil” (1975-1980), o de la “década perdida” (1980-1990).

La integración multidimensional (económica, política y cultural) resulta altamente viable entre países que constituyen áreas naturales de integración en todos estos sentidos. Existen entre estos países, importantes (pero aún incipientes) pasos en la dirección de una integración política.

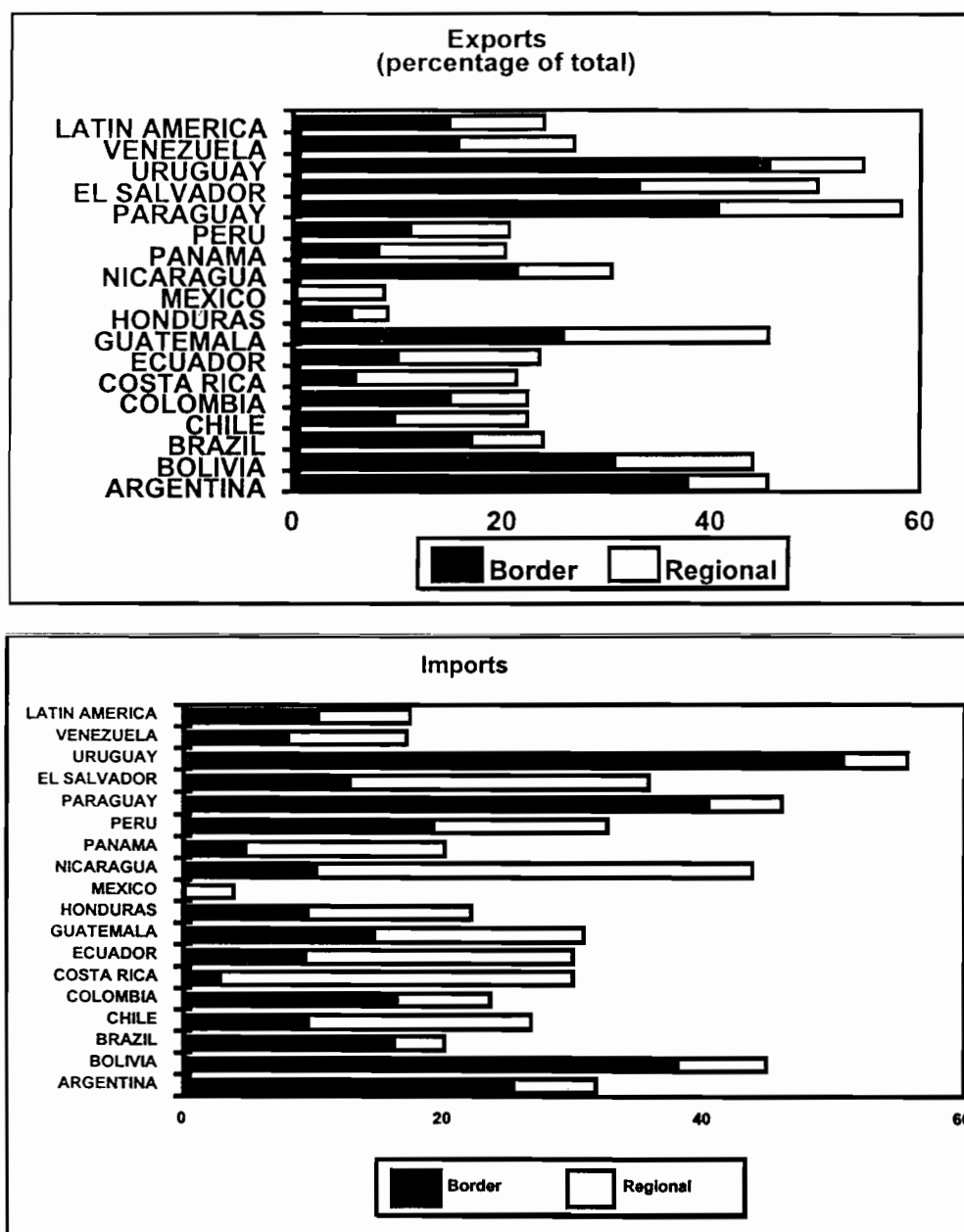
Estas intenciones son explícitas en el caso del MCCA y en el de la CA. A pesar de las diferencias fronterizas y las discrepancias políticas, (a veces con un desenlace bélico), que registra la historia reciente de estos dos acuerdos subregionales, los mecanismos institucionales de la integración han seguido creciendo en el plano político: ambos acuerdos subregionales están construyendo un parlamento comunitario mediante mecanismos de elección directa y cuentan con Tribunales de Justicia a nivel subregional. En múltiples declaraciones presidenciales recientes se ha ratificado el propósito de coordinar posiciones y estrategias en las negociaciones frente al resto del mundo.

