

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE – CEPAL



DOCUMENTOS DE TRABAJO

MULTILATERALISMO Y REGIONALISMO EN LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA

Armando Di Filippo

Documento de Trabajo Nº 46
Abril de 1997



NACIONES UNIDAS



COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



MULTILATERALISMO Y REGIONALISMO EN LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA*

Armando Di Filippo**

Documento de Trabajo N° 46***
Abril de 1997

*Este trabajo fue elaborado sobre la base de informes, apuntes de clase, notas técnicas y ensayos preparados como material de apoyo para las misiones de capacitación cumplidas por el autor durante el bienio 1995-1996. Aunque se sustenta fundamentalmente en documentación de la Secretaría de la CEPAL, las interpretaciones y opiniones en él contenidas son de exclusiva responsabilidad de su autor y pueden no coincidir con las de la Organización. El autor agradece de modo especial los oportunos y atinados comentarios del señor José Miguel Benavente.

**El autor de este documento de trabajo es funcionario de la División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento de la CEPAL.

***Los trabajos incluidos en esta serie tienen por finalidad dar a conocer los resultados de las investigaciones en la CEPAL en forma preliminar a fin de estimular su análisis y sugerencias para su revisión. Esta publicación no es un documento oficial, por lo tanto no ha sido sometido a revisión editorial. Se puede solicitar directamente a la División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento de la CEPAL.



386400079

Documento de Trabajo - CEPAL, N° 46 Abril
1997 C.1

ÍNDICE



| | |
|---|----|
| PRESENTACIÓN | |
| RESUMEN EJECUTIVO | 3 |
| SÍNTESIS | 5 |
| 1. Breve nota introductoria | 5 |
| 2. Teorías y políticas: el caso de América Latina | 5 |
| 3. El escenario internacional emergente | 13 |
| 4. La integración latinoamericana | 17 |
| PRIMERA PARTE: TEORÍAS Y POLÍTICAS: EL CASO LATINOAMERICANO ... | 21 |
| I. LAS RAZONES PARA PROMOVER EL COMERCIO INTERNACIONAL | 21 |
| 1. Las mutaciones del escenario económico internacional | 21 |
| 2. El escenario "menguante" y las ventajas comparativas | 22 |
| 3. El escenario actual y las economías de escala | 22 |
| 4. El escenario emergente de la transnacionalización productiva | 23 |
| 5. La globalización financiera y el comercio intertemporal | 24 |
| 6. El caso de América Latina | 25 |
| II. JUSTIFICACIÓN Y VENTAJAS DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA .. | 29 |
| 1. En el marco de la teoría de las ventajas comparativas | 29 |
| 2. En el marco de los rendimientos crecientes a escala | 30 |
| 3. En el marco de las economías de escala dinámicas | 30 |
| 4. En el marco de la globalización financiera | 31 |
| 5. El caso de América Latina | 32 |
| III. POLÍTICA COMERCIAL: CONCEPTOS, TEORÍAS E INSTITUCIONES ... | 35 |
| 1. Los instrumentos ligados al escenario tradicional | 35 |
| 2. Los instrumentos ligados al escenario emergente | 37 |
| 3. La economía política de la política comercial | 39 |

| | <i>Página</i> |
|---|---------------|
| IV. AMÉRICA LATINA: POLÍTICA COMERCIAL Y DESARROLLO | 41 |
| 1. Política comercial: reformas e instrumentos | 41 |
| 2. Políticas que inciden en el comercio impulsado por las empresas transnacionales | 43 |
| 3. Política comercial y desarrollo productivo | 45 |
| SEGUNDA PARTE: EL ESCENARIO INTERNACIONAL EMERGENTE | 47 |
| V. EL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN | 47 |
| 1. Un marco general de referencia | 47 |
| 2. La revolución tecnológica | 49 |
| 3. Transnacionalización e internacionalización | 53 |
| VI. LA TRÍADA Y LA REGIONALIZACIÓN | 59 |
| 1. La tríada y la relación centro-periferia | 59 |
| 2. El agrupamiento regional de la inversión y el comercio | 60 |
| 3. Regionalización e influencias compartidas | 60 |
| VII. LAS NUEVAS REGLAS DEL JUEGO | 63 |
| 1. El multilateralismo y la globalización | 63 |
| 2. El regionalismo y la regionalización | 64 |
| VIII. REGIONALIZACIÓN Y REGIONALISMO HEMISFÉRICOS | 69 |
| 1. La regionalización hemisférica | 69 |
| 2. El regionalismo hemisférico | 73 |
| TERCERA PARTE: LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA | 79 |
| IX. EL MARCO HISTÓRICO | 79 |
| 1. Antecedentes | 79 |
| 2. El período 1960-1980 | 81 |
| 3. Los años ochenta | 84 |
| X. EL REGIONALISMO ABIERTO EN LOS AÑOS NOVENTA | 87 |
| 1. Los acuerdos bilaterales | 88 |
| 2. Los acuerdos regionales y subregionales | 89 |
| 3. El comercio y las inversiones recíprocas | 94 |

| | | |
|-----|---|-----|
| XI. | EL CASO DEL MERCOSUR | 99 |
| 1. | Orígenes | 99 |
| 2. | Institucionalidad | 101 |
| 3. | Los compromisos comerciales | 104 |
| 4. | La inversión extranjera directa | 105 |
| 5. | La dimensión sociolaboral | 108 |
| 6. | Las relaciones extrasubregionales | 110 |
| | BIBLIOGRAFÍA | 113 |

ÍNDICE DE CUADROS

| | | |
|-----------|--|----|
| Cuadro 1: | Exportaciones mundiales de mercancías por productos, 1994 | 57 |
| Cuadro 2: | Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte: exportaciones por destino como porcentaje del total, 1990-1995 | 69 |
| Cuadro 3: | Mercado Común Centroamericano: exportaciones por destino como porcentaje del total, 1990-1995 | 70 |
| Cuadro 4: | Grupo Andino: exportaciones por destino como porcentaje del total, 1990-1995 | 70 |
| Cuadro 5: | Mercosur: exportaciones por destino como porcentaje del total, 1990-1995 | 71 |
| Cuadro 6: | América Latina: exportaciones e importaciones hacia y desde Estados Unidos como porcentaje del total, 1994 | 72 |
| Cuadro 7: | América Latina y el Caribe: exportaciones totales y entre esquemas de integración | 80 |
| Cuadro 8: | América del Sur: inversiones directas intrarregionales | 97 |

PRESENTACIÓN

Este trabajo ha sido elaborado sobre la base de varios documentos preparados durante el último bienio como material de apoyo técnico para diversas actividades de capacitación cumplidas por el autor en su calidad de Asesor Regional en Integración y Cooperación Económica de la CEPAL. Al examinar esos insumos por separado, surgió una cierta unidad temática y conceptual que quizás justifique este esfuerzo por consolidarlos.

Los capítulos I y II derivan de las notas para unas charlas sobre comercio y política comercial dictadas en Buenos Aires, en noviembre de 1995, a solicitud del Centro Interamericano de Tributación y Administración Financiera (CITAF) de la Organización de los Estados Americanos.

Los capítulos III y IV corresponden a los apuntes de unas clases preparadas para el Programa de Magister en Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, y dictadas en Santiago de Chile, en septiembre de 1995.

Los capítulos que integran la segunda parte de este trabajo provienen de un documento de apoyo originalmente elaborado para impartir clases en el Curso Interamericano sobre Estadísticas del Comercio Regional y las Finanzas Externas de América Latina, organizado por el Centro Interamericano de Enseñanza de Estadística (CIENES/OEA), en Santiago de Chile, del 24 de junio al 11 de agosto de 1995. El mismo documento se utilizó en una conferencia solicitada por el Centro de Estudios Superiores Universitarios de la Universidad Mayor de San Simón, en Cochabamba, Bolivia, los días 2 y 3 de octubre de 1995. Finalmente, la presente versión actualizada sirvió como apoyo bibliográfico para las clases dictadas en el Segundo Curso de Integración para América Central, organizado conjuntamente por la CEPAL, el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), la Secretaría Permanente del tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA) y el Gobierno de Honduras, con el apoyo financiero del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y el Gobierno de México (Tegucigalpa, noviembre de 1996).

