

REVISTA

de la

C E P A L

NUMERO 53

AGOSTO 1994

SANTIAGO DE CHILE

ANIBAL PINTO

Director

EUGENIO LAHERA

Secretario Técnico



NACIONES UNIDAS

S U M A R I O

América Latina y el Caribe frente a la economía mundial	7
<i>Gert Rosenthal</i>	
Afluencia de capitales externos y políticas macroeconómicas	13
<i>Andras Uthoff y Daniel Titelman</i>	
Represión financiera y patrón de financiamiento latinoamericano	31
<i>Marcos Antonio Macedo Cintra</i>	
Políticas de competitividad	49
<i>Wilson Peres</i>	
Política industrial y fomento de la competitividad	59
<i>Oswaldo Rosales</i>	
El regionalismo abierto y la integración económica	81
<i>Juan A. Fuentes K.</i>	
Transformaciones del trabajo femenino urbano	91
<i>Irma Arriagada</i>	
La gestión del agua y las cuencas en América Latina	111
<i>Axel Dourojeanni</i>	
Políticas públicas y competitividad de las exportaciones agrícolas	129
<i>Milton von Hesse</i>	
Agroindustria y transformación productiva de la pequeña agricultura	147
<i>Alejandro Schejtman</i>	
Grupos privados nacionales en México, 1988-1993	159
<i>Celso Garrido</i>	
Evolución y perspectivas de la reforma y la apertura en China	177
<i>Li Cong</i>	
Orientaciones para los colaboradores de la Revista de la CEPAL	185
Publicaciones recientes de la CEPAL	186

El regionalismo abierto *y la integración económica*

Juan Alberto Fuentes

*Coordinador Técnico,
Sede Subregional
de la CEPAL en México.*

La integración económica en América Latina ha entrado en una nueva etapa, condicionada por nuevas estrategias de desarrollo emprendidas sobre todo por gobiernos elegidos democráticamente y orientada a ajustarse a una economía mundial cambiada y cada vez más exigente, procurando simultáneamente aumentar la competitividad de los países latinoamericanos. En la primera sección de este artículo se reseñan brevemente los hechos salientes de esta nueva etapa de integración económica y, a continuación, se explican los determinantes principales del significativo crecimiento de los flujos recíprocos de comercio e inversión registrado en la región en los años noventa. En una tercera sección se explora el sentido del "regionalismo abierto", una propuesta formulada por la CEPAL sobre la integración económica actual en la región. Por último, se distinguen algunos de los retos que tal integración podría enfrentar en el futuro.

I

Los hechos salientes de la integración económica en América Latina

Dos fenómenos caracterizan el proceso de integración económica en los años noventa: primero, la proliferación de acuerdos de libre comercio, especialmente a nivel bilateral, y segundo, la gran expansión del comercio y la inversión recíprocos en la región.

1. Características de los acuerdos de integración recientes

Entre 1990 y 1993 se suscribieron por lo menos diez acuerdos bilaterales de libre comercio y 14 más entre 1982 y 1990 (CEPAL, 1994, cuadro II-5). De estos acuerdos Chile ha sido parte en cuatro y Argentina en tres. Además, en 1991 se formó el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), acuerdo de integración que reúne a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.¹ Todos estos acuerdos tienen cinco características en común.

Primero, la cobertura de la liberalización que figura en los nuevos acuerdos de los años noventa, si bien todavía limitada, tiende a ser mayor que antes. De hecho, sólo cuatro de los diez nuevos tratados bilaterales concertados entre 1990 y 1993 incluyen listas "negativas" de productos excluidos del libre comercio, en tanto en los seis restantes figuran listas "positivas" más restrictivas que se refieren a los productos que resultan beneficiados con el libre comercio. No obstante, se trata de un progreso respecto de lo que ocurría recientemente, dado que sólo uno de los 14 acuerdos bilaterales de libre comercio suscritos en los años ochenta contenía una lista negativa. Además, el MERCOSUR incluye el compromiso de eliminar gradualmente todas las excepciones mencionadas en sus listas negativas.

□ Este artículo se basa en una presentación realizada durante la Conferencia "América Latina y el sistema económico internacional en los años noventa: ajustes macroeconómicos y sus alternativas", Universidad de McGill, Montreal, Canadá, abril de 1994.