En el caso del MERCOSUR, el avance político de la integración se ha manifestado en un compromiso solemne, según el cual no pueden pertenecer al acuerdo los países que no respeten la institucionalidad democrática de los gobiernos constitucionalmente elegidos. Desde el punto de vista de las relaciones comerciales internacionales, que aquí nos interesa especialmente, estos acercamientos políticos son un marco facilitante para desarrollar políticas comerciales concertadas y conjuntas, en las negociaciones ante el resto del mundo.

La experiencia reciente de la integración latinoamericana parece demostrar que la integración en el plano de los mercados, puede progresar mucho más rápida y sólidamente si se verifica en el marco de una integración multidimensional (económica, política, y cultural) especialmente entre regiones que son áreas naturales de integración. Quizá la diferencia histórica fundamental de la presente integración latinoamericana es la coincidencia de dos procesos esenciales: la internacionalización de las economías nacionales, y la democratización de los Estados nacionales.

Gráfico 1

intraregional and Border Trade, 1994



Note: The countries included are those that share borders and have available information. Mexican border trade does not include trade with the United States.

Source: IDB, Department of Integration and Regional Programs, Division of Integration, Trade and Hemispheric Issues.

El crecimiento del comercio recíproco en el interior de los tres principales acuerdos subregionales (MERCOSUR, CA, y MCCA) ha sido espectacular tanto en términos absolutos como proporcionales. Además han crecido en términos porcentuales, las exportaciones entre acuerdos. De manera tendencial, parece registrarse un dinamismo de comercio que es directamente proporcional a la cercanía geográfica de las partes. Dicho brevemente la integración comercial sur-sur ha predominado ampliamente sobre la integración comercial hemisférica o la global (véase cuadro 3).

De los datos anteriores pueden extraerse algunas hipótesis interesantes. En primer lugar se reduce el papel de “locomotora” que tradicionalmente cumplían los países desarrollados al inducir el crecimiento de los países en desarrollo, y segundo el comercio en el interior de las agrupaciones subregionales (comercio sur-sur) es un estimulante cada vez más importante del crecimiento de muchos países. Estas tendencias relativas, no significan ni mucho menos, que los países latinoamericanos puedan descuidar los mercados hemisféricos y mundiales, hacia los cuales se dirige la mayor parte de sus exportaciones, pero indica que las tendencias dinámicas de largo plazo están concediendo un papel cada vez más protagónico al comercio sur-sur de tipo intrarregional o intrasubregional.

ÁREA DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMÉRICAS (ALCA) : DESTINO DE LAS EXPORTACIONES TOTALES DE BIENES HACIA PRINCIPALES PLANES DE INTEGRACIÓN, 1990 Y 1996
(En porcentajes)

