

REVISTA

de la

C E P A L

NUMERO 50
AGOSTO 1993

SANTIAGO DE CHILE

ANIBAL PINTO
Director

EUGENIO LAHERA
Secretario Técnico



NACIONES UNIDAS

SUMARIO

En memoria de Pedro Vuskovic	9
<i>Jacobo Schatan</i>	
La Integración regional en los años noventa	11
<i>Gert Rosenthal</i>	
El resurgimiento de la Integración y el legado de Prebisch	21
<i>José Manuel Salazar</i>	
La liberalización comercial en América Latina	41
<i>Manuel Agosin y Ricardo Ffrench-Davis</i>	
Crecimiento, crisis y viraje estratégico	63
<i>Joseph Ramos</i>	
Falla del mercado y política tecnológica	81
<i>Jorge M. Katz</i>	
Crisis monetaria, dolarización y tipo de cambio	93
<i>Paulo Nogueira Batista Jr.</i>	
El financiamiento en los procesos de descentralización	109
<i>Dolores María Rufián Lizana</i>	
Migración intrarregional de mano de obra calificada	127
<i>Jorge Martínez</i>	
Ciencias sociales y realidad social en Centroamérica	147
<i>Andrés Pérez</i>	
Formación histórica de la estratificación social en América Latina	163
<i>Enzo Faletto</i>	
Estructura socioeconómica y comportamiento colectivo	181
<i>Rodrigo Baño</i>	
Clasificación por autores y temática de los artículos publicados en la Revista de la CEPAL, del número 1 al 50	201
Orientaciones para los colaboradores de la Revista de la CEPAL	237
Publicaciones recientes de la CEPAL	238

La integración regional *en los años noventa*

Gert Rosenthal

*Secretario Ejecutivo de la
Comisión Económica para
América Latina y el Caribe
(CEPAL).*

El renovado interés que despiertan las potencialidades de la cooperación intrarregional hoy en América Latina y el Caribe se ha expresado en numerosos acuerdos de comercio preferencial y en intentos de formar zonas de libre comercio, uniones aduaneras o mercados comunes. Se ha planteado incluso la posibilidad de dar un alcance hemisférico a los acuerdos de libre comercio. Esta plétora de propuestas lógicamente suscita numerosas interrogantes. ¿A qué se debe este renovado interés? ¿En qué se diferencian los esquemas que ahora se adoptan de aquéllos de los años sesenta y setenta, como para pensar que no tropezarán con los mismos obstáculos y dificultades que los de otrora? ¿Cuáles son los mecanismos e instrumentos más idóneos para impulsar la integración intralatinoamericana? ¿Qué caracteriza a las distintas categorías de compromisos de integración, como las zonas de libre comercio, las uniones aduaneras y los mercados comunes? ¿Es factible impulsar zonas de libre comercio entre países con grados de desarrollo o políticas macroeconómicas muy disímiles? ¿Conviene impulsar la gradual convergencia de todas estas iniciativas en un solo esquema de alcance regional? Y, la pregunta más importante: ¿cuán funcional es la integración para las estrategias y políticas de desarrollo adoptadas por cada uno de los países de la región? Las diversas secciones de este artículo intentan ofrecer respuestas, acaso tentativas, a estas interrogantes.

I

Introducción

En los últimos años, y en respuesta tanto a los efectos de la prolongada crisis de los ochenta como a mutaciones en el panorama internacional, se ha observado en América Latina y el Caribe una capacidad reactiva cada vez mayor. Gobiernos y sociedades civiles han buscado nuevas modalidades de adaptarse a las cambiantes circunstancias y de responder a los múltiples desafíos que enfrentan. Una de las muchas expresiones de ese proceso de adaptación es el renovado interés que han despertado las potencialidades de la cooperación intrarregional. En contraste con el ambiente que reinaba frente a los arreglos formales de integración económica en el decenio de 1980, últimamente han proliferado acuerdos de distinta índole, que revelan una gran heterogeneidad, tanto en sus modalidades como en su configuración geográfica.