¹ También se han concretado compromisos de integración más generales, como la asociación de grupos de países (Centroamérica y México, la Comunidad del Caribe (CARICOM) y Venezuela, y el Grupo de los Tres, formado por Colombia, México y Venezuela).

Segundo, en los acuerdos más recientes se contemplan mayores reducciones arancelarias preferenciales que antes. Con frecuencia tales reducciones eran parciales, en tanto que normalmente en las preferencias actuales se eliminan por completo los aranceles.

Tercero, los acuerdos sectoriales restrictivos no revisten gran importancia, con la notable excepción del caso de los automóviles. Se trata de una diferencia considerable con los acuerdos de integración más antiguos como el Mercado Común Centroamericano y especialmente el Grupo Andino, que incluía actividades de programación industrial a nivel subregional. Empero, se corre el riesgo de que las distintas prescripciones en materia de contenido nacional o regional (normas de origen) den lugar a una selectividad sectorial cada vez más notoria, al establecer condiciones que limitan de hecho la expansión del comercio.

Cuarto, habitualmente estos acuerdos no cubren los servicios, con la excepción parcial del transporte marítimo y aéreo. La mayoría de los acuerdos entrañan una integración "superficial" en lugar de "profunda", es decir, se refieren casi exclusivamente al comercio de bienes. Sin embargo, cada vez hay más acuerdos que incorporan cláusulas sobre inversión recíproca, en que se otorga trato nacional o de nación más favorecida a la inversión proveniente de los países asociados. Como el comercio de servicios a menudo supone la inversión extranjera, de hecho estas cláusulas favorecen el comercio recíproco de servicios.

Por último, en general esta nueva ola de integración no ha incorporado la formación o renovación de instituciones comunes. Aunque han proliferado los acuerdos, incluidos algunos ambiciosos como el MERCOSUR, la mayoría de los gobiernos se han mostrado renuentes a crear nuevas instituciones supranacionales permanentes encargadas de promover o vigilar los acuerdos de integración. Una posible explicación de este fenómeno sería el mayor contacto oficioso que existe entre los distintos participantes (funcionarios públicos, partidos políticos, organizaciones no gubernamentales y empresas) a nivel re-

gional y el mayor realismo en cuanto al papel de las instituciones. Concretamente, el mayor escepticismo respecto de las instituciones regionales reflejaría una antigua frustración con dichas instituciones y la necesidad de evitar la institucionalización prematura de un proceso de integración que aún se encuentra en continuo cambio.

2. La expansión del comercio y la inversión intrarregionales

Junto con el aumento del número de acuerdos de integración se advierte una importante expansión del comercio y la inversión intrarregionales. Las exportaciones intrarregionales, como proporción del total de exportaciones, subieron de aproximadamente 11% en 1990 a un 17% en 1992 en la mayor parte de América Latina (es decir, los países integrantes de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)). En Centroamérica aumentaron de 14% a 20% y sólo en el Caribe se mantuvieron constantes. La mayoría de las ex-

portaciones intrarregionales son productos industriales, aunque entre 1985 y 1991-1992 también crecieron considerablemente los productos agropecuarios transados en la región, como porcentaje del total de productos agropecuarios exportados (CEPAL, 1994, cuadro II-2).

Aunque cuesta obtener información sobre la inversión intrarregional, hay algunos indicios de que ha aumentado mucho; las antiguas corrientes de capital de corto plazo se han transformado actualmente en inversiones directas más permanentes, y con una creciente proporción de inversión extranjera regional en los servicios (CEPAL, 1994). También se advierte un proceso gradual de racionalización de las actividades de las filiales de empresas transnacionales, que progresivamente adoptan metas y perspectivas regionales o subregionales en lugar de su antiguo enfoque nacional resultante de producir para mercados nacionales relativamente cerrados en que se había hecho sentir una estrategia de sustitución de importaciones.

II

Las razones de una mayor interdependencia económica

No es posible determinar con certeza la contribución de los acuerdos de integración, en particular los bilaterales, a la expansión del comercio y la inversión intrarregionales. En primer lugar, la mayoría de los acuerdos bilaterales continúan basándose en listas positivas, en que el libre comercio recíproco se otorga sólo a un número limitado de productos, restringiendo así la cobertura de productos sujetos al comercio liberalizado. Segundo, muchos pares de países que no han suscrito acuerdos bilaterales de libre comercio han acusado altísimas tasas de crecimiento del comercio bilateral, más altas que entre otros países que eran partes en acuerdos de integración. Por ejemplo, en 1992, Brasil y Colombia, Brasil y México y México y Venezuela registraron tasas de crecimiento del comercio recíproco más altas que muchos otros pares de países que habían suscrito acuerdos de integración bilaterales o subregionales (CEPAL, 1994).