Los capítulos constitutivos de la tercera parte pertenecen a un documento preparado para el curso de Maestría Sobre Desarrollo Económico de América Latina, organizado por la Universidad Internacional de Andalucía en La Rábida, del 27 de mayo al 26 de julio de 1996. Esta versión revisada y ampliada también fue distribuida a los participantes en el Segundo Curso de Integración en América Central, realizado en Tegucigalpa durante el mes de noviembre de 1996.

En las ocasiones que se mencionan, los documentos fueron distribuidos bajo la exclusiva responsabilidad de su autor, y como un complemento de los elaborados por la Secretaría, para cubrir en mayor detalle algunos temas especialmente solicitados por las instituciones destinatarias de las actividades de capacitación.

RESUMEN EJECUTIVO

En la primera parte se recapitulan sucintamente los principales enfoques en materia de teorías y políticas de comercio internacional. El objetivo de este ejercicio es distinguir entre el escenario económico internacional tradicional y el que está emergiendo con particular fuerza en lo que va de este decenio, con el fin de encuadrar adecuadamente la situación de América Latina.

En los capítulos I y II se examinan las razones teóricas que promueven el comercio internacional y los argumentos que justifican el fomento de acuerdos de integración económica, desde el punto de vista de su aplicabilidad a la situación latinoamericana. Los capítulos III y IV están dedicados, respectivamente, a los instrumentos de política comercial, y su aplicabilidad en el plano regional.

Sin embargo, el objetivo del presente trabajo no es profundizar en las teorías y políticas del comercio internacional, sino más bien examinar las condiciones tecnológicas, económicas e institucionales de la economía mundial que constituyen el trasfondo de los nuevos conceptos y políticas emergentes. Sobre estas bases se exploran las reglas del juego del nuevo orden mundial en gestación desde la perspectiva de sus repercusiones sobre la integración económica regional.

En la segunda parte se profundizan los conceptos de multilateralismo y regionalismo como un conjunto de instituciones, normas y compromisos que se entretienen, apoyados en los procesos subyacentes de globalización y regionalización, entendidos como tendencias objetivas empíricamente verificables. En los capítulos V y VI se examinan los procesos de globalización y regionalización. Los temas de los capítulos VII y VIII son las reglas del juego y los compromisos que emergen de las actuales formas del multilateralismo y el regionalismo.

La tercera parte está dedicada al examen de la integración latinoamericana, primero desde una perspectiva histórica amplia (capítulo IX), y luego en su versión actual, enmarcada en los procesos de regionalismo abierto, propios del presente decenio (capítulo X). Con un enfoque conceptual, se distingue entre los acuerdos multidimensionales, que aspiran a avanzar hacia el estadio de mercados comunes, y los unidimensionales, diseñados sólo para constituir áreas preferenciales de mercado.

Finalmente, en el capítulo XI se aborda con mayor detenimiento el caso del Mercado Común del Sur (Mercosur), por ser un acuerdo multidimensional cuya importancia se perfila como decisiva para la integración de Sudamérica desde un punto de vista geoeconómico y geoestratégico, pero que no resulta incompatible con la liberalización de los mercados en el ámbito hemisférico.

SÍNTESIS

1. Breve nota introductoria

Los conceptos con los cuales pensamos la realidad económica internacional están siendo cuestionados por los veloces cambios tecnológicos, económicos e institucionales que acarrearán los actuales procesos de globalización y regionalización de la economía mundial y las nuevas reglas del multilateralismo global y el regionalismo que pretenden normarlos.

En la primera parte de este documento se revisan someramente algunas teorías de largo arraigo, junto con otras propuestas teóricas más recientes, desde el punto de vista de su capacidad para explicar y orientar políticas, así como de su aplicabilidad al caso latinoamericano. El objetivo no es profundizar en los aspectos metodológicos o epistemológicos de estas explicaciones, sino contrastarlas, en líneas generales, con realidades históricas que están cambiando con gran rapidez. La idea básica es que estos nuevos escenarios deben ser examinados acuciosamente en sus expresiones tecnológicas, económicas e institucionales, con un enfoque descriptivo e interpretativo que facilite la formulación de teorías y políticas rigurosamente fundadas.

En la segunda parte se examinan los cambios tecnológicos, económicos e institucionales que configuran los nuevos escenarios globales y regionales. Se intenta una primera caracterización conceptual de los procesos de globalización y regionalización como realidades empíricamente verificables, y de los procesos de multilateralismo global y regionalismo como nuevas reglas del juego que reflejan los posicionamientos de las naciones y sus estrategias principales en el escenario mundial emergente. En particular, se analizan los significados del concepto de regionalismo en su expresión hemisférica y en el marco de las estrategias vigentes del regionalismo abierto.

El propósito de la tercera y última parte es examinar los nuevos rasgos de la integración latinoamericana, comparándolos con los que caracterizaron los procesos integradores del pasado en el marco de las nuevas condiciones tecnológicas, económicas e institucionales del actual escenario mundial.

2. Teorías y políticas: el caso de América Latina

a) Dos escenarios básicos de referencia

Con el fin de determinar a grandes rasgos la capacidad explicativa de teorías y modelos, se distingue entre dos escenarios históricos: **uno tradicional y otro emergente.**

El escenario tradicional —que predominó claramente desde la Revolución Industrial hasta la primera mitad del siglo XX— estaba centrado en el comercio intersectorial (o interindustrial) de bienes, con preponderancia de flujos en sentido norte-sur. Este tipo de comercio inspiró las interpretaciones fundacionales de la CEPAL sobre la relación centro-periferia.

El escenario emergente, que corresponde a la segunda mitad del siglo XX, se articula en torno del comercio intrasectorial (o intraindustrial) de manufacturas, con gran preponderancia de empresas transnacionales y un creciente componente de comercio intrafirma. La expansión de este escenario se apoya en una revolución tecnológica que posibilita la globalización productiva y financiera, con una progresiva transabilidad internacional de servicios y tecnología. Crece la importancia del comercio en el eje norte-norte, y se modifican radicalmente las modalidades de la relación centro-periferia.

El escenario vigente combina componentes del escenario tradicional (o “menguante”) y del escenario globalizante (o “emergente”).

b) Razones para promover el comercio internacional

Aunque en esta primera parte del trabajo no se intenta profundizar en temas teóricos, inicialmente se plantean interrogantes sobre las razones que impulsan el comercio internacional de bienes y servicios, pasando revista a las explicaciones tradicionales y a los nuevos instrumentos conceptuales aún en estado constitutivo, para concluir con algunas breves reflexiones respecto de su impacto en las economías de América Latina.

Las **diferencias estructurales entre países** promueven un tipo de especialización propia del comercio **intersectorial** que predominó durante el siglo pasado y la primera mitad del presente, fundado en el criterio de las **ventajas comparativas** en sus dos versiones: la clásica ricardiana de los costos comparativos y la neoclásica marginalista de las dotaciones relativas de factores productivos. En rigor, para este tipo de teorías (en especial para la segunda), los países estructuralmente similares (o estructuralmente idénticos, en un modelo teórico puro) no establecerían relaciones de comercio entre sí. Sin embargo, la experiencia histórica posterior a la segunda guerra mundial ha puesto en evidencia que los países desarrollados, con productividades relativas y dotaciones de factores bastante similares, son los que han generado el comercio recíproco más activo. Se impone entonces una explicación alternativa sobre las causas de este dinámico intercambio.

Las **semejanzas estructurales** entre países promueven la especialización en el comercio **intrasectorial (o intraindustrial)** y se justifican por el aprovechamiento de **economías de escala y de especialización**, siempre que el tamaño de los mercados, su dinámica, o ambos factores, permitan su desarrollo. Los rendimientos crecientes a escala de las unidades productivas aluden a un incremento más que proporcional del volumen producido a medida que aumenta el tamaño de las plantas, manteniendo inmodificada la estructura de los insumos y suponiendo un uso pleno de la capacidad instalada.