Se han registrado, en efecto, numerosos arreglos

de comercio preferencial, normalmente en el contexto de los acuerdos de alcance parcial previstos en el Tratado de Montevideo de 1980; intentos de formar zonas de libre comercio recíproco (pero sin pretender necesariamente adoptar un arancel común), e intentos de formar uniones aduaneras (zona de libre comercio más un arancel común) o mercados comunes (unión aduanera más la coordinación de algunas políticas macroeconómicas, especialmente en materia cambiaria, tributaria y de tasas de interés). Como un fenómeno inédito, en este período se presentó la posibilidad de darle a los acuerdos de libre comercio un alcance hemisférico: en esa dirección apuntan, en forma selectiva, el Tratado de libre comercio entre México, Canadá y Estados Unidos (en proceso de ratificación), así como, en forma más general, la Iniciativa de las Américas anunciada a mediados de 1990 por el Gobierno de Estados Unidos.

II

El renovado interés en la integración

¿Cómo se explica este repunte del interés en la integración, cuando tan sólo unos años atrás el tema había desaparecido casi de la agenda prioritaria de los gobiernos? Sin duda, el perfeccionamiento de la Comunidad Europea y la concertación de una zona de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos contribuyeron a legitimar los acuerdos tendientes a establecer agrupaciones de comercio preferencial. Por añadidura, el dificultoso y pausado progreso de las negociaciones multilaterales del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) ha llevado a muchos gobiernos a avanzar hacia el cumplimiento de los mismos objetivos mediante acuerdos parciales con países afines. Con el fin de compatibilizar estas iniciativas con el GATT, se suele invocar el Artículo 24 de ese acuerdo, que permite el establecimiento de agrupaciones comerciales entre países que se con-

ceden preferencias recíprocas, sin hacerlas necesariamente extensivas al resto de los países.

En América Latina y el Caribe, varios fenómenos adicionales contribuyen a realzar la legitimidad que la idea misma de la integración ha adquirido a nivel internacional. Algunos son reactivos a la posibilidad de extender la zona de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá a México y, eventualmente, a más países de la región. Otros surgen como fenómenos peculiares. Entre estos últimos destacan la gradual convergencia de los modelos económicos aplicados, la creciente afinidad política entre gobiernos civiles y democráticamente electos, la disminución de los costos potenciales de la desviación de comercio gracias a la creciente liberalización comercial registrada en casi todos los países de la región y, en general, la estimación *a priori* de que los potenciales beneficios de estos acuerdos excederán con creces sus posibles costos.

III

La inserción internacional y los compromisos integradores

También cabe examinar los compromisos integradores recientes en el contexto más amplio de los ingentes esfuerzos llevados a cabo por todos los gobiernos de la región para mejorar su inserción en la economía internacional. Esta ha sido su respuesta a la creciente globalización de la economía y a las insuficiencias de la estrategia pretérita de industrialización aplicada en numerosos países. En los últimos tiempos, la acción pública se ha orientado a impulsar la competitividad internacional de los bienes y servicios que cada país puede ofrecer.

Hacia mediados de los años ochenta, los acuerdos de comercio intrarregionales no desempeñaban un papel relevante en los intentos de mejorar la inserción internacional; más bien, sostienen algunos, conducían a lo opuesto. En primer lugar, porque se arraigó la percepción de que eran útiles para la industrialización sustitutiva de importaciones, pero no en un esfuerzo exportador; en algunos casos se llegó a pensar que hasta impedían el avance hacia una mayor competitividad internacional. En segundo lugar, el mercado regional de América Latina y el Caribe en conjunto era de menores dimensiones que el de las principales economías de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), y de bajo o nulo crecimiento. A juicio de numerosos gobiernos lo que correspondía, entonces, era concentrarse en acceder a los mercados de gran tamaño y dinamismo.

Esta visión empezó a cambiar por las razones antes enumeradas y, sobre todo, porque ya existe información suficiente para demostrar que los compromisos integradores entre un grupo de países no son por fuerza incompatibles con la meta de fundar una economía internacional más abierta y transparente. En efecto, en los últimos tiempos empezó a ganar aceptación, tanto en círculos académicos como gubernamentales, la idea de que el ideal de una economía internacional abierta, sin barreras artificiales al libre intercambio de bienes y servicios, no excluía necesariamente los compromisos integradores y que éstos incluso podrían facilitar su consecución.