Si se examinan más detenidamente las tendencias comerciales de la región se pueden encontrar otras explicaciones, posiblemente complementarias, de la

significativa expansión del comercio intrarregional. Primero, el total de importaciones de la región ha aumentado enormemente, de menos de 100 000 millones de dólares en 1990 a casi 150 000 millones de dólares en 1993. Segundo, este incremento espectacular de las importaciones puede atribuirse a menores niveles de protección, economías estabilizadas que acusan síntomas de reactivación y, en cada vez más casos, la apreciación del tipo de cambio. El comercio intrarregional ha crecido como parte de este fenómeno. Cabe mencionar que las importaciones intrarregionales, como proporción del total de importaciones, no muestran aumento alguno si se consideran los países en su conjunto; en 1990 correspondieron a aproximadamente 16% del total de las importaciones de los miembros de la ALADI y a sólo un 14% cuatro años más tarde, en 1993.

De hecho, el crecimiento del comercio intrarregional puede vincularse a procesos unilaterales de liberalización más o menos simultáneos, que han hecho de la proximidad geográfica un factor determi-

nante de las corrientes comerciales. Así pues, los países vecinos que han llevado a cabo la liberalización unilateral, a veces reforzada con acuerdos de integración, han pasado a ser polos importantes que dinamizan la expansión comercial intrarregional. Dichos polos incluyen Argentina y Chile, Brasil y Argentina, Colombia y Venezuela y El Salvador y Guatemala.

Por otra parte, además de la privatización, especialmente en los sectores de las telecomunicaciones y el transporte (Devlin, 1993), la mayoría de los países de la región ha reducido gradualmente el número de sectores reservados para el Estado y los inversionistas nacionales y adoptado normas que no discriminan contra los inversionistas extranjeros

(Calderón, 1993). Y así como la liberalización unilateral ha contribuido a expandir el comercio intrarregional, la desregulación y la privatización han contribuido a aumentar las corrientes de inversión intrarregionales, sobre todo en los servicios, en que no sólo la proximidad geográfica sino también la afinidad cultural son importantes variables explicativas de estas corrientes (Naciones Unidas, 1993). Además de estos factores, el proceso de reestructuración económica de América Latina y la creciente globalización de algunas de las empresas más exitosas de la región han movido a dichas empresas a comenzar a invertir en el extranjero, tanto en América Latina como en otras regiones (Peres, 1993).

III

Hacia un regionalismo abierto

Por tanto, parecería que hay dos fenómenos que promueven la integración en América Latina. Por un lado, la liberalización unilateral, la desregulación y la estabilización han creado condiciones que, "natural" o espontáneamente, favorecen una mayor interdependencia económica entre los países que comparten un espacio geográfico y ciertas características culturales. Además, se suman otras políticas, de carácter preferencial, que pueden fortalecer más la interdependencia. El regionalismo abierto consiste en afianzar los vínculos entre ambos elementos, es decir, entre la integración "de hecho" y la integración impulsada por políticas, de modo tal que aumente la competitividad de los países de la región y constituya, en lo posible, el cimiento que favorezca una economía internacional más abierta y transparente (CEPAL, 1994).

Para que los acuerdos de integración sean coherentes con el regionalismo abierto, deberían cumplir las siguientes exigencias (CEPAL, 1994):

i) Garantizar una liberalización amplia de mercados en términos de sectores, que incluya bienes y servicios, aunque sin excluir los diferentes períodos de transición necesarios para el ajuste gradual;

ii) incluir una liberalización amplia de mercados en términos de países, lo que implica que debiera facilitarse el ingreso de miembros nuevos, especialmente de socios comerciales ("naturales") importantes;

iii) estar regidos por normas estables y transparentes, que favorezcan las reglamentaciones comer-

ciales acordes con lo dispuesto en el GATT y armonicen las normas de conformidad con los acuerdos internacionales;

iv) suscribirse entre países que han logrado estabilizar sus economías, fortaleciendo las instituciones regionales que aportan financiamiento a la balanza de pagos a fin de minimizar las posibilidades de desequilibrios macroeconómicos;