País Exportador	ALCA		MERCOSUR		C. ANDINA		CARICOM		TLC		MCCA		ALADI		MUNDO ^{iv}	
	1990	1996	1990	1996	1990	1996	1990	1996	1990	1996	1990	1996	1990	1996	1990	1996
1 ARGENTINA	40.5	56.2	14.8	33.3	4.1	4.9	0.2	0.1	17.0	9.8	0.3	0.3	25.3	46.6	12352	23810
2 BARBADOS	47.6	72.0	0.0	0.1	0.3	11.3	31.2	40.6	16.1	19.9	0.0	0.0	0.3	11.4	213	213
3 BELICE	64.5	48.3	0.0	0.0	0.0	0.0	8.0	3.0	56.4	45.2	0.1	0.0	1.8	1.5	105	154
4 BOLIVIA	64.8	70.7	34.5	17.6	6.5	24.3	0.0	0.0	20.1	23.7	0.0	0.0	44.8	46.9	923	1087
5 BRAZIL	37.6	44.6	4.2	15.5	2.8	4.0	0.5	0.3	27.9	21.8	0.4	0.3	10.2	23.2	31397	47164
6 CANADÁ	77.4	83.6	0.4	0.6	0.4	0.4	0.2	0.1	76.2	82.3	0.1	0.0	1.3	1.6	125056	199071
7 CHILE	29.9	36.1	7.9	11.8	3.7	6.7	0.0	0.1	17.6	16.8	0.4	0.3	12.3	19.5	8292	14979
8 COLOMBIA	61.6	67.7	1.1	1.8	5.5	17.3	0.8	1.5	46.1	41.4	0.9	1.7	9.6	21.7	6785	10976
9 COSTA RICA	65.6	63.6	0.2	63.6	0.6	1.9	0.9	0.8	50.0	42.7	9.5	13.3	1.9	4.8	1456	2882
10 DOMINICA	33.9	54.6	0.0	0.0	0.0	0.0	25.8	47.6	8.5	7.0	0.0	0.0	0.0	0.0	53	50
11 ECUADOR	70.9	63.9	0.6	3.1	6.9	9.0	0.0	0.0	53.7	40.2	1.8	2.4	10.8	17.9	2713	4762
12 EL SALVADOR	70.8	70.4	0.3	0.0	0.1	1.2	1.2	0.4	35.9	20.9	31.0	44.5	1.3	2.5	409	1023
13 ESTADOS UNIDOS	34.5	38.6	1.7	3.1	1.8	2.1	0.8	0.7	28.3	30.1	0.8	1.1	11.3	15.4	371466	575477
14 GRANADA ^v	40.0	52.9	2.4	2.5	0.0	0.0	28.1	35.1	9.5	15.5	0.0	0.0	2.4	2.5	21	20
15 GUATEMALA	75.8	79.3	0.0	0.2	1.6	2.6	2.0	1.2	44.2	42.6	24.8	28.5	4.7	7.4	1163	2031
16 HONDURAS	58.9	66.7	0.0	0.1	0.5	0.4	0.8	0.2	52.5	60.3	4.4	4.1	0.9	0.7	554	845
17 JAMAICA	49.1	53.7	1.1	0.0	0.0	0.2	6.6	3.9	41.1	49.1	0.0	0.0	1.2	0.5	1108	1347
18 MÉXICO ^v	77.3	91.6	1.6	1.6	1.4	1.2	0.5	0.2	71.3	86.4	1.6	0.9	3.3	3.5	26247	95199
19 NICARAGUA	47.2	65.1	1.4	0.0	0.3	0.8	0.1	0.2	30.7	46.7	14.4	15.5	8.0	2.5	326	653
20 PANAMA	65.5	70.9	0.1	0.1	0.5	3.9	0.2	0.6	48.8	51.8	13.3	13.7	5.5	4.6	337	558
21 PARAGUAY	56.7	73.7	39.6	63.2	1.6	2.9	4.2	0.0	4.5	4.4	0.1	0.0	44.4	69.3	959	1043
22 PERÚ	38.3	42.9	3.6	5.4	6.5	7.9	0.3	0.0	24.9	26.1	0.7	0.6	13.0	17.5	3313	5226
23 SANTA LUCÍA ^{vi}	36.0	36.1	0.0	0.0	0.3	0.2	16.9	16.5	19.4	19.8	0.0	0.0	0.3	0.2	120	94
24 SURINAME ^{vi}	17.5	22.7	4.8	10.6	0.0	0.0	1.5	1.3	11.2	10.7	0.0	0.0	4.8	10.6	473	357
25 TRINIDAD Y TOBAGO	77.6	85.6	0.2	1.6	2.5	3.3	15.0	24.8	58.5	52.1	0.2	0.8	3.1	7.1	2080	2456
26 URUGUAY	50.0	66.9	35.1	51.3	1.5	2.8	0.1	0.1	12.2	7.6	0.1	0.1	39.5	60.0	1696	2391
27 VENEZUELA	66.2	80.8	2.0	3.7	2.7	7.5	1.5	1.4	55.2	63.2	2.0	2.0	6.7	12.7	18037	22633
ALCA ^{iv}	47.2	54.9	2.1	4.0	1.7	2.3	0.7	0.6	40.6	45.5	0.8	1.0	9.1	12.8	617634	1016501
MERCOSUR	39.2	49.4	8.9	23.0	3.1	4.2	0.5	0.2	23.9	17.2	0.3	0.3	16.0	32.5	46403	74407
COMUNIDAD ANDINA	62.7	71.1	2.8	3.7	4.2	10.6	1.0	1.1	49.0	50.1	1.6	1.7	9.4	16.9	31751	44684
CARICOM ^v	59.4	68.4	1.0	1.7	1.2	2.3	12.1	17.2	44.3	45.1	0.1	0.4	2.5	5.2	4174	4691
TLC	46.9	54.7	1.4	2.3	1.4	1.7	0.6	0.5	41.9	48.2	0.6	0.8	8.5	10.9	522769	869747
MCCA	66.7	69.3	0.2	0.2	0.8	1.7	1.2	0.7	45.6	42.0	16.0	20.9	3.0	4.5	3907	7433
ALADI	54.0	70.3	5.4	9.6	3.0	4.4	0.6	0.4	41.6	52.3	1.0	0.8	10.9	16.6	112694	229270

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Notas: ^{iv} Millones de dólares corrientes.