Ese planteamiento es plausible. Desde el punto de vista conceptual, los compromisos integradores pueden contribuir a la realización de las tareas centrales que contempla la agenda prioritaria del desarrollo regional. Esta aseveración se fundamenta en algunos argumentos bien conocidos, entre los que resaltan el aporte potencial de los mercados ampliados al incremento de la eficiencia (como resultado de las economías de escala y de la eliminación o disminución de las rentas monopólicas) y a la innovación y el progreso técnico, así como su efecto sobre los niveles de inversión. Además, en ese razonamiento está implícito el supuesto de que los costos potenciales de la desviación del comercio tenderán a disminuir marcadamente en un ambiente de liberalización comercial generalizada.

Por otra parte, los convenios intrarregionales y los eventuales acuerdos de alcance hemisférico deben concebirse como elementos que faciliten alcanzar una economía internacional libre de proteccionismo y de trabas al intercambio de bienes y servicios. Al mismo tiempo, cabe reconocer que existe el riesgo de que la configuración de "bloques" económicos entre países desarrollados conduzca a un mundo fragmentado, en el que predomine el libre comercio dentro de esas agrupaciones y un intercambio más reglamentado entre ellas.

Llama la atención el hecho de que la integración latinoamericana y caribeña se justifica —si bien por razones distintas— tanto en el caso de que la formación de grandes agrupaciones entre países desarrollados tienda a propiciar una economía mundial integrada como en el de que contribuya a su fraccionamiento. En el primer caso, se contribuiría a alcanzar el objetivo postulado por todos los gobiernos de la región en las negociaciones de la Ronda Uruguay; en el segundo, al menos se estaría dentro de una de las agrupaciones de una economía internacional fragmentada. En ese sentido, desde el punto de vista regional, la integración también se perfila como una forma de diversificar los riesgos en una economía internacional preñada de incertidumbres.

IV

Principales rasgos de los nuevos compromisos integradores

Si se pretende describir los esquemas de integración, cabe preguntarse primero de qué tipo de integración se trata. Las experiencias en el mundo desarrollado son muy variadas. Así, por ejemplo, las características de los amplios acuerdos de la Comunidad Europea, tendientes a configurar una economía de dimensión regional, distan mucho de las del Tratado de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos y México. En el Este asiático, donde no existen acuerdos formales de integración, se está produciendo sin embargo una profundización del comercio recíproco sustentado en la apertura comercial y la cercanía geográfica, y consolidado por inversiones recíprocas. En este último esquema, la cercanía geográfica y los menores costos de transacción son los factores que determinan implícitamente las preferencias entre los países de la región, y que contribuyen a la formación de otro "bloque" de países interdependientes.

En el mismo orden de ideas, el panorama latinoamericano y caribeño contemporáneo está repleto de acuerdos con características y contenidos muy disímiles. A riesgo de incurrir en simplificaciones, en el ámbito de las preferencias comerciales se distinguen al menos cuatro tipos de arreglos definidos según el grado de compromiso entre las partes. La categoría más simple comprende los acuerdos para desgravar una lista de productos, a los que se otorga tratamiento arancelario preferencial con respecto a productos similares originarios de terceros países. Este tipo de convenio, de alcance bilateral o multilateral, no entraña mayores requisitos en materia de coordinación de políticas económicas.

Los del segundo tipo apuntan a la desgravación comercial amplia, por lo que la negociación se centra en las listas de excepciones y no en las de productos que se desea liberalizar. El resultado es la creación de una zona de libre comercio carente de un nivel común de protección frente a terceros, donde podría darse el caso de que productos proceden-

tes del resto del mundo, ingresaran indirectamente al país con aranceles más altos, aprovechando los aranceles más bajos de los demás países miembros de la zona de libre comercio; para ello se importan a estos últimos los productos correspondientes, y luego se reexportan a otro país, al amparo del acuerdo de libre comercio. Para evitar este flujo indirecto de importaciones provenientes del resto del mundo, el procedimiento convencional es establecer normas de origen para los productos que son objeto de libre comercio, a los que se les exige cierto grado de transformación o alguna proporción de contenido nacional.

Pertenecen a la tercera categoría los que incorporan a la zona de libre comercio un arancel común, para evitar distorsiones de precios relativos resultantes de diferencias de costos atribuibles a los aranceles aduaneros. La conveniencia de acordar un arancel externo común entre los miembros del esquema de integración —lo que constituiría la principal diferencia entre una unión aduanera y una zona de libre comercio— dependerá de las características de los países involucrados. Suponiendo que los niveles sean bajos, los aranceles comunes se justificarán más en el caso de países que posean un alto grado de comercio recíproco y estructuras económicas similares. Si así fuera, la aplicación de aranceles diferenciados a los diversos productos crearía desigualdades en los niveles de protección efectiva de cada parte y se generarían condiciones propicias para denunciar prácticas de comercio desleal y establecer restricciones al comercio, a la vez que se incentivaría el contrabando.