v) aplicar niveles moderados de protección frente a terceros competidores y favorecer la introducción de aranceles externos comunes, en forma gradual, si fuera necesario;

vi) eliminar o armonizar los arreglos institucionales (reglamentos, normas), facilitar la convertibilidad de las monedas o elaborar convenios de pago apropiados y construir infraestructura, todo ello de modo tal que se minimicen los costos de transacción dentro de los países y entre ellos;

vii) adoptar acuerdos sectoriales flexibles y abiertos que favorezcan la transferencia internacional de tecnología;

viii) incluir medidas especiales que favorezcan el ajuste de los países o las regiones de menor desarrollo relativo, incluida la reducción *gradual* de la protección, brindando al mismo tiempo incentivos fiscales para promover la inversión intrarregional;

ix) favorecer mecanismos institucionales flexibles, fomentando la participación amplia de los distintos sectores sociales de los países.

Las cinco primeras condiciones tienen una justi-

ficación bastante ortodoxa. Las dos primeras generarán economías resultantes de la producción a escala y la especialización y, junto con las normas multilaterales estables (iii) y las economías estabilizadas (iv), contribuirían a crear expectativas favorables para la inversión, tanto nacional como extranjera. Las normas multilaterales y armonizadas (iii) reducirán también las pérdidas y los costos administrativos. La razón fundamental para contar con muchos miembros es equivalente a la que favorece a los "socios naturales" (es decir, los que tienen una alta proporción de comercio recíproco), a saber, que se reduce la probabilidad de tener que importar de productores más caros, mientras se facilitan las importaciones de productores más baratos, resultado al que también contribuirán los bajos niveles de protección frente a terceros (v). Los mercados más amplios promoverán también mayores inversiones. Los aranceles externos comunes (v) desalentarán la triangulación y el contrabando y evitarán la necesidad de aplicar normas de origen estrictas, que cada vez se usan más como instrumentos de protección velados.

Quizá la justificación de las siguientes condiciones sea menos conocida o más polémica. Es posible que la reducción de los costos de transacción (vi) elimine completamente la desviación del comercio que provocan las preferencias, ya que puede disminuir el precio de los bienes y servicios producidos en la región por debajo del precio de las importaciones extrarregionales (Reynolds, Thoumi y Wettmann, 1993). Para satisfacer esta condición pueden necesitarse inversiones sustanciales o reformas institucio-

nales profundas, que requieran cuidadosas evaluaciones de costo-beneficio. Los acuerdos sectoriales flexibles que favorezcan la transferencia de tecnología (vii) forman parte de una nueva división del trabajo con exigentes requisitos de información, en que hay una creciente desverticalización de las empresas más grandes, una descentralización geográfica y subcontratación de actividades productivas, y una constante necesidad de innovar y difundir tecnología. Estas actividades también forman parte de lo que puede considerarse un proceso de integración a partir de la innovación.

La propuesta de facilitar procesos de ajuste gradual (viii) se basa en el supuesto de que los mercados no responden de inmediato a los cambios de los precios relativos, especialmente los mercados imperfectos e incompletos, tanto de factores como de bienes y servicios finales, sobre todo en los países subdesarrollados. En el caso de los subsidios que favorecen la inversión intrarregional en los países de menor desarrollo (viii), se supone que los países que ganan más pueden compensar a los que ganan menos o sufren pérdidas, y que el éxito de los acuerdos de integración puede resultar socavado por los países miembros que no se benefician de manera significativa con el proceso de integración. En cuanto a los mecanismos institucionales flexibles (ix), se supone un proceso de integración que aún es relativamente "superficial" y en constante cambio, en tanto la mayor participación de los diferentes sectores sociales es una propuesta que concuerda con el espíritu democrático que predomina en la región.

IV

Retos que enfrenta el proceso de integración

El renovado interés en la integración obedeció en parte a la reciente ola de gobiernos democráticamente elegidos en la región. En este contexto se creó el Grupo de Río, foro de diálogo y coordinación que incluye a países sudamericanos y a México. Acertadamente o no, la integración se ha adoptado como instrumento destinado a fortalecer la democracia y los vínculos entre los gobiernos democráticamente elegidos; de ahí que a menudo exista disparidad entre las declaraciones generales sobre los méritos de la integración y los acuerdos propiamente dichos, aunque no hay duda de que los esfuerzos recientes de

integración económica se consideran generalmente parte integrante de un nuevo ambiente vinculado a la democracia regional. A continuación se analizan algunos de los retos que enfrenta la integración económica en este nuevo contexto y se identifican las razones de dicha disparidad.