En el ámbito del comercio intraindustrial, las economías de especialización derivan de una repartición de actividades productivas **dentro** de una misma rama (por ejemplo, automotriz) como consecuencia de una ampliación de los mercados. Esto posibilita no sólo el aprovechamiento de las economías de escala, sino también un incremento de la eficiencia general del proceso como resultado de la **concentración** de los recursos y las habilidades productivas de cada país en un número menor de

actividades. Se supone que cada país expandirá su escala productiva en las ramas en que es más eficiente, lo que implica que este tipo de ventaja se ve bastante bien reflejada por la teoría ricardiana de los costos comparativos, la que no se interroga sobre las grandes dotaciones relativas de factores disponibles a nivel nacional, sino más bien sobre los niveles comparativos de productividad o eficiencia. Aunque supone rendimientos constantes a escala, el concepto ricardiano de los costos comparativos (basado en el uso de tecnologías diferenciadas) es más aplicable a este tipo de especializaciones intra-rama en nichos productivos muy específicos.

Por último, dichas transformaciones inducidas por el desarrollo del comercio intraindustrial aumentan la **capacidad de elección** de los consumidores en un mercado ampliado, al disponer de un surtido mayor de productos a precios más reducidos como efecto de la integración del mercado nacional a otro más amplio, o de la intensificación del comercio con otras economías de estructura parecida.

Aun en un ámbito estático, los efectos de las economías de escala en el comercio exigen utilizar modelos de competencia imperfecta, como el de competencia monopolística, el de dumping y otros. **La creciente presencia de las empresas transnacionales en el comercio mundial también sugiere que estos modelos de mercado son más realistas que el de competencia perfecta.**

Las principales formas de competir de las empresas transnacionales son mejor interpretadas en los modelos dinámicos, que consideran el progreso técnico como una variable endógena. El gasto en investigación y desarrollo está sujeto a rendimientos crecientes a escala y genera rentas monopólicas que forman parte esencial de la racionalidad lucrativa de estas empresas. Su lógica operativa también se esclarece recurriendo a modelos que consideran las fricciones espaciales y los costos de transacción. En todos estos aspectos las empresas transnacionales cumplen un papel protagónico. Cuando compiten sobre la base del progreso técnico endógeno generado por sus propios departamentos de investigación y desarrollo, las empresas transnacionales hacen uso de sus **ventajas de propiedad**, asociadas al control de procesos, productos y activos específicos; cuando ubican sus filiales en diversos países para minimizar costos y acercarse a grandes mercados aprovechan sus **ventajas de localización**; y cuando desarrollan modalidades del comercio intrafirma se benefician de **ventajas de internalización**.

En otro orden de ideas, también la adquisición de una deuda o, recíprocamente, la concesión de un crédito, pueden ser, bajo ciertas condiciones, factores estimulantes del comercio internacional. El tema se puede conceptualizar como asociado a operaciones de **comercio intertemporal**. Bajo condiciones relativamente equilibradas en el largo plazo, las importaciones deberían poder pagarse con las exportaciones, pero las diferentes formas del crédito permiten, coyuntural o transitoriamente, expandir las adquisiciones más allá del poder de compra de las exportaciones. En estos casos, la expresión comercio intertemporal es un recordatorio de que las importaciones de hoy tendrán que ser saldadas "en algún momento" con las exportaciones del futuro.

En el escenario emergente de la globalización interesa señalar algunos vínculos significativos entre el financiamiento internacional y las oportunidades de comercio. Por una parte, el abundante ingreso de capitales de corto plazo suele estimular la expansión de las importaciones sobre la base de una disponibilidad (en ocasiones coyuntural y fácilmente reversible) de reservas internacionales que contribuye a subvalorar el tipo de cambio. Por la otra, el ingreso de capitales de largo plazo y, en especial, la inversión extranjera directa, pueden estimular la expansión de las exportaciones y suelen suponer un aporte más estable al comercio del país anfitrión.

Estas distinciones adquieren especial interés en el escenario internacional emergente, caracterizado por un creciente divorcio entre la dinámica de las operaciones financieras y la evolución del producto mundial. La explosiva expansión de las primeras se asocia a la globalización financiera internacional y al incremento de las operaciones de arbitraje con un alto componente especulativo.

c) **El comercio exterior latinoamericano: estímulos, vicisitudes, resultados**

Desde una perspectiva histórica, la inserción de América Latina en el orden internacional admite elementos explicativos originados tanto en la teoría académica tradicional como en las nuevas interpretaciones que dan cuenta del escenario internacional emergente. Desde la segunda mitad del siglo XIX, la fase exportadora de productos primarios correspondió claramente a un posicionamiento periférico en relaciones comerciales de tipo **intersectorial o interindustrial**. Posteriormente, el proceso de industrialización protegida que floreció en la región en las primeras décadas del siglo XX (sustitución de importaciones), se apoyó fundamentalmente en los mercados nacionales, lo que determinó que la lógica del comercio continuara siendo intersectorial o interindustrial, en su versión periférica. Este tipo de comercio guarda mayor correspondencia con las dotaciones relativas de factores productivos de las economías intervinientes. Aun así, es necesario distinguir entre la visión estática de la teoría de las ventajas comparativas y la que reconoce el carácter históricamente adquirido de la abundancia relativa de las dotaciones de capital, tecnología y fuerza laboral calificada.

A partir de la década de 1960, algunos países de América Latina efectuaron esfuerzos por exportar manufacturas al mundo, pero con escaso éxito; así, el principal destino de sus exportaciones manufactureras fue la propia región, en el marco de los primeros esfuerzos integracionistas de la época.

Posteriormente, a partir de mediados de los años setenta, emergieron en la región las formas de comercio **intraindustrial e intrafirma en su versión norte-sur**, lideradas por las empresas transnacionales por la vía de la proliferación de las zonas procesadoras de manufacturas bajo modalidades de subcontratación (maquila). Este tipo de comercio se propagó con rapidez en México, Centroamérica y el Caribe debido a su especial cercanía al mercado estadounidense.

Más recientemente, ha surgido un **comercio intraindustrial en su versión sur-sur** entre los países miembros de acuerdos de integración como el Mercosur o el Grupo Andino. Parte de este comercio es procesado por las empresas locales que se exportan recíprocamente manufacturas finales; otra parte corresponde a comercio intraindustrial (con un importante componente intrafirma) de bienes intermedios procesados y transados por las empresas transnacionales y su grupo de abastecedores locales. En estos países, las filiales de las empresas transnacionales, instaladas desde fines de la década de 1950 bajo la modalidad de subsidiarias autónomas, se orientaban a aprovechar los mercados nacionales y actuaban esencialmente como una versión menor en escala y eficiencia de sus casas matrices. Sin embargo, las recientes modalidades de la integración sudamericana han generado una especialización productiva con miras al aprovechamiento de mercados subregionales ampliados en Sudamérica.

No es necesario insistir en que las modalidades anteriores del comercio intraindustrial e intrafirma se fundaban en la búsqueda de economías de escala, tanto estáticas como dinámicas, y en las ya comentadas formas de competencia de las empresas transnacionales.

Por otra parte, el tema del **comercio intertemporal** tiene, en América Latina, muchas facetas. Desde antiguos tiempos, los países latinoamericanos han sostenido un intercambio deficitario con los países desarrollados, en parte atribuible a la estructura de ese comercio, dadas las diferentes elasticidades-ingreso de la demanda de productos primarios en comparación con la de manufacturas. El financiamiento de este comercio deficitario se logró bajo diversas formas: créditos de proveedores, préstamos concesionales otorgados por los países desarrollados o por los organismos intergubernamentales de crédito, y otras modalidades, que terminaban traducándose en importaciones latinoamericanas de bienes y servicios cuyo monto superaba el poder de compra de sus exportaciones. Dicho sea de paso, estas facilidades crediticias eran otro factor muy poderoso en el fomento de las exportaciones de las empresas del mundo desarrollado.