En el cuarto tipo de acuerdos, a la zona de libre comercio y al arancel común se agrega un programa de armonización de políticas macroeconómicas, con el fin de evitar distorsiones de los precios relativos derivadas de diferencias de costos imputables al tipo de cambio, subsidios a la exportación, niveles tributarios y tasas de interés.

V

Algunos requisitos

De lo anterior se desprende que el grado de compromiso que las partes estén dispuestas a asumir depende de su nivel de interdependencia económica, de su afinidad en materia de gestión macroeconómica y política, del grado de complementariedad entre sus estructuras económicas y estadios de desarrollo, de la confianza que exista entre las partes y de muchos otros factores. Las consecuencias económicas de cada tipo de arreglo, en términos de costos y beneficios potenciales, varían de una situación a otra.

Todo lo anterior subraya la complejidad de los múltiples arreglos que actualmente coexisten en la región, lo que lleva a preguntarse si conviene insistir en una eventual convergencia de todos ellos o si, por el contrario, sería preferible permitir que surja una variedad de acuerdos que refleje las diferentes situaciones que, de hecho, existen en la región. Lo segundo pareciera ser más realista, al menos en el futuro previsible, aunque convendría impulsar la adopción

de algunas normas comunes respecto de la aplicación de mecanismos e instrumentos, con el fin de facilitar cualquier posterior iniciativa de ampliar el ámbito geográfico de los acuerdos existentes.

Pero lo que es cierto para América Latina en conjunto no por fuerza es válido para procesos subregionales en los cuales ya se ha generado un elevado nivel de interdependencia económica. El hecho por ejemplo, de que en Centroamérica algunos países al parecer quieren avanzar con mayor celeridad que otros, podría en determinado momento comprometer la consolidación del proceso subregional. Hay, entonces, un límite a la factibilidad de que surjan múltiples acuerdos dentro de un proceso subregional. Ese límite se encuentra cuando los compromisos que desean adquirir algunos países afectan de manera adversa los compromisos existentes entre la totalidad de los países que participan en un proceso subregional de integración.

VI

Mecanismos e instrumentos

en el ámbito comercial

En materia de mecanismos e instrumentos, la formación de subregiones económicas congruentes con el multilateralismo impone ciertos requisitos relativos al contenido de los acuerdos bilaterales y subregionales que se están adoptando; básicamente, se trata de que sus normas y códigos se atengan a las disposiciones del GATT, instrumento al cual hoy adhiere la vasta mayoría de los países de la región.

El denominador común de los arreglos integra-dores es que buscan la desgravación comercial, con vistas a configurar una zona de libre comercio. En los acuerdos suscritos en años recientes se aprecia su proclividad a abarcar una amplia gama de productos, lo que lleva a centrar la negociación en las listas de excepciones y no en las de productos que se pretende liberalizar. Además, las ramas o productos excluidos tienden a limitarse a los considerados "sensibles",

como la industria automotriz en México o los cereales en muchos países.

La preferencia arancelaria normalmente se materializa mediante un cronograma de desgravación que, a partir de aranceles máximos, conduzca, gradualmente, hacia una plena liberalización comercial (arancel cero) entre las partes. Estos acuerdos también deben prever reglas de origen precisas, para facilitar las operaciones aduaneras y evitar la importación indirecta de productos, así como mecanismos de salvaguardia transparentes, no discriminatorios ni transitorios, y procedimientos ágiles y claros para zanjar controversias comerciales. Los convenios suelen complementarse con compromisos que apuntan a la gradual eliminación de las trabas no arancelarias al comercio, así como a otros temas que son propios de la agenda del GATT, como el comercio de servicios

y normas comunes en materia de propiedad intelectual.

Si los acuerdos se limitan a la creación de una zona de libre comercio, y también si dan origen a importantes flujos de intercambio recíproco, existe propensión a ampliar su alcance para evitar que diferencias de precios derivadas de la disparidad de situaciones entre los países contratantes —aranceles aduaneros, subsidios a la exportación, niveles tributarios, tasas de interés— contribuyan a distorsionar los precios relativos e influyan en la localización de nuevas actividades productivas para abastecer el mercado ampliado.