1. Los peligros del "bilateralismo cerrado"

La proliferación de acuerdos bilaterales puede entrañar diferentes costos, que van desde administrar una red de acuerdos o el desgaste que sufren los gobiernos

tras reiteradas negociaciones, hasta el peligro de que los países pequeños tengan que ajustarse a las condiciones imperantes en un país vecino que es un socio comercial importante, en lugar de ajustarse a las condiciones de la economía mundial (Duncan, 1950). También incluyen la polarización de la inversión que puede surgir de situaciones en que ciertos países "giran" en torno a un país "eje" que tiene acceso a más mercados y a insumos más baratos² (Wonnacott, 1991). Algunos de estos costos pueden reducirse en la medida en que los acuerdos bilaterales se realicen entre países que son grandes socios comerciales, pero se corre el riesgo de que la conveniencia política y las políticas económicas comunes propicien acuerdos que no coincidan necesariamente con este criterio. Así pues, en ese caso reinaría un "bilateralismo cerrado", más bien limitado, en lugar de un regionalismo abierto, especialmente si debido a problemas de balanza de pagos se aumenta la protección respecto de los países que no son parte en los acuerdos de integración.

2. Distintas modalidades de estabilización y ajuste

Los desequilibrios macroeconómicos han motivado considerables fricciones y obstáculos que han dificultado la materialización de acuerdos de integración de gran cobertura geográfica. De hecho, es común que surjan tensiones cuando tratan de integrarse países con tasas de inflación muy diferentes, dado que a nivel bilateral los precios relativos cambiarán continuamente. Por ejemplo, las variaciones del tipo de cambio bilateral han provocado tirantez entre Brasil y Argentina en el seno del MERCOSUR. También pueden surgir riesgos macroeconómicos debido a lo incierto de las expectativas de afluencia de capitales a América Latina, que en los últimos años han servido para cubrir déficit comerciales crecientes y apreciar los tipos de cambio de cada país. La integración económica acompañada de tipos de cambio demasiado apreciados podría dar lugar a todo tipo de presiones proteccionistas y a la larga podría llevar a una espiral de devaluaciones competitivas. Mientras no se consoliden los procesos de estabilización en la región, siempre existirá el peligro de que la integración con-

tribuya a exacerbar los conflictos intrarregionales en lugar de promover la cooperación.

Además, diferentes grados de avance en materia de estabilización y ajuste han llevado a establecer categorías separadas de grupos de países relativamente más exitosos y otros relativamente menos exitosos, que no coinciden con las agrupaciones tradicionales de integración, en que la proximidad geográfica parecía ser el criterio que determinaba la asociación. De hecho, los distintos grados de avance en materia de ajuste han pasado a ser un factor de desunión, motivo por el cual en los últimos años se ha contemplado la posibilidad de establecer acuerdos de integración distintos de los que existían antes.

Para empezar, los requisitos para ingresar al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), aunque aún no se han explicitado, tienden a coincidir con lo que se conoce como el "consenso de Washington" y con las condiciones existentes en los países que más han avanzado en materia de ajuste, como Chile (BID/CEPAL, 1993). Este hecho favorece la búsqueda del acceso individual de estos países al TLC, en lugar de tener que esperar a los países restantes, que son miembros de acuerdos latinoamericanos de integración más antiguos tradicionales. Así, en diferentes ocasiones, los representantes de Costa Rica, Jamaica y Colombia han expresado el deseo de ingresar al TLC individualmente, sin tener que esperar a otros miembros del Mercado Común Centroamericano, la CARICOM o el Pacto Andino.