^v No hay datos disponibles para 1996; la columna 1996 corresponde al año 1991.

^{vi} Los datos para 1996 incluye las exportaciones de maquila.

^{vii} No hay datos disponibles para 1996; la columna 1996 corresponde al año 1995.

^{viii} No hay datos disponibles para 1996; la columna 1996 corresponde al año 1992.

^{ix} Corresponde a la suma de los 27 países informantes.

^x Corresponde a la suma de los 8 países informantes.

VI. GLOBALIZACIÓN Y COMERCIO SUR-SUR

Los países desarrollados dieron cuenta en 1990 del 72.4% de las importaciones mundiales. Los países en desarrollo registraron el 22.1% de esos flujos. El remanente porcentual corresponde a las economías en transición. En términos porcentuales la participación de los países desarrollados en el comercio mundial no había experimentado variaciones muy notables hasta esta fecha desde los años sesenta. Sin embargo en 1994 la participación de los países en desarrollo se había elevado a 29% y la de los desarrollados había descendido a 68%.

A partir de los años noventa, se verifican tendencias diferentes quizá atribuibles al proceso de globalización en marcha. En el período 1990-1995, el crecimiento del valor de la importaciones registró una tasa promedio anual de 7.7% a nivel mundial, de 5.9% para los países desarrollados y de 12.7% para los países en desarrollo. El desempeño en materia de importaciones ha sido aún más dinámico en el caso de América Latina: 15.7%. En términos de volumen el crecimiento de las importaciones mundiales fue de 6.3%, el de los países desarrollados de 5.1%, el de los en desarrollo de 10.5%, y el de América Latina de 12.8%. El hecho de que la tasa de crecimiento de las importaciones de los países en desarrollo más que duplique (tanto en valor como en volumen) la de los países desarrollados no tiene precedentes en los últimos treinta años. De continuar esta tendencia, en las primeras décadas del próximo siglo, la capacidad de estos países para dinamizar la economía mundial terminará por superar la de los países desarrollados.

Durante el período 1990-1995, la tasa anual mundial de crecimiento del valor de las exportaciones fue de 8.2%, la de los países desarrollados de 12.1%, y la de los países en desarrollo de 10.8%. En América latina esa cifra alcanzó a 9.1%. Merece observarse que los países desarrollados han sido más dinámicos en el **valor** de sus exportaciones; pero en términos de **volumen** exportado los países en desarrollo son más dinámicos que los países desarrollados. Así la tasa de crecimiento del volumen de las exportaciones durante el primer quinquenio de esta década, fue de 6% a nivel mundial, de 5.1% para los países desarrollados y de 9% para los en desarrollo. En otras palabras, los términos de intercambio han favorecido ampliamente a los países desarrollados, y eso explica porqué (en términos porcentuales) el crecimiento del **volumen** exportado por ellos es más bajo, pero el del **valor** más alto que en los países en desarrollo. En el caso de América Latina, sin embargo, el crecimiento del volumen de las exportaciones 7.6% fue inferior al registrado en términos de valor (véase cuadro 4).

Cuadro 4
CRECIMIENTO DEL COMERCIO INTERNACIONAL, 1960-95
(% promedio anual)