A fines de los años setenta, con tipos de cambio subvaluados los déficit comerciales solventados con endeudamiento terminaron por dar lugar al penoso ajuste recesivo de los ochenta impuesto por la necesidad de financiar el servicio de la deuda. Este comercio, deficitario en los setenta y superavitario en los ochenta, arrojó un negativo resultado global en términos de estabilización y crecimiento. La crisis de los años ochenta se produjo en el marco de grandes transformaciones de las reglas financieras y monetarias mundiales, que preludiaron otros cambios requeridos por el actual proceso de globalización. En ese contexto fueron germinando las reformas que configuran el nuevo modelo de desarrollo latinoamericano, más acordes con los fundamentos y rasgos del escenario económico mundial emergente.

Las obligaciones con la banca transnacional, cuyos negativos efectos se desencadenaron en los años ochenta, dieron lugar a operaciones de reconversión de deuda con activos públicos. Este proceso fue reforzado por reformas cada vez más generalizadas en favor de una privatización (y transnacionalización en la propiedad) de empresas públicas, primero en el sector de los servicios provistos por el Estado y, más recientemente, en el de la minería. Estas reformas, junto con otras referidas a la apertura y la desregulación, han terminado por ejercer repercusiones muy concretas en el campo del comercio internacional de los países latinoamericanos, vinculadas en particular a un ingreso creciente de nuevas inversiones directas que se orientan a los mercados internacionales (como en el caso de la minería), y regionales (servicios públicos o infraestructurales de diversos tipos).

d) Justificación y ventajas de la integración económica

Como principal recomendación de políticas, la teoría estática de la integración económica preconiza la búsqueda del libre comercio mediante la eliminación de las trabas que lo restringen. Esta manera de justificar o concebir la integración económica se apoya en el concepto de las ventajas comparativas estáticas, compatibles con la aceptación de modelos de equilibrio general estable, bajo condiciones de competencia perfecta. En términos de unidades de "bienestar", las ganancias derivan de la sustitución de abastecimientos de más alto costo por otros de costo más bajo dentro de la unión aduanera, en tanto que las pérdidas resultan del reemplazo de un proveedor más eficiente ajeno a la unión, por otro menos eficiente que pertenece a ella. Como se reiterará más adelante, esta visión estática no permite dar cuenta de los principales efectos beneficiosos que el proceso de integración ejerce sobre el crecimiento económico como consecuencia de la **expansión de los mercados**.

Dichos efectos se refieren principalmente al aprovechamiento de economías de escala y de especialización; el aumento de la variedad o gama de productos ofertados; el mejoramiento de las condiciones en que se desenvuelve la competencia en los mercados, especialmente en economías de reducida escala; la aparición de nuevas oportunidades de inversión con capacidad para impulsar el

crecimiento; y la facilitación de las inversiones en investigación y desarrollo (aunque sea para adaptar tecnologías preexistentes) en vista de la alta sensibilidad a las economías de escala vinculadas a este tipo de gastos.

Las economías de escala se dan en un contexto dinámico cuando se asocian al cambio técnico y se conciben como parte integral de un proceso de crecimiento económico que tiene lugar en el tiempo histórico. En un sentido teórico más preciso, los modelos dinámicos se refieren al análisis intertemporal de los sistemas económicos. A mediano y largo plazo, el ritmo de crecimiento de los mercados es un dato esencial en el proceso dinámico de aprovechamiento de las economías de escala asociadas a la introducción de progreso técnico.

Cuando la teoría reconoce los rendimientos crecientes a escala, la integración se justifica especialmente entre economías nacionales con grados más parecidos de diversificación productiva y productividad, que pueden aprovechar las oportunidades que abre el comercio intraindustrial recíproco para promover su desarrollo de largo plazo. La experiencia de la integración latinoamericana es muy clara en este aspecto.

e) **Política comercial: conceptos, teorías, instrumentos**

En círculos académicos y gubernamentales (al menos en el eje norte-sur), la polémica en torno de la vigencia del escenario tradicional se encuadraba en el comercio intersectorial de bienes primarios por manufacturas. Allí se enfrentaban dos visiones encontradas: la de la liberalización plena, apoyada en la lógica teórica de la competencia perfecta, y la de la protección de la industria naciente, que enfatizaba las imperfecciones de los mercados periféricos. Ambas se referían a un campo instrumental en el que predominaban herramientas igualmente tradicionales, como los aranceles y los subsidios.

En los debates actuales, las contundentes realidades del escenario emergente han promovido la introducción de nuevas explicaciones que se orientan en dos direcciones diferentes.

Por una parte, surgen explicaciones centradas en la estructura real de los mercados, con abandono total o parcial de los rígidos supuestos de la competencia perfecta. Así, **los modelos de competencia monopolística** formulados en el campo del comercio internacional (Krugman y Obstfeld, 1994) permiten introducir los efectos de las economías de escala en su versión estática. **Los modelos institucionalistas** (Williamson, 1989), que consideran los costos de transacción, implican un abandono de los supuestos de perfecta información y movilidad de los factores al incluir supuestos de racionalidad limitada y activos específicos. En los estudios sobre el **comportamiento de las empresas transnacionales** (Dunning, 1993) también se incluye el examen de las ventajas de propiedad (por ejemplo, en el campo de la tecnología), de localización y de internalización, todas impensables en un mundo competitivo tecnológicamente estático y carente de fricciones. Los análisis de las **estrategias y ventajas competitivas de las empresas en los planos nacional e internacional** (Porter, 1991) también suponen un alejamiento de la microeconomía tradicional, basada en modelos de equilibrio parcial. Aun así, las ventajas de las políticas de liberalización económica y apertura al mercado mundial se siguen promocionando sobre la base de paradigmas menos rígidos de la competencia, como la **teoría de los mercados de acceso irrestricto** (*contestable markets*) (Baumol, 1982).

Por otra parte, existe una larga tradición de enfoques en que se concede un papel protagónico al progreso técnico. En la historia del pensamiento económico cabría incluir, entre otros, los nombres de Marx, Ricardo y, sobre todo, Schumpeter. En los años sesenta, el papel del progreso técnico en la competencia internacional fue explorado a partir de conceptos como el de la brecha tecnológica (Posner, 1961), o el del **ciclo del producto** (Vernon, 1966), que implican una forma de competencia que no puede aprehenderse considerando sólo las funciones de producción compatibles con el equilibrio general en competencia perfecta. En aportes más recientes, la búsqueda del **progreso técnico endógeno** (Romer, 1990; Grossman y Helpman, 1992) ha sido interpretada como la principal forma de competencia de las grandes empresas transnacionales que se globalizan en actividades tecnológicas de punta y aprovechan plenamente las economías de escala en su versión dinámica.

La protagonista principal de las formas de competencia antes señaladas es la empresa transnacional. Su creciente presencia en los mercados mundiales está cambiando las condiciones imperantes en el escenario internacional, y ha reducido la relevancia de los instrumentos tradicionales de política comercial. Entre esas nuevas condiciones se cuentan el auge del comercio de servicios, el papel de las inversiones transnacionales ligadas al comercio de bienes y servicios, y la progresiva importancia que adquieren las patentes de invención a medida que se propagan los efectos de la actual revolución tecnológica. También los regímenes laborales y ambientales empiezan a ser considerados desde el ángulo de su incidencia en el comercio, a medida que la competitividad internacional se erige como el criterio rector en la asignación de los recursos.

En este contexto, el énfasis se está desplazando desde las políticas directamente aplicadas al comercio de bienes, como los aranceles o los subsidios, hacia otro conjunto más amplio de regímenes y políticas que influyen en la competitividad sistémica en economías abiertas y globalizadas.

f) **América Latina: política comercial y desarrollo**

La política comercial de los países latinoamericanos durante el cuarto de siglo que siguió a la postguerra fue concebida con el criterio de brindar protección a la industria nacional en un marco de relaciones internacionales de intercambio de tipo intersectorial, propias del sistema centro-periferia tal como éste se manifestaba en las tres décadas posteriores a la segunda guerra mundial. Los aranceles eran altos, con un importante grado de dispersión e incluían sobretasas y derechos específicos. También existían barreras no arancelarias de diferentes tipos. En el caso de las manufacturas, los niveles de protección efectiva terminaban siendo notablemente mayores que los nominales. Las frecuentes devaluaciones cambiarias y la regulación de los movimientos financieros hacían aún menos nítidos y estables los efectos de la política comercial.