Entre los países latinoamericanos, los que mejor han controlado sus desequilibrios macroeconómicos, especialmente la inflación, son los más proclives a suscribir acuerdos de integración. Así se explican en parte las iniciativas de Chile y México de concertar acuerdos bilaterales o trilaterales con otros países de América Latina, y el hecho de que Brasil sea uno de los países con menor número de acuerdos bilaterales de comercio en la región. Otros países como Colombia, Venezuela y Costa Rica, que pertenecen a acuerdos subregionales como el Pacto Andino o el Mercado Común Centroamericano, pero que parecen haber avanzado más en materia de estabilización y ajuste, también han iniciado negociaciones para firmar acuerdos bilaterales con terceros países, lo que ha provocado resentimiento y críticas de parte del resto de los países miembros. Ello también ha favorecido la multiplicación de acuerdos preferenciales que se superponen, ya que los acuerdos más antiguos e "históricos", que a menudo se mantienen vigentes por consideraciones políticas y geográficas, coexisten con

² Los productores textiles colombianos, por ejemplo, objetaron el acuerdo de integración del Grupo de los Tres (Colombia, México y Venezuela) debido a que México tenía acceso preferencial a las fibras químicas y de algodón importadas de los Estados Unidos. Sostuvieron que en la práctica era difícil determinar el origen de los insumos en casos como éste.

acuerdos bilaterales o trilaterales más nuevos, que reflejan una mayor afinidad en cuanto a las políticas económicas.

Los acuerdos incompatibles entre sí también pueden explicarse por factores que van más allá de las diferencias de política macroeconómica. Un caso importante que ejemplifica esta situación involucra a México que, como es miembro del TLC, se vio obligado a infringir una de las disposiciones del Tratado de Montevideo que instituyó la ALADI. En efecto, el Artículo 44 de dicho Tratado establece que toda preferencia que otorgue un país miembro a un tercer país debe extenderse a los demás países miembros de la ALADI, lo que significaría que México tendría que darle a las importaciones provenientes de los países de la ALADI el mismo trato que a las exportaciones de los Estados Unidos. Debido a esta cláusula, el Gobierno de México pidió una exención *ex post*, lo que originó complejas negociaciones con la ALADI, sobre todo porque Brasil planteó sus reservas al respecto. Además, en lo que es aún una propuesta preliminar, Brasil ha recomendado crear una zona sudamericana de libre comercio, lo que refleja sus preocupaciones económicas y geopolíticas.

En general, predominaría una modalidad que incluye el abandono de planes de integración más amplios, a menudo más formales que reales, por acuerdos de integración más restringidos geográficamente pero más válidos económicamente. Los posibles beneficios económicos que reportarían los nuevos acuerdos van de la mano con los costos políticos que entrañaría abandonar los antiguos. Los diferentes grados de progreso en materia de estabilización y ajuste tienden a reforzar esta modalidad, lo que dificulta el logro de acuerdos de integración que sean a la vez más profundos y más amplios, como pretende serlo el MERCOSUR. Más aún, también pueden provocar una brecha creciente entre los países que ingresarían inicialmente al TLC y los que no lo harían, dado que estos últimos serían los más afectados por la desviación del comercio y la inversión.

3. Más allá de la integración "superficial"

Los costos globales del ajuste de la integración latinoamericana no han ocupado, al menos hasta hace poco, un lugar preponderante en las políticas de la mayoría de los países de la región y, en consecuencia, tampoco han sido un obstáculo de peso para promover la integración regional. Por un lado, la liberalización comercial unilateral antecedió gene-

ralmente al establecimiento de los nuevos acuerdos de integración; los costos del ajuste tenían que ver sobre todo con la apertura al resto del mundo más que con la liberalización comercial a nivel regional. Por otra parte, la liberalización intrarregional del comercio ha avanzado gradualmente, sobre todo mediante acuerdos comerciales bilaterales entre países que históricamente no han sido socios comerciales importantes, en tanto la expansión del comercio intrarregional ha obedecido en gran medida a la liberalización unilateral. Por consiguiente, podría pensarse que lo que ha predominado es una forma más bien "superficial" de integración.

Además, con la liberalización comercial unilateral que se ha registrado, se corre el riesgo de que se utilicen instrumentos de protección más nuevos para evitar algunos de los efectos resultantes de la expansión del comercio intrarregional, especialmente cuando existen tipos de cambio sobrevaluados o en vías de apreciación. Concretamente, hay indicios de que cada vez se usan más los derechos *antidumping* para bloquear o reducir la competencia proveniente de mayores importaciones intrarregionales, como es el caso de la reciente aplicación de derechos *antidumping* en México contra la harina de pescado de Chile (*El Financiero International Edition*, 1994).