Es por eso que las partes de un convenio tendiente a favorecer el comercio, la inversión y la cooperación recíprocos podrían considerar necesario establecer un arancel común y armonizar ciertas políticas macroeconómicas (Mercosur, Mercado Común Centroamericano, Comunidad del Caribe, Grupo Andino). Si bien estas medidas conducirían a condiciones convergentes en cada uno de los espacios nacionales que forman parte del conjunto, también entrañan una mayor subordinación de la política interna en aras de los compromisos integradores.

En el mismo orden de ideas, en algunos de estos acuerdos se prevé la gradual eliminación de subsidios a las exportaciones y de cargas fiscales discriminatorias, la eliminación de obstáculos al comercio exterior en materia de transporte, y la adopción de compromisos sobre servicios e inversión. En el caso del tratado de libre comercio entre México, Canadá y Estados Unidos, también se observa un marcado énfasis en los acuerdos sobre propiedad intelectual, defensa del medio ambiente y derechos laborales.

Con todo, lo anterior no significa que, conforme avance el cumplimiento de los compromisos asumidos, el proceso transite fatalmente hacia nuevos y más profundos grados de compromiso. Más bien, la experiencia de los años sesenta sugiere que no hay base para tener una visión lineal de los compromisos integradores, en el sentido de que éstos evolucionen hacia niveles cada vez más profundos de interdependencia.

Finalmente, los acuerdos en materia arancelaria a veces se complementan con otras acciones —por ejemplo, en el ámbito de las compras gubernamentales— que tienden a dar preferencia a la adquisición de bienes y servicios originarios de los países signatarios.

VII

Otros mecanismos de la integración

Como ya se dijo, hoy existe una tendencia generalizada a considerar la combinación de mercados como el eje de los acuerdos integradores. Esto frecuentemente da origen a críticas sobre la exagerada importancia que se otorga a los arreglos comerciales, en detrimento de otras potencialidades de la integración. En ese sentido, cabría recordar, primero, que estos arreglos se conciben no tanto con el propósito de incrementar el intercambio comercial, como con el de estimular la producción y elevar la productividad.

En segundo lugar, no excluyen la posibilidad de impulsar otras iniciativas más específicas de cooperación; más bien tenderían a fortalecerla. Por ejemplo, la concertación de proyectos conjuntos destinados a mejorar la infraestructura y los servicios de transporte, los sistemas de generación y distribución de energía eléctrica, la investigación tecnológica y la capaci-

tación de recursos humanos, sobre todo en áreas de alta especialización, entraña beneficios potenciales obvios para todas las partes comprometidas.

Asimismo, la instrumentación de los acuerdos suscritos se verá facilitada por la adopción de programas concretos y permanentes de promoción comercial y de inversión. En los últimos tiempos los encuentros empresariales, las actividades de divulgación y las entidades de fomento han contribuido a promover las coinversiones y a intensificar el comercio entre diversos países de la región. También se debe alentar la inversión intralatinoamericana, que podría convertirse en un importante vehículo de innovación tecnológica, cualquiera sea el tipo de acuerdo formal que se haya concertado entre agrupaciones de países.

VIII

Acuerdos de alcance hemisférico

No se puede analizar los compromisos integradores contemporáneos sin aludir a un tema que hubiera sido impensable tan sólo diez años atrás: la incorporación de los países latinoamericanos a una zona de libre comercio con países altamente desarrollados, valga decir, en un ejercicio de concesiones recíprocas. Lo que hace factible contemplar siquiera esta posibilidad, desde el punto de vista de los países latinoamericanos, es que el proceso de liberalización comercial unilateral ha llegado a tal punto que los productores nacionales ya se ven enfrentados a la competencia de los productores internacionales más eficientes, haya o no acuerdos formales de integración.

En otras palabras, y a título ilustrativo, probablemente fue más traumático para la industria mexicana pasar del nivel de protección arancelaria infinita de mediados de los años ochenta (como lo era la licencia previa a la importación) a la situación actual de un nivel de protección modesta (del orden del 10%, en promedio), de lo que será pasar de la situación presente a un arancel cero aplicable a las importaciones procedentes de Estados Unidos y Canadá. En compensación, los productores mexicanos recibirán mayor seguridad de acceso al mercado de aquellos países, y la posibilidad de incorporarse a nuevas actividades productivas instaladas para abastecer el ahora ampliado mercado compartido.