Durante los últimos 20 años, de manera aislada primero, y crecientemente generalizada desde comienzos de esta década, empezaron a introducirse reformas profundas al régimen anteriormente descrito. Aunque los países latinoamericanos han reducido la magnitud y la dispersión de sus aranceles, además de eliminar barreras fiscales, financieras o cambiarias de otros tipos, todos han mantenido ciertos niveles arancelarios mínimos, acompañados de una diferenciación moderada. En el plano teórico esto se explica porque los aranceles mantienen una cierta utilidad en un contexto de fallas de los mercados de factores y productos, y que la tesis según la cual el arancel óptimo en economías grandes difiere de cero es demostrable (al menos en términos de la teoría estática). A nivel práctico, los aranceles son un instrumento de negociación internacional y un componente en la construcción de uniones aduaneras (cuyos miembros,

incidentalmente, pueden aumentar en número hasta convertirlas en economías grandes, capaces incluso de mejorar sus términos de intercambio en ciertos rubros).

A medida que instrumentos tradicionales de otros tipos pierden importancia o legitimidad, crecen las de la política cambiaria, en especial cuanto más gravitante sea la participación de las manufacturas en las exportaciones totales. Un tipo de cambio alto y estable es relevante no sólo para la exportación de manufacturas, que son muy sensibles a este instrumento, sino también para atraer inversiones directas orientadas a la exportación. El tema de las **inversiones directas** nos lleva a un segundo conjunto de medidas, especialmente importantes para la promoción del comercio impulsado por las empresas transnacionales.

En el ámbito del capital productivo transnacional se están multiplicando los vínculos entre la inversión extranjera directa y el comercio. Para beneficiarse de esta vinculación, los países latinoamericanos han modificado —en un proceso que tiende a extenderse y profundizarse— los regímenes que regulan la entrada de inversión extranjera directa; así, se han eliminado restricciones sectoriales, simplificado y agilizado los trámites de autorización, garantizado el derecho de remitir utilidades y repatriar capitales, y otorgado a las empresas garantías de estabilidad tributaria y cambiaria, entre otras disposiciones.

La manera más "frontal" por la que han optado los gobiernos de los países en desarrollo para atraer a las empresas transnacionales ha sido la creación de zonas procesadoras de exportaciones. Con tal objeto, en un ámbito geográficamente delimitado —que se extraterritorializa en términos de las normas vigentes en el resto del país— se procede a crear ventajas de localización para empresas manufactureras o ensambladoras orientadas a la exportación. Las empresas transnacionales prefieren instalarse en las zonas procesadoras de exportaciones cuando éstas les ofrecen dos tipos de ventajas de localización. Primero, costos más bajos en cuanto a mano de obra, energía y otros factores o insumos necesarios; y segundo, cercanía de un gran mercado, lo que reduce los costos de flete para acceder a él. Esto explica que la gran mayoría de las zonas procesadoras de exportaciones en América Latina se ubiquen en el entorno del mercado estadounidense. En Sudamérica, estas modalidades tienen una importancia bastante reducida, al menos por ahora. Por ejemplo, los criterios que guían la instalación de las empresas transnacionales en el Mercosur responden mucho más al objetivo de abastecer ese mercado subregional. De esta manera están dentro del principal mercado que abastecen y, aunque se les conceda un tratamiento especial, no gozan de la extraterritorialidad otorgada a las zonas francas, libres o de otro tipo.

En este escenario emergente, la separación entre la política comercial y la política industrial tiende a diluirse cada vez más. Las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) también reducen la capacidad de maniobra de las políticas de protección y subsidio al comercio, pero dejan algún espacio para acciones orientadas a dar sustentabilidad y apoyo sistémico al sistema productivo en su conjunto. Entre los "resquicios legales" en materia de subsidios está la posibilidad de destinarlos a promover la ciencia y la tecnología, la defensa del medio ambiente y, sobre todo, las áreas subnacionales deprimidas.

3. El escenario internacional emergente

a) El proceso de globalización económica

En la primera parte de este trabajo el objetivo fue poner de relieve el hecho de que los conceptos y teorías con que se intenta explicar el orden económico internacional, además de los problemas metodológicos o epistemológicos intrínsecos que los puedan afectar, se están enfrentando a un escenario mundial emergente que se resiste cada vez más a ser explicado mediante los instrumentos conceptuales largamente establecidos por la teoría académica. En el resto de este trabajo se pretende abordar los factores condicionantes y rasgos esenciales de los procesos de globalización y regionalización económica en curso, así como las reglas del juego del multilateralismo global y el regionalismo que intentan regularlos.

En este contexto, por globalización económica se entenderá el resultado de dos tendencias convergentes: **la transnacionalización productiva de las empresas, y la internacionalización de las economías nacionales**. Estas dos tendencias están dando origen a una creciente interdependencia de los procesos económicos nacionales y los regímenes y políticas que los guían.

La globalización económica se funda en la revolucionaria irrupción de las tecnologías informáticas y en su impacto tanto en la actual gestión y organización de las empresas, como en el veloz abaratamiento de los costos internacionales del transporte y las telecomunicaciones.

El proceso de globalización es estimulado y orientado por factores de naturaleza no económica, vinculados a la creciente estandarización de las pautas de comportamiento y de vida de los estratos de ingresos superiores, y por la conciencia, cada vez más generalizada, del impacto ambiental derivado de factores que traspasan las fronteras nacionales, cuyo control requiere diagnósticos y acciones de naturaleza global. Sin embargo, las consideraciones que siguen se limitarán a las expresiones económicas de la globalización tal como ya se caracterizaron.

La otra cara del proceso de globalización económica es la creciente internacionalización de las economías nacionales, demostrada por el hecho de que las corrientes internacionales de comercio, inversión y tecnología crecen más rápidamente que sus contrapartidas locales o nacionales. Cabe observar que no se trata de un mero proceso de liberalización económica, ya que la eliminación de las barreras institucionales a estos flujos se da en un contexto de creciente complementariedad entre las funciones productivas de los sectores público y privado. Las autoridades gubernamentales instrumentan políticas tendientes a acrecentar la competitividad sistémica de las economías nacionales en el plano internacional mediante el apoyo a los exportadores e inversionistas a través de un complejo sistema de instituciones y relaciones en el que estos agentes actúan como eslabón final o internacionalmente visible. Por ejemplo, sería erróneo suponer que las principales empresas transnacionales de los centros desarrollados se desarraigan de sus países de origen. De hecho, la fuente principal de su competitividad transnacional radica en el progreso técnico que generan sus departamentos de investigación y desarrollo, y éstos, a su vez, se alimentan del progreso científico y tecnológico que les proveen las instituciones nacionales de investigación pura de las naciones desarrolladas. Estas últimas, además, suelen presionar unilateralmente a los países en desarrollo para que aceleren la implementación de las normas del multilateralismo global en materia de propiedad intelectual, apertura de sus mercados de servicios, o trato nacional a las empresas transnacionales.

En el campo sociolaboral, el proceso de globalización está perjudicando las oportunidades de empleo y salario de los trabajadores no calificados de los países desarrollados. Por una parte, la revolución informática está robotizando muchas de las funciones que antes cumplían estos trabajadores y, por la otra, las modalidades norte-sur del comercio intraindustrial e intrafirma aprovechan la mano de obra más barata de las regiones en desarrollo. La convergencia de estos dos factores está generando una mayor desigualdad de ingresos, un aumento de las tasas de desocupación entre los trabajadores no calificados de los países desarrollados, o ambos efectos a la vez. La única salida estratégica de largo plazo por la que podrían optar estos países sería la calificación y reposicionamiento laboral de estos estratos. El agravamiento de las condiciones laborales podría acarrear dificultades de índole política y social que terminarían por afectar a los procesos de globalización y regionalización económica en curso (Di Filippo y Franco, 1997).

b) La tríada y la relación centro-periferia

Cabe reiterar que, hasta el fin de la segunda guerra mundial, predominaba el comercio internacional de bienes en su expresión intersectorial. La relación centro-periferia expresaba este tipo de intercambio con meridiana claridad: las regiones centrales era exportadoras de manufacturas y las periféricas lo eran de productos primarios. Para complementar y articular esos flujos, las regiones centrales proveían de infraestructura física, comercial y financiera a las regiones periféricas. El control del progreso técnico y de sus fuentes generadoras era un rasgo definitorio de la posición "central". En un sentido geopolítico y geoeconómico, los centros también ejercían un papel dominante.