	Todo el mundo	Países desarrollados	Estados Unidos	Japón	Unión Europea	Países en desarrollo	América Latina ^a	Medio Oriente	Asia ^b	África	Economías en transición
1960-70											
PIB real	5.2	5.1	4.4	10.3	4.7	5.8	5.5	6.2	5.1	5.4	6.7
Exp.volumen	7.4	8.4	6.6	16.0	8.8	7.9	3.1	9.5	6.5	11.4	...
Exp. valor	9.3	10.1	7.8	16.9	10.4	7.4	5.7	9.3	6.7	9.0	...
Imp.volumen	8.6	9.5	9.3	14.4	8.9	5.3	4.9	6.3	6.0	4.2	...
Imp. valor	9.2	10.3	10.2	15.4	10.1	6.7	6.3	7.4	6.9	5.3	...
1970-80											
PIB real	3.7	3.1	2.8	4.4	2.9	5.5	5.6	6.4	6.1	6.2	5.2
Exp.volumen	5.1	6.4	6.2	9.7	5.0	0.4	2.2	-1.3	8.3	-2.7	6.1
Exp. valor	20.3	18.8	18.2	20.8	19.3	25.9	20.6	34.3	25.8	21.7	14.9
Imp.volumen	5.4	4.9	4.7	5.0	5.5	7.8	7.4	16.3	7.6	7.8	8.3
Imp. valor	20.2	19.5	21.2	22.0	19.8	23.8	21.7	33.6	23.5	22.2	13.6
1980-85											
PIB real	2.0	2.4	2.9	3.9	1.5	1.9	0.6	0.5	5.3	1.0	2.1
Exp.volumen	2.5	3.4	-0.2	7.4	1.7	-1.4	5.5	-12.3	7.4	-4.8	5.1
Exp. valor	-0.6	0.5	-0.2	6.2	-1.1	-4.4	0.8	-14.3	2.5	-8.3	0.5
Imp.volumen	2.7	3.2	6.8	1.7	1.8	0.2	-5.9	0.6	4.9	-2.5	3.1
Imp. valor	-0.4	-1.4	7.1	-1.6	-3.0	-2.6	-8.1	-2.0	2.5	-6.3	-1.3
1985-90											
PIB real	3.3	3.2	3.0	4.6	3.1	3.4	1.9	1.3	6.9	2.4	0.8
Exp.volumen	6.4	5.3	8.2	2.9	9.9	8.2	5.1	7.9	12.7	2.4	-1.6
Exp. valor	12.1	14.0	12.5	10.3	15.9	11.5	5.8	7.3	18.6	3.1	1.0
Imp.volumen	7.1	6.5	3.7	9.9	7.6	6.4	6.4	-3.5	13.5	0.0	0.6
Imp. valor	12.0	14.6	7.4	12.6	16.1	13.4	9.7	2.9	19.0	5.3	3.5
1990-95											
PIB real	1.7	1.5	1.9	1.3	1.3	4.8	3.0	2.3	7.6	1.6	-7.7
Exp.volumen	6.0	5.1	6.3	1.8	4.9	9.0	7.6	4.3	15.0	1.1	-15.1 ^c
Exp. valor	8.2	12.1	8.2	9.0	6.1	10.8	9.1	2.9	15.8	0.2	-0.2
Imp.volumen	6.3	5.1	7.0	6.1	3.7	10.5	12.8	2.2	14.0	2.0	-8.1 ^d
Imp. valor	7.7	5.9	8.3	7.7	4.3	12.7	15.7	10.2	16.1	5.1	-3.8

Fuente: UNCTAD, *Handbook of International Trade and Development Statistics*, 1988, Nueva York, 1989. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E/F.88.II.D.11; *Handbook of International Trade and Development Statistics*, 1994, Nueva York, 1995. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E/F.95.II.D.15; y *Trade and Development Report*, 1996, Nueva York, 1996. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.96.II.D.6; *Estudio económico y social mundial*, 1996, Nueva York, 1996. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.96.II.C.1; y *Monthly Bulletin of Statistics*, Nueva York, varios números.

^a Incluye 19 países, con cifras de CEPAL. ^b Incluye China. ^c Sólo cubre hasta 1992. ^d Sólo cubre hasta 1993.

Durante buena parte de la posguerra los países desarrollados operaron como “locomotora” de las países en desarrollo. El ciclo económico de los países desarrollados determinaba las oportunidades y dinámica del crecimiento de los países en desarrollo. Este hecho era atribuible a la nítida división del trabajo imperante entre el norte y el sur. Los países del norte (centrales) se especializaban en la producción y exportación de manufacturas, y los del sur (periféricos) en la de productos primarios o semimanufacturas de bajo valor agregado y muy intensivas en recursos naturales. En consecuencia cuando los países desarrollados atravesaban el auge del ciclo, acrecentaban sus importaciones de insumos industriales desde los países en desarrollo, y en las menguantes del ciclo (o en las recesiones agudas) reducían o eliminaban esas adquisiciones.

Bajo el actual escenario de globalización económica, esas tendencias parecen estar cambiando. Aproximadamente un 70% del comercio mundial (UNCTAD, 1995) involucra (como demandantes u oferentes) a las empresas transnacionales, y cada vez más el crecimiento del comercio internacional de “mañana” depende del comportamiento de “hoy” por parte de la inversión directa extranjera. Esta tendencia es aún más acentuada en materia de comercio de manufacturas, que es el más dinámico.