Desde luego, también existen riesgos. Muchas

actividades —en ambos lados de la frontera— cederán ante el régimen de mayor competencia; y acaso se tendrá menos margen de maniobra en la gestión de la política macroeconómica. Pero ante un mundo imperfecto, y tomando en cuenta los vientos proteccionistas que soplan en muchas partes, la posibilidad de adherir a una zona de libre comercio con los Estados Unidos y Canadá pareciera ser una opción interesante para numerosos países latinoamericanos, sobre todo en un contexto internacional que no depara un exceso de oportunidades. Esto es especialmente válido si se toma en cuenta que la suscripción de acuerdos integradores con Estados Unidos y Canadá no por fuerza impide ampliar simultáneamente los vínculos comerciales y financieros de la región con los demás núcleos dinámicos de la economía internacional.

Como se dijo al principio, el repentino interés que Estados Unidos demostró por la suscripción de acuerdos para establecer una zona de libre comercio con sus países vecinos tuvo un profundo impacto sobre los compromisos integradores intralatinamericanos. También el instrumental que forma parte del tratado de libre comercio entre México, Canadá y Estados Unidos es esencialmente el mismo que se está aplicando en los compromisos de integración subregionales en América Latina. De ahí la necesidad de seguir explorando la integración regional y la integración hemisférica como dos elementos del mismo tema.

IX

El problema de los países de menor desarrollo relativo

Probablemente el mayor obstáculo a la integración en los años sesenta y setenta fue la resistencia que despertó entre los países más rezagados el reparto de los supuestos costos y beneficios de la integración. Hoy se observa, con cierto asombro, que esos mismos países están dispuestos a asumir compromisos integradores con países altamente industrializados, como Estados Unidos y Canadá. Trátase de una de las muchas consecuencias

de la ola de liberalización comercial que irrumpió en el mundo. Incluso tendió a perder relevancia la doctrina que abogaba por las preferencias no recíprocas en el caso de los países más rezagados, y ganó ascendencia la que preconiza la reciprocidad en los acuerdos. En ese sentido, la naturaleza del problema de los países de menor desarrollo relativo o de dimensiones reducidas cambió radicalmente en los últimos años.

Con todo, cabría no dejarse tentar demasiado por esta tendencia, ya que todavía el sentido común advierte que, debido a diseconomías de escala y a falencias en materia de capacidad de organización y solidez financiera, numerosas empresas de la región no estarían en condiciones de competir con sus homólogas estadounidenses. Cuando menos, cabría aspirar a que se concedan períodos más prolongados de transición que permitan a las empresas de los países más rezagados acomodarse al nuevo régimen

de competencia, y acaso un tratamiento más flexible en materia de valor incorporado (origen). Asimismo, la integración no sólo debería prever la liberalización del comercio, sino que también ocuparse de crear condiciones que faciliten la difusión amplia de tecnologías mediante la dictación de legislaciones flexibles sobre propiedad intelectual, la apertura de redes de información, la movilización de recursos humanos calificados y el fomento de la inversión extranjera.

X

Conclusiones

Son numerosas las conclusiones que se pueden extraer de los comentarios que anteceden. Acaso la principal sea que así como la integración económica era funcional con respecto al modelo de sustitución de importaciones en décadas pretéritas, también puede serlo para el modelo que busca la competitividad en el mercado internacional. Incluso cabe sospechar que los beneficios potenciales de la integración son superiores a los que sugeriría un análisis estático de la creación y la desviación de comercio, ya que el impacto de los espacios ampliados sobre la innovación y la mejor asignación de recursos —a nivel de empresas y también del sistema en que estén insertas— sin duda contribuiría a elevar la productividad y la eficiencia.