Contemporáneamente, predomina el comercio intraindustrial, no sólo en el eje norte-norte, sino también en algunos ejes intrarregionales de tipo norte-sur. El intercambio de manufacturas entre países desarrollados y en desarrollo desdibuja el criterio de distinción entre centros exportadores de manufacturas y periferias exportadoras de materias primas. Esta distinción también se diluye por la fuerte participación de muchos países desarrollados en las exportaciones agrícolas de clima templado. Lo fundamental es que la revolución tecnológica genera nuevas relaciones internacionales de producción, comercio y financiamiento entre empresas y naciones, las que, a su vez, requieren de nuevas reglas del juego adecuadas al escenario emergente. **La condición de periféricos no desaparece de aquellos países y regiones que han sido incapaces de calificar a su población y crear instituciones orientadas a generar su propio progreso técnico o, al menos, a asimilarlo productivamente, pero adquiere nuevos rasgos y modalidades.**

Las actuales relaciones centro-periferia se fundan más bien en la capacidad de los "centros" para:

- i) liderar la presente revolución científico-técnica y desplazarse hacia la producción y abastecimiento internacional de bienes y servicios ubicados en la frontera tecnológica; y ii) transformar decisivamente la especialización productiva mundial gracias al papel protagónico que, en ese campo, cumplen sus empresas transnacionales.

Pareciera que tanto la actual relación centro-periferia como la presencia transnacional tienden a generar una tendencia a la constitución de sistemas centro-periferia de alcance regional. Se produce un proceso de regionalización que se manifiesta en una mayor densidad de flujos recíprocos de comercio, inversión, tecnología, capital financiero y otros, con fuerte participación de las empresas transnacionales basadas en el país o región desarrollada que opera como centro. Este proceso es susceptible de medición empírica.

Atendiendo a este tipo de interacciones intensificadas se suele hablar de la tríada que configuran la Unión Europea, Estados Unidos y Japón, tres centros que articulan con sus respectivos entornos redes más densas de inversión, comercio y tecnología, pero sin constituir bloques cerrados. De hecho, paralelamente sigue aumentando la interacción entre las casas matrices de las transnacionales localizadas en cada uno de los tres centros. Por ejemplo, proliferan las alianzas empresariales en las industrias automotriz, informática y electrónica. Esta vinculación transnacional entre los centros implica un proceso de regionalización abierta muy distinto de las compartimentalizaciones que caracterizaron los bloques de comercio del período de entreguerras.

c) Las nuevas reglas del juego

Al concepto de globalización en el plano de los procesos económicos, corresponde el concepto de –lo que aquí denominaremos– multilateralismo global en el plano normativo, regido por dos principios fundamentales, ratificados en la OMC: el de nación más favorecida y el de trato nacional. Del mismo modo, el concepto de **regionalismo** es al de **regionalización**, como el concepto de **multilateralismo global** es al de **globalización**. En general, el sufijo “ion” es utilizado aquí como una categoría descriptiva de contenido empírico, en tanto que el sufijo “ismo” posee un contenido cargado de elementos normativos.

A diferencia del multilateralismo global, que se funda esencialmente en el principio de la no discriminación, el concepto de regionalismo se refiere a la suscripción de acuerdos o convenios gubernamentales que pueden dar lugar a preferencias unilaterales (o asimétricas) entre las partes, o a preferencias recíprocas (total o parcialmente simétricas). Los primeros son regímenes preferenciales que los países más desarrollados conceden a otros de menor desarrollo, especialmente a los que forman parte de su entorno estratégico; los segundos generalmente se denominan acuerdos de integración económica. Cabe notar que en trabajos recientes sobre el tema, el concepto de regionalismo es prácticamente asimilado a la suscripción de acuerdos de integración económica. Sin embargo, existen otros acuerdos entre países desarrollados y en desarrollo que pueden adscribirse al concepto de regionalismo, pero que implican preferencias unilaterales concedidas por los primeros. En el hemisferio occidental un ejemplo podría ser el de las concesiones preferenciales acordadas por Estados Unidos a México (como el régimen de maquila), o a Centroamérica y el Caribe (Iniciativa para la Cuenca del Caribe).

Los acuerdos que implican la concesión de ventajas recíprocas orientadas a la constitución de áreas preferenciales de mercado atenuadas a los principios de no discriminación que sustenta la OMC (vigencia del artículo XXIV), configuran situaciones de **regionalismo abierto** que responden a la expresión “acuñada” y difundida desde la CEPAL. Evidentemente, existe una cierta tensión entre el establecimiento de acuerdos preferenciales y el respeto de los principios de no discriminación. En la teoría tradicional se intenta dilucidar cualquier duda mediante mediciones de la creación y desviación de comercio. En un plano más actual y realista no interesa sólo el comercio preexistente, y se procura verificar, además, si la constitución de estas áreas preferenciales afecta a la asignación transnacional de recursos de inversión y de tecnología bajo las pautas del proceso de globalización.

d) Regionalización y regionalismo hemisféricos

Las vinculaciones económicas entre Estados Unidos y los países de América Latina parecen condicionadas por la distancia geográfica. En términos de comercio, el grado de involucramiento de

México es extremadamente alto, y le siguen en intensidad los de la mayoría de los países centroamericanos y caribeños. En Sudamérica, la intensidad de las relaciones comerciales tiende a decrecer, especialmente en el Cono Sur. Otro tanto ha acontecido con la inversión extranjera directa, aunque desde comienzos de la década de 1990, la presencia estadounidense parece estar acrecentándose significativamente en casi todo el hemisferio. La tendencia de estas interacciones, al igual que la de los vínculos tecnológicos, son empíricamente verificables e inherentes a la intensidad de la **regionalización** hemisférica centrada en Estados Unidos.

En el ámbito del **regionalismo**, las relaciones comerciales han tendido a ser más intensas en el seno de los principales acuerdos que entre ellos o respecto del resto del mundo. En el primer quinquenio de los noventa, exceptuando la CARICOM, las exportaciones de los acuerdos latinoamericanos (MCCA, Mercosur, Grupo Andino) dirigidas hacia el ALCAN se han reducido, en tanto que se ha incrementado o mantenido la proporción, a veces exigua, de sus exportaciones "interacuerdos" en el plano latinoamericano. Solamente en el ALCAN se ha registrado un aumento de las exportaciones destinadas a los restantes acuerdos de la región, nuevamente con la excepción de la CARICOM. Esto sugiere que, a pesar de los aranceles externos comunes de los acuerdos latinoamericanos, su capacidad de penetración exportadora es menos intensa que la del ALCAN a nivel hemisférico.

El ALCAN no es un acuerdo más que viene a sumarse a otros previamente suscritos en el sur del hemisferio. Es el primero que vincula, mediante preferencias recíprocas más o menos simétricas, a un gran centro desarrollado con un país en desarrollo, y debe ser entendido en el marco más amplio de los demás acuerdos suscritos por Estados Unidos. De éstos, quizás el más importante sea el denominado "régimen de maquila", consistente en preferencias arancelarias que Estados Unidos otorga a los artículos reimportados cuyo valor haya sido aumentado o su calidad mejorada en el extranjero. Se alienta así una producción conjunta entre las empresas estadounidenses, que proporcionan los insumos (además de equipos y tecnología), y las latinoamericanas y caribeñas que los elaboran. **Cabe observar la contribución de este tipo de regímenes al fortalecimiento del comercio intraindustrial e intrafirma.** Otro régimen preferencial de gran importancia es la Iniciativa para la cuenca del Caribe, que beneficia a los miembros del MCCA y de la CARICOM, además de otros países de la cuenca. Existen fundados temores en el sentido de que la suscripción del ALCAN erosionará las ventajas relativas de que disfrutaban los países beneficiarios del régimen de maquila y de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe. Esto significa que el regionalismo hemisférico no se inicia ni se agota con la configuración del ALCAN o de una futura ALCA.