En la relación norte sur, el comercio de manufacturas cada vez responde **menos** a los canones de la especialización productiva tradicional: centros exportadores de manufacturas y periferias exportadoras de productos primarios. **Lo que caracteriza al proceso de globalización productiva es la distribución en múltiples países y regiones, de los eslabones de la cadena de valor que conduce a un producto manufacturado final.** Este fenómeno responde a la planificación estratégica de las empresas transnacionales y se ve crecientemente facilitado por el descenso en los costos de transporte, y de telecomunicaciones. Las empresas transnacionales reducen costos de producción y de transacción, situando las plantas productivas en aquellas regiones donde las ventajas de localización son mayores. En el eje norte-sur, estas tendencias se traducen en la proliferación de zonas procesadoras de exportaciones, establecidas en la periferia geográfica de los grandes centros desarrollados de consumo. Tal es, claramente el proceso que se observa en las relaciones comerciales entre México, Centroamérica y el Caribe por un lado, y Estados Unidos por el otro.

En general, la inversión directa extranjera, especialmente en manufacturas y servicios, busca localizarse en aquellos mercados de mayor escala y dinamismo para abastecerlos de manera directa. Desde esta perspectiva los más grandes países (Brasil, China, India, etc.) y regiones (áreas de creciente integración) son mercados apetecibles para los inversionistas directos. Al invertir en el sur, aprovechan los más bajos costos laborales y ambientales (legislación permisiva) que ofrecen estos países y regiones y el mayor dinamismo de sus mercados. Por supuesto estas ventajas deben verificarse en un marco de estabilidad política y social, en el que se garantice trato nacional y no discriminatorio al capital productivo extranjero. En consecuencia el pretérito esquema de división internacional del trabajo del tipo centro-periferia, está siendo sustituido por otro, en que cualquier producto, (sea manufactura, primario, o servicio) puede ser producido en muchos países y regiones que cuenten con los recursos naturales y/o las condiciones anteriormente señaladas. El hecho histórico nuevo que posibilita esta reespecialización productiva mundial es la creciente movilidad internacional de la tecnología que “acompaña” los movimientos

geográficos de las plantas productivas transnacionales. El incentivo microeconómico fundamental que estimula estos desplazamientos es la posibilidad de producir con productividades comparables a las de los países desarrollados pero con costos más reducidos propios de los países en desarrollo.

Las ventajas anteriores estarían explicando la extraordinaria dinamización que se observa en las inversiones directas que se localizan en las regiones en desarrollo. Datos recientes indican que el porcentaje de los ingresos netos globales de inversión extranjera directa recibido por los países en desarrollo se elevó espectacularmente desde 14.9% en 1990 hasta 37.7% en 1996 (véase cuadro 5). Por su parte América Latina incrementó su participación en esos flujos, como porcentaje del total recibido por los países en desarrollo, desde 26.8% en 1990, hasta 30.9%. Los países en desarrollo del Asia redujeron ligeramente su muy alta participación, durante el mismo periodo, desde 65.6% hasta 63.3%. Los países africanos redujeron aún más su exigua captación porcentual desde 6.97% en 1990, hasta 5.17% en 1996 (véase cuadro 6).

A la luz de las actuales tendencias en la globalización productiva, los objetivos estratégicos de las empresas transnacionales, no siempre son coincidentes con los de los países desarrollados donde radican sus casas matrices. Por lo menos estos objetivos no coinciden con los de los trabajadores no calificados de los países desarrollados que pierden sus empleos cuando las subsidiarias manufactureras se trasladan a regiones del sur con costos salariales más bajos. Surgen aquí temas de enorme complejidad e importancia como el impacto sobre la integridad del Estado nación y de las sociedades nacionales (incluso las del mundo desarrollado) ante el avance del proceso de globalización productiva mundial.

Conviene establecer una obvia distinción entre el capital productivo transnacional que bajo la forma de inversión directa se instala en los países y regiones de mayor escala y dinamismo del sur, y el capital financiero de corto plazo que, operando en los ámbitos bursátiles, y cambiarios puede dañar gravemente a las economías en desarrollo. Las referencias a las crisis mexicana (1994) así denominada del “tequilazo”, o las más recientes del sudeste de Asia permiten identificar con bastante claridad a este tipo de flujos volátiles que operan en un ámbito especulativo.