Un índice de la dificultad para *profundizar* la integración en América Latina e ir más allá de la "integración de productos" hacia una "integración de políticas" es la falta de acuerdos que incluyan aranceles externos comunes. En efecto, la dificultad surge de los distintos grados de liberalización comercial unilateral anterior, producto de los procesos de ajuste, con diferencias que son más bien de carácter sectorial. Por ejemplo, a principios de 1994 los miembros del MERCOSUR no pudieron llegar a un acuerdo sobre un arancel externo común, en gran medida porque Brasil era partidario de una mayor protección en ciertos sectores (por ejemplo, bienes de capital) en que tiene aranceles medios más elevados que el resto de los miembros del MERCOSUR. Además, existe la posibilidad de que haya una tendencia a incluir arreglos sectoriales en otros acuerdos de integración bilaterales (por ejemplo, México-Chile) o trilaterales (México-Colombia-Venezuela), con normas de origen y salvaguardias especiales, como las que ya se implementaron en el caso de los automóviles, de hecho postergando la liberalización comercial recíproca. Los diferentes precios internos del petróleo y sus derivados también han sido moti-

vo de fricción, ya que podrían tener efectos similares a los de un subsidio.

En general, debido a las prioridades de los distintos sectores y al deseo de mantener abierta la opción de negociar bilateralmente con otras partes, la mayoría de los acuerdos de integración no suponen establecer aranceles externos comunes. El hecho de querer mantener abiertas las opciones de negociación individual ha sido un obstáculo para llegar a un arancel externo común en Centroamérica, pese a que los acuerdos de ajuste estructural de cada país con el Banco Mundial han llevado a una convergencia de niveles arancelarios que ha creado las condiciones básicas necesarias para aplicarlo.

Además, se reitera que la mayoría de los acuerdos de integración de la región aún no constituyen un progreso significativo en materia de cobertura de servicios, inversión y propiedad intelectual. Por ejemplo, la mayoría de los acuerdos bilaterales de integración de Chile tienen por objeto liberalizar el comercio de mercancías. Cuando se han considerado otros aspectos, como la inversión y ciertos servicios (sobre todo transporte), normalmente se los ha incorporado como cláusulas genéricas y la posibilidad de firmar acuerdos sobre cuestiones más específicas se ha dejado para un futuro distante. Por otra parte, el hecho de incluir temas como la propiedad intelectual y las compras del sector público ha dado lugar a prolongadas negociaciones, como lo ha descubierto México. Probablemente así se explica que Chile haya suscrito un mayor número de acuerdos bilaterales de integración que México.

4. Equidad entre las naciones y dentro de ellas y requisitos institucionales

Los acuerdos que discriminan *implícitamente* contra los países más pequeños y de menor desarrollo, ya sea recurriendo a normas de origen exigentes o restringiendo la liberalización del comercio de productos agrícolas, podrían convertirse en un obstáculo importante a la integración. Concretamente, la aplicación de normas de origen con mayores prescripciones en materia de contenido nacional favorece a los países más desarrollados y discrimina contra las exportaciones manufacturadas de las economías más pequeñas,

que habitualmente tienen sectores industriales intensivos en importaciones, y contra los países con una alta proporción de empresas extranjeras que utilizan insumos importados. Además de eso, la preferencia que se otorga a la liberalización de los bienes industriales en lugar de los agrícolas discrimina aún más contra los países relativamente menos industrializados. Probablemente ambos temas ocupen un lugar preponderante en las negociaciones de América Latina en el futuro.

Asimismo, aunque cada vez se reconoce más que la no reciprocidad ya no constituye una estrategia de negociación comercial muy útil, los países más pequeños y de menor desarrollo relativo de la región siguen solicitando algún tipo de trato especial y diferenciado, concretamente, períodos de ajuste más prolongados en casos de compromisos de liberalización del comercio recíproco. Se trata de una solicitud razonable, aunque rige para todos los casos en que los mercados de factores y productos son imperfectos o incompletos, y no se limita a los países de menor desarrollo relativo de la región.

Así pues, si bien la identificación de la integración latinoamericana con rasgos culturales e históricos comunes y la liberalización unilateral del comercio ya registrada tienden a reducir la oposición a los acuerdos de integración, la cuestión de los costos del ajuste sigue en pie. Estos problemas de ajuste y transición emanados de la integración económica también pueden considerarse parte de un proceso que requiere reducir los costos de transacción a nivel nacional, favoreciendo la integración vertical de los mercados de cada país, además de la integración horizontal de los mercados de los diferentes países. Ello constituye un reto de carácter institucional, dado que los mercados de factores y productos reformados y liberalizados exigen nuevas formas de regulación y supervisión, así como la formación de consenso para asegurar su implementación efectiva, una de las deficiencias de las políticas de ajuste aplicadas en América Latina (Naim, 1993). A nivel regional y latinoamericano, este reto institucional es menos urgente, ya que supone responder a condiciones de integración que recién empiezan a desarrollarse, aunque debe tener en cuenta las necesidades de mayor participación, de acuerdo con el progreso de la democracia en la región.