Respecto de los avances del ALCA, el primer dilema que se hubo de resolver fue el del papel que desempeñarían los acuerdos subregionales en las negociaciones y el destino mismo de estos esquemas netamente latinoamericanos a medida que progresara la construcción del ALCA. Hasta ahora ha tendido a prevalecer el criterio de que los acuerdos subregionales no sólo subsistirán, sino que en algunos casos (el del Mercosur, por ejemplo) negociarán en bloque. Sin embargo, el proceso ha avanzado lentamente debido a los diferentes posicionamientos de dos países protagónicos en las negociaciones: Estados Unidos y Brasil.

Como una contribución al esclarecimiento de estos dilemas, quizás sea útil distinguir conceptualmente entre los procesos de integración unidimensionales, dirigidos a expandir los espacios estrictamente económicos (mercados de bienes, servicios, capitales y tecnología), y los multidimensionales, en los que al aceptar la constitución de mercados comunes, de manera explícita o implícita, se espera llegar a compromisos tendientes a la integración de los mercados laborales o, al menos, negociar los derechos y garantías de los trabajadores migrantes oriundos de otro país miembro. Ni el ALCA ni el ALCAN se

han propuesto, hasta ahora, avanzar de manera explícita en este tipo de multidimensionalidad; por el contrario, han sido concebidos por algunos como instrumentos tendientes a morigerar el impacto de las migraciones provenientes del sur de la frontera estadounidense. El Mercosur, el Grupo Andino, el MCCA e incluso la CARICOM, son acuerdos que, atendiendo al menos a sus intenciones explícitas, se proponen avanzar hacia una integración multidimensional, que incluya la creación de espacios sociales.

Por último, conviene resaltar que el avance hacia modalidades multidimensionales de integración dentro de los acuerdos latinoamericanos y del Caribe no es excluyente ni contradictorio respecto de la creación de una gran área preferencial de mercados de alcance hemisférico. Así se ha reconocido unánimemente, por lo demás, en las propias reuniones preparatorias de las negociaciones del ALCA.

4. La integración latinoamericana

En esta tercera parte se intenta poner de relieve el hecho de que la integración latinoamericana de los años noventa se torna mucho más inteligible si se la enmarca en los procesos de globalización y regionalización antes examinados, y en las correspondientes reglas del juego del multilateralismo global y el regionalismo abierto. Aun así, la integración regional tiene una historia y los procesos actuales también se vuelven más comprensibles si, además, se examina someramente su evolución previa.

La historia de la integración latinoamericana a partir de los años sesenta demuestra que las modalidades de la integración no pueden sustraerse a los estilos de desarrollo asumidos por los países participantes. En América Latina, la integración fue concebida, en sus inicios, como un mecanismo para la promoción del desarrollo, basado en economías de escala y de especialización que se desaprovechaban en el marco excesivamente reducido de los mercados nacionales. En la fundamentación teórica propuesta por la CEPAL y otras instituciones patrocinadoras de ese proceso inicial se adoptó una perspectiva dinámica fundada en consideraciones teóricas que, posteriormente, fortalecieron su importancia en los textos académicos del mundo desarrollado (CEPAL, 1965).

Sin embargo, la lógica negociadora de esos acuerdos de integración no pudo sustraerse al carácter proteccionista del modelo de desarrollo imperante. Predominó el principio de que permanecía gravado todo producto que no se hubiera negociado en listas específicas. De esta manera, el comercio negociado fue una proporción cuantitativamente pequeña y cualitativamente poco significativa de las estructuras del comercio bilateral. El espíritu proteccionista terminó imponiéndose sobre el espíritu integracionista.

La integración que ha cobrado fuerza a partir de los años noventa, en cambio, se enmarca en el nuevo estilo de desarrollo, abierto a los procesos de globalización en marcha, y comparte los rasgos del escenario económico internacional emergente. En materia comercial se negocian desgravaciones amplias, graduales y automáticas, en las que se tiende a liberar todos los productos no explícitamente exceptuados en listas especiales. El espíritu aperturista se infiltra con fuerza hacia el interior de los esquemas, y los procesos de liberalización avanzan a gran velocidad. Pero esta nueva integración, acorde con los procesos de globalización y regionalización hemisférica que tienen lugar paralelamente, también incluye negociaciones respecto de los nuevos temas del escenario emergente, tales como el comercio de servicios, la protección y estímulo de las inversiones recíprocas, las patentes de invención y los impactos ambientales. El carácter subregionalista del proceso se fortalece no sólo gracias a la eliminación de barreras institucionales a las transacciones recíprocas, sino también a los esfuerzos de integración física, que reducen fletes y acentúan las ventajas de localización dentro de los acuerdos.

En resumen, los compromisos de integración que se están suscribiendo en esta etapa histórica son, en importante medida, una expresión formal o jurídica de las nuevas fuerzas tecnológicas y económicas que rigen el proceso de globalización. La transformación de la ALALC en la ALADI a comienzos de los años ochenta contribuyó positivamente a esta evolución, al generar un marco normativo flexible que dio cauce jurídico a las múltiples modalidades de la nueva generación de acuerdos.

Recordando la distinción (entre unidimensional y multidimensional) de los diferentes acuerdos que se suscriben en el ámbito hemisférico, hay crecientes indicios de que los esquemas estrictamente latinoamericanos reúnen las condiciones para adentrarse en campos crecientemente multidimensionales, fundados en antiguos lazos históricos y socioculturales, y orientados a la formulación de políticas convergentes, coordinadas, armonizadas o, incluso, conjuntas. Existen declaraciones explícitas (de no fácil cumplimiento) que aluden a la defensa de los intereses, derechos y garantías tanto de las naciones que se integran, como de sus ciudadanos –para migrar, establecerse, e integrarse culturalmente– como un requisito para avanzar hacia la constitución de mercados comunes y crear las condiciones que permitan llegar a las uniones económicas.

Aunque la constitución de los grupos de trabajo del ALCA también supone un vasto proceso potencial de armonización de regímenes, en este tratado hemisférico falta la intencionalidad de alcanzar las formas más profundas y multidimensionales de los mercados comunes y las uniones económicas. Por el contrario, los acuerdos más recientes sobre los términos de negociación no dejan lugar a dudas de que se trata de crear un área hemisférica preferencial de mercado (mal denominada "área de libre comercio" en el léxico más en boga), pero sin penetrar en la fase de las uniones aduaneras.

De esta distinción derivan algunas hipótesis intelectualmente provocativas, cuya principal utilidad podría ser la de animar un debate respecto de las perspectivas futuras. Es posible que la creación de un área preferencial de mercado de dimensión hemisférica conduzca a una mayor integración "economicista" o "mercadista" de alcance panamericano, liderada por Estados Unidos. Asimismo, es más probable que ese proceso de integración se concrete más rápida y fácilmente entre Estados Unidos y su entorno de mayor interacción económica, integrado por México, Centroamérica y el Caribe.

En el ámbito específicamente latinoamericano, también podría producirse una polarización entre dos regiones capaces de avanzar hacia una integración multidimensional o profunda: Sudamérica, por una parte, y Centroamérica, México y el Caribe, por la otra. La primera de estas dos áreas se articularía en torno del Mercosur, y la segunda en torno del eje México-Centroamérica. Pero esta última, desde la perspectiva economicista, quedaría más fuertemente ligada al mercado estadounidense.

En el ámbito sudamericano, el Mercosur parece estar cumpliendo el papel estratégico de configurar en su entorno un área preferencial de mercado, sobre cuyas bases podría profundizarse en el futuro la integración de Sudamérica. La Comunidad Andina, si bien mantiene una estructura institucional más compleja y propósitos integradores más ambiciosos, las relaciones económicas y políticas entre sus miembros han experimentado crecientes dificultades. Aun así, constituyen una pieza fundamental en la perspectiva de una integración sudamericana, sea como bloque, o por intermedio de los acuerdos individuales de sus miembros.