En segundo lugar, los recientes compromisos integradores intralatinoamericanos —y eventualmente intrahemisféricos— son compatibles con el objetivo enunciado por casi todos los países de la región, de mejorar su inserción en la economía internacional. En su mayor parte, esos compromisos se rigen por el espíritu y los procedimientos del GATT, procuran elevar la competitividad y también diversificar los mercados, para reducir el riesgo de depender exclusivamente de la demanda de los países de la OCDE. Vistos desde cierta perspectiva, estos compromisos son una muestra del ejercicio de la facultad de los países para seleccionar las opciones que les permitan aprovechar sus potencialidades en una economía internacional incierta e intensamente competitiva. Ninguno de los compromisos hasta ahora suscritos se plantea “a expensas de” otra agrupación, sino como una manera de avanzar, unidos en una agrupación de países afines, hacia el cumplimiento de los grandes

objetivos que persiguen las negociaciones multilaterales del GATT (Ronda Uruguay).

Una tercera conclusión se refiere a la forma en que los países enfrentan hoy sus compromisos integradores. Lo novedoso al respecto no es el instrumental, sino el contexto en que éste se aplica. Dicho de otra manera, ante la globalización de la economía, tanto las preferencias arancelarias como las cláusulas de origen y las salvaguardias adquieren un significado muy distinto del que tenían en un contexto de elevada protección arancelaria. Por una parte, los costos de la desviación de comercio resultan ahora mucho más bajos que antaño; por la otra, la significativa reducción de aranceles que ya se ha producido en la región implica que la incidencia de las preferencias arancelarias será menor, en tanto que los acuerdos bilaterales sobre otros instrumentos de política comercial —las salvaguardias, las medidas antidumping y las normas de origen, así como los arreglos de carácter sectorial— podrían obstaculizar el comercio en vez de fomentarlo.

En cuarto lugar, los actuales compromisos integradores en la región se caracterizan por su diversidad: van desde acuerdos relativamente sencillos que entrañan pocos requisitos formales (integración superficial), hasta iniciativas para formar uniones económicas avanzadas (integración profunda). Por esto, es difícil pensar en la configuración de una zona de libre comercio de alcance regional en el futuro previsible; más bien, convendría alentar la concertación de múltiples acuerdos, que varíen en función del grado de afinidad que exista entre las partes y de lo que aconsejen las circunstancias de cada agrupación de países.

Dicho lo anterior, y en quinto lugar, hay un límite a la proliferación de acuerdos. En determinadas circunstancias, podrían surgir incompatibilidades entre unos y otros. Un ejemplo en tal sentido es lo que está ocurriendo actualmente en Centroamérica: ningún país de la subregión puede entrar en negociaciones individuales que entrañen concesiones arancelarias con un país extrarregional, puesto que ello violaría el arancel común centroamericano. En esos casos, lo que procede es que los países miembros de las agrupaciones con algún grado de compromiso integrador mayor lleguen conjuntamente a acuerdos con terceros países. También se facilitaría la eventual convergencia, por lo menos en ciertos casos, si las agrupaciones integradoras se cifieran a normas y procedimientos comunes.

En sexto lugar, en situaciones en que existe un considerable comercio recíproco, estructuras de producción similares y vecindad geográfica, habrá una acentuada proclividad a complementar el régimen de libre comercio o de comercio preferencial con un arancel común, para evitar distorsiones en la asignación de recursos y no fomentar el contrabando. En tales situaciones, también es importante la armonización de las políticas macroeconómicas, ya que grandes

disparidades cambiarias, de tasas de interés o de niveles de tributación podrían tener el mismo efecto distorsionador que las diferencias de niveles arancelarios. Ello sin duda incorpora una mayor complejidad en la gestión de los compromisos integradores.

En séptimo lugar, las preferencias comerciales pueden y deben ser complementadas con otras acciones conjuntas para resolver problemas comunes, en ámbitos tan diversos como el desarrollo de infraestructura, la investigación tecnológica, la comercialización, el financiamiento y la capacitación.

Finalmente, América Latina pasa hoy por un período de innovaciones en lo que se refiere a los arreglos institucionales con vistas a la integración. Al parecer, los gobiernos prefieren trabajar a través de mecanismos existentes, antes de establecer instituciones comunes. Así, algunos procesos son conducidos por comisiones intergubernamentales, otros reciben apoyo de secretarías ad hoc. Al parecer, hay cierta resistencia a delegar atribuciones en organismos intergubernamentales o supranacionales. Asimismo, ha ganado importancia la empresa privada como protagonista del proceso integrador, tanto mediante la inversión en países vecinos (o más alejados), como en su papel de portadora de tecnología.