Para eludir los graves efectos de la globalización financiera quizá sean necesarias reglas de juego multilaterales de alcance mundial que regulen los movimientos globales de capital. Los únicos esfuerzos recientes (fallidos por lo demás) en esta dirección fueron emprendidos en el marco de la OECD, para tratar de establecer un acuerdo multilateral de inversiones. Los países del sur tienen intereses especialmente legítimos para estar presentes en esos foros presentando posiciones conjuntas.

A nivel de cada país, o grupo de países en desarrollo existen mecanismos orientados a prevenir los efectos de la volatilidad financiera cambiaria y bursátil tales como: aplicación de “encajes” o impuestos, regulación prudencial de los movimientos de capital, acumulación de reservas internacionales, ajustes graduales del tipo de cambio real, etc. (CEPAL, 1997).

Cuadro 5
**INGRESOS NETOS GLOBALES DE INVERSION EXTRANJERA DIRECTA, POR BLOQUES
 DE PAISES, 1990-1996**

(En millones de dólares constantes de 1990)

AÑOS	PAISES DESARROLLADOS ^a	ECONOMIAS EN TRANSICION ^b	PAISES EN DESARROLLO	ECONOMIA MUNDIAL
1990	176 346	300	30 979	207 625
1991	109 534	2336	39 849	151 719
1992	112 071	4161	47 883	164 115
1993	127 188	5763	66 245	199 196
1994	124 254	5133	81 768	211 155
1995	175 363	12195	86 034	273 592
1996	174 053	10249	111 812	296 114

Fuente: CEPAL, Base de Datos de la Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, sobre la base de información proporcionada por el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y organismos nacionales competentes.

^a Todos los países de la OCDE, excluidos México, Corea y República Checa, más Israel, Nueva Zelandia y Sudáfrica.

^b Corresponde a los países de Europa central y oriental.

Cuadro 6
**INGRESOS NETOS DE INVERSION EXTRANJERA DIRECTA EN PAISES EN DESARROLLO,
 POR REGIONES, 1985-1996**

(En millones de dólares constantes de 1990)

REGIÓN	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	TOTAL
Africa	2 160	2 626	2 950	3 383	4 796	4 003	4 137	24 055
A. Latina y el Caribe	8 359	14 715	16 590	15 858	26 369	25 636	35 431	143 959
Europa en desarrollo ^a	149	186	216	247	322	314	477	1912
Asia en desarrollo	20 311	22 322	28 126	46 758	50 282	56 081	70 766	294 646
Total anual	30 979	39 848	47 883	66 246	81 769	86 034	111 812	464 571

Fuente: CEPAL, Base de datos de la Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, sobre la base de información proporcionada por el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y organismos nacionales competentes.

^a Incluye Bosnia y Herzegovina, Croacia, Malta, Eslovenia, ex República Yugoslava de Macedonia y Yugoslavia

A la luz de estas nuevas tendencias asociadas con la globalización productiva y financiera, cabría ahora formularse la pregunta respecto de la forma en que la cooperación sur-sur puede contribuir a fortalecer el posicionamiento económico de los países en desarrollo.

Al respecto cabría distinguir entre las acciones intrarregionales y las interregionales. A nivel de las acciones intrarregionales la integración regional aparece como un poderoso y renovado instrumento. El proceso de integración debe aprovechar todas las oportunidades económicas, culturales, y políticas que derivan de la creciente unión entre los países que se integran, y no limitarse a una concepción "mercadista". Así, en el marco de esta división internacional del trabajo crecientemente globalizada, la integración económica puede servir para atraer la inversión deseable que porta una orientación productiva, transfiere tecnología y genera empleos, y para ahuyentar la indeseable, cortoplacista, volátil y especulativa. La inversión deseable se estimula con mercados de gran escala, con perspectivas de crecimiento económico sostenido y estable, y con estabilidad política y social.

El avance reciente de los procesos subregionales de integración en América Latina permite ilustrar lo señalado en el párrafo anterior. Los dos rasgos esenciales que explican el auge del comercio y la inversión recíproca en el seno de estos acuerdos son la apertura al proceso de globalización económica mundial y la democratización de los sistemas políticos. Los mercados subregionales económicamente estables y dinámicos adquieren una escala más atractiva para los inversionistas, que los respectivos mercados nacionales. Se producen reposicionamientos estratégicos del capital productivo manufacturero industrial y de servicios para aprovechar el mercado subregional ampliado. Las economías de escala y especialización permiten aumentar la eficiencia del proceso productivo, la ampliación del mercado mejora las condiciones de competencia y "contestabilidad".