V

Conclusiones

Una serie de acuerdos bilaterales y un nuevo acuerdo subregional, el MERCOSUR, marcan el inicio de una nueva etapa de integración en América Latina, caracterizada sobre todo por actividades de integración más pragmáticas que antes. También se promueve la integración real mediante políticas no discriminatorias, como la liberalización unilateral del comercio y la desregulación, que han favorecido el crecimiento del comercio y la inversión recíprocos en la región.

El regionalismo abierto, según la propuesta de la CEPAL, entraña la interacción de ambos elementos, es decir, la integración impulsada por políticas y la integración "de hecho" alentada por políticas no discriminatorias, a fin de facilitar el desarrollo de la competitividad de los países latinoamericanos y constituir al mismo tiempo el cimiento de un sistema económico internacional más abierto. Las perspectivas del regionalismo abierto en Latino-

américa dependerán de cómo se enfrenten los distintos retos que presenta la integración, incluidos los problemas que surjan por los diferentes grados de estabilización y ajuste de los países que deseen integrarse, así como las tensiones provocadas por la existencia de sectores más vulnerables que otros a la liberalización comercial, especialmente en presencia de mercados subdesarrollados o tipos de cambio sobrevaluados. En la medida en que avancen los procesos de estabilización y ajuste, estos problemas pueden revestir menor importancia. Sin embargo, para ello también se requiere un progreso significativo en materia de reforma institucional, sobre todo a nivel nacional, en tanto el proceso de integración en curso, que aún es relativamente "superficial" y *ad hoc*, no parecería exigir por ahora la creación de instituciones de gran alcance.

(Traducido del inglés)

Bibliografía

- BID/CEPAL (Banco Interamericano de Desarrollo/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1993): *The Transition*, Summary of the Sixth Colloquium, IDB/ECLAC Project, Washington, D.C., 1 al 2 de diciembre de 1992.
- Calderón, A. (1993): Inversión extranjera directa y la integración regional: la experiencia en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, Unidad Conjunta CEPAL/UNCTAD de Empresas Transnacionales, mimeo.
- CEPAL (1992): *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (LC/G.1701/Rev.1-P), Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.92.II.G.5.
- _____ (1994): *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad* (LC/L.808 (CEG.19/3)), Santiago de Chile, 13 de enero.
- Devlin, R. (1993): La privatización y el bienestar social, *Revista de la CEPAL*, N° 49 (LC/G.1757-P), Santiago de Chile, Naciones Unidas, abril.
- Duncan, G.A. (1950): The small states and international economic equilibrium, *Economia internazionale*, vol. 3, N° 4, Génova, Italia, Istituto di Economia Internazionale, noviembre.
- El Financiero International Edition* (1994): Rechaza Chile dumping contra harina de pescado, México, D.F., *El Financiero International Inc.*, 14 febrero.
- Naciones Unidas (1993): *The Transnationalization of Service Industries. An Empirical Analysis of the Determinants of Foreign Direct Investment by Transnational Service Corporations*, Nueva York, Centro de las Empresas Transnacionales (CET). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.93.II.A.3.
- Naim, N. (1993): Latin America: Post-adjustment blues, *Foreign Policy*, N° 92, otoño.
- Peres, W. (1993): Internacionalización de empresas industriales latinoamericanas, *Revista de la CEPAL*, N° 49 (LC/G.1757), Santiago de Chile, Naciones Unidas, abril.
- Reynolds, C., F. Thoumi y R. Wettmann (1993): *A Case for Open Regionalism in the Andes. Policy Implications of Andean Integration in a Period of Hemispheric Liberalization and Structural Adjustment*, trabajo preparado para la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Washington, D.C., octubre.
- Wonnacott, R.J. (1991): *The Economics of Overlapping Free Trade Areas and the Mexican Challenge*, Toronto, Canadá, Canadian-American Committee/C.D. Howe Institute (Canadá/National Planning Association (Estados Unidos)).