El Mercosur está mejor posicionado estratégicamente que la Comunidad Andina, en términos de su tamaño económico y demográfico y del grado de desarrollo de sus miembros principales. Este acuerdo es un arquetipo de las características de la nueva integración latinoamericana bajo condiciones de

regionalismo abierto. En su marco se ha logrado una completa liberalización de su comercio recíproco, establecido una unión aduanera que no vulnera los principios del multilateralismo global, abordado los imprescindibles aspectos de la integración física o territorial, se está atrayendo a su órbita a otros países sudamericanos, sea de manera individual o en bloque, y en sus esfuerzos integradores se incluyen los nuevos temas de los servicios, las inversiones directas, las patentes de invención y otros. Es importante señalar que en este acuerdo también se reflejan las nuevas modalidades del proceso de globalización a través de un auge del comercio intrafirma e intraindustrial como principal motor del intercambio recíproco de manufacturas, en un contexto de creciente internacionalización de sus economías nacionales.

Este acuerdo, aunque dotado de un aparato institucional más bien simple y, en muchos sentidos, insuficiente, a nivel de sus cúpulas políticas ha demostrado una vigorosa voluntad de superar las necesarias controversias que han ido emergiendo a medida que las relaciones se vuelven más complejas, y ha dado pasos orientados a la convergencia de regímenes y políticas. Por último, aunque de manera mucho más incipiente, se han sentado algunas bases institucionales para avanzar hacia la configuración de espacios sociales integrados.

PRIMERA PARTE

TEORÍAS Y POLÍTICAS: EL CASO LATINOAMERICANO

I. LAS RAZONES PARA PROMOVER EL COMERCIO INTERNACIONAL

1. Las mutaciones del escenario económico internacional

Los textos sobre economía internacional de uso más frecuente en América Latina todavía conceden un lugar central a conceptos y teorías que fueron perfeccionados a partir del examen de un escenario económico mundial que ya no corresponde ni a la presente realidad histórica ni a las grandes mutaciones tecnológicas y económicas en curso.

Según estimaciones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) referidas al año 1993, 33 % del comercio de bienes y servicios corresponde a operaciones intrafirma, y otro 34 % a exportaciones de matrices y subsidiarias de empresas transnacionales (ET) con destino a firmas de otros tipos (UNCTAD, 1995a, p. 193). Es decir, casi 70 % del comercio mundial está influido en grado importante por la lógica operativa y las estrategias económicas de las ET. Sin embargo, el papel protagónico cumplido por estas empresas en la estructuración y dinámica del comercio internacional actual de bienes y servicios, no se examina aún con la profundidad que merece en los libros de texto más difundidos. En la mayoría de ellos ese papel no se menciona o se hace referencia a él en un capítulo separado sobre la movilidad internacional de los factores de la producción. Por otra parte, se suele reconocer la importancia del comercio intrafirma, pero éste recibe un tratamiento interpretativo en nada acorde con su importancia en el mundo real.

Desde luego, estos nuevos temas están siendo objeto de diversos y profundos análisis de amplia divulgación. Basta recordar las aportaciones de Michael Porter (1991) a los temas de la competitividad de las empresas y las ventajas competitivas de las naciones, o las de John Dunning (1993) a la comprensión del comportamiento económico de las ET. Pero en los libros de texto estas fundamentales contribuciones en los ámbitos micro y mesoeconómico aún no se articulan teóricamente con los niveles "macro" de la economía internacional.

Estas carencias no son casuales, ya que en este momento existe un escenario económico internacional vigente que, de alguna manera, combina elementos del menguante escenario tradicional con otros del emergente escenario futuro. Aunque en este trabajo no se intenta profundizar en temas teóricos, en esta primera sección se exploran las razones por las que se impulsa el comercio internacional, pasando revista a las explicaciones tradicionales y a los nuevos instrumentos conceptuales aún en estado

constitutivo, para concluir con algunas breves reflexiones respecto de su impacto en las economías de América Latina.

2. El escenario "menguante" y las ventajas comparativas

Las **diferencias estructurales** entre países promueven un tipo de especialización propia del comercio **intersectorial** que predominó durante el siglo pasado y la primera mitad del presente, y se justifican sobre la base de la teoría de las **ventajas comparativas**. Esta teoría tiene como punto de partida los costos comparativos de Ricardo (bajo las premisas de la economía clásica), pero la que ha gravitado académicamente durante este siglo ha sido la teoría de las ventajas comparativas basadas en las dotaciones relativas de factores.

De acuerdo con la teoría de los costos comparativos de Ricardo, a los países que se abren al comercio les conviene exportar los bienes que su trabajo produce de manera relativamente más eficiente, e importar los bienes que su trabajo produce de manera relativamente más ineficiente. El comercio opera como un método indirecto de producción. Un bien es importado porque esta "producción" indirecta requiere menos trabajo que la producción directa. Un país gana con el comercio incluso si su productividad es menor que la de sus socios comerciales en todas las industrias. En su versión original, el único factor productivo que se computa es el trabajo y, por consiguiente, las ventajas comparativas surgen de las diferencias internacionales en cuanto a la productividad del trabajo.

Por otra parte, de acuerdo con la segunda teoría, a los países que comercian internacionalmente les conviene exportar bienes que son intensivos en el uso de los factores cuya oferta es más abundante. Según este enfoque, el comercio internacional tiene importantes efectos en la distribución de la renta. Los propietarios de los factores abundantes en un país ganan con el comercio, porque enfrentan una demanda global superior; pero los propietarios de los factores escasos pierden, porque enfrentan una demanda global inferior (teorema de Stolper y Samuelson). La evidencia empírica no siempre ha apoyado las hipótesis en que se basa este modelo (cabe recordar la paradoja de Leontief).

Para estos y otros modelos análogos, la base explicativa del comercio radica en las diferencias estructurales entre países, vinculadas a la productividad o a la abundancia relativas de los factores de la producción. En rigor, de acuerdo con este tipo de justificaciones de la existencia de comercio, los países estructuralmente similares —o estructuralmente idénticos en un modelo teórico puro— no desarrollarían relaciones de comercio entre sí. Sin embargo, la experiencia histórica de posguerra ha puesto en evidencia que los países desarrollados, con productividades relativas y dotaciones de factores en ocasiones bastante parecidas, son los que han generado el comercio recíproco más activo. Se impone entonces una explicación alternativa sobre las causas de este dinámico intercambio.

3. El escenario actual y las economías de escala

Las semejanzas estructurales entre países promueven la especialización en el comercio intrasectorial y se justifican por el aprovechamiento de economías de escala, si es que el tamaño de los mercados internacionales permite su desarrollo.

La evidencia empírica de posguerra demuestra que, en forma progresiva, el comercio es consecuencia de rendimientos crecientes a escala, es decir, de una tendencia de los costos unitarios a reducirse a medida que aumenta el volumen de la producción. Los rendimientos crecientes a escala, o economías de escala, proporcionan a los países un incentivo para especializarse y comerciar aunque no tengan mayores diferencias en materia de ventajas comparativas entre grandes sectores o ramas de la producción.

La teorización académica se resistió a considerar el efecto de las economías de escala, porque éstas no son compatibles con el modelo de competencia perfecta en que se sustentan, explícita o implícitamente, los enfoques fundados en la ventaja comparativa. La consideración de los efectos de las economías de escala en el comercio exige utilizar modelos de competencia imperfecta, como el de competencia monopolística, el de *dumping*, y otros (Krugman y Obstfeld, 1994). La creciente presencia de las empresas transnacionales también sugiere que estos modelos de mercado son más realistas que el de competencia perfecta.

El comercio internacional permite aumentar el tamaño del mercado y aprovechar las economías de escala y especialización. Esto significa que las empresas oligopolísticas de los mercados integrados pueden reducir sus costos unitarios, y los consumidores aumentar la diversidad de productos que pueden comprar. Esto