La integración refuerza la vigencia de los regímenes democráticos nacionales que se convierten en una condición de pertenencia al "club" de los integrados, y posibilita desarrollar estrategias y políticas conjuntas para la defensa de comunes intereses frente a terceros países o regiones. La integración regional, en su más amplio y profundo sentido expresa mucho más que la mera liberalización económica de los mercados. Hacia "adentro" posibilita aprovechar todas las ventajas de cercanía geográfica, económica, política, cultural, etc., que son propias de las áreas naturales de integración. La unidad histórica, idiomática, religiosa, y cultural en general de muchas regiones del sur les otorgan ese carácter que debe ser aprovechado.

VII. CONCLUSIONES

En América Latina, los Estados miembros de los Acuerdos Subregionales, respetuosos de los regímenes democráticos internos, y embarcados en una integración profunda (uniones aduaneras en tránsito hacia mercados comunes), mejoran sus oportunidades de crecimiento, atraen inversiones directas, y aumentan su gravitación internacional al concertar sus posiciones económicas y políticas, e intentar negociarlas conjuntamente en los foros correspondientes. Este proceso puede ser un referente importante para las modalidades de la integración subregional en otras regiones del mundo.

Es probable también que las negociaciones orientadas a profundizar el Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo (SGPC), resulten más viables, en la medida que la liberalización del comercio recíproco en la integración regional opere como un escalón que facilite las liberalizaciones en el plano interregional. Recuérdese que la cuota porcentual del comercio sur-sur en el plano regional es mucho mayor y crece más dinámicamente que la del comercio sur-sur en el plano interregional. Las economías que han liberalizado su comercio recíproco, están en mejor disposición para extender estas preferencias a las otras regiones del sur.

Al respecto puede leerse en un informe reciente: “La experiencia de los esfuerzos anteriores de liberalización a nivel regional y subregional, deja en claro que no puede esperarse una liberalización en gran escala en el marco del SGPC si las negociaciones son conducidas producto por producto” (South Centre, 1997). Al respecto, la fase del desarrollo protegido en América Latina utilizó este mecanismo fundado en el principio de proteger todo lo que no se negociaba en listas específicas. Sólo cuando se adoptó el principio opuesto (desgravar todos los productos no incluidos en listas de excepción) se avanzó sustancialmente en la integración latinoamericana. Pero esta desgravación masiva, no se ha limitado a esta perspectiva comercialista. Todas las subregiones que han liberalizado su comercio interno, están construyendo lazos de integración profunda que les permiten elaborar políticas crecientemente coordinadas en el plano interregional.

Es mucho más probable que países del sur, integrados previamente en uniones aduaneras o mercados comunes que han liberalizado su comercio recíproco, tengan la disposición y la capacidad de aceptar negociaciones amplias orientadas a la eliminación general de barreras comerciales en el marco del SGPC.

Si esta visión del tema es aceptable, entonces los dos niveles de la integración sur-sur deben ser profundizados. Cuanto más haya avanzado la integración regional entre países vecinos del sur, mayor será la probabilidad de avanzar en la integración comercial a nivel interregional, sea por la vía del SGPC, o por los otros canales establecidos en la OMC.

BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL (1994), El Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad, LC/G.1801/ Rev. 1-P), Santiago de Chile.
- , (1997), Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, LC/G.1978, Santiago, noviembre.
- , (1997), Multilateralismo y Regionalismo en la Integración de América Latina, Armando Di Filippo, Documento de Trabajo número 46, Santiago de Chile, abril.
- , (1997), Flujos de Capital Externo en América Latina y el Caribe: Experiencias y políticas en los noventa, *documento preparado por Gunther Held y Raquel Szalachman, Serie Financiamiento del Desarrollo número 40.*
- , (1998a), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, informe 1997. LC/G.1985-P, Santiago de Chile, Marzo.*
- , (1998b), Indicadores Económicos, LC/L.1101, Santiago, marzo.
- DEVLIN y FFRENCH DAVIS (1997), Towards an Evaluation of Regional Integration in Latin America in the 1990's. Paper prepared for the Conference "Regional Economic Integration and Global Economic Cooperation: The Challenges for Industrial, Transitional, and Developing Countries, organized by FONDAD, The Hague, Netherlands, 18-19 november, 1997.
- IDB (1997), Integration and Trade in the Americas, Periodic Note, Department of Integration and Regional Programs, Washington, July.
- SOUTH CENTRE (1996), Enhancing South-South Trade, The South Centre, february, Geneva. 19.
- WORLD BANK (1995), World Development Report 1995, Oxford University Press, NW Washington D.C. 20433, U.S.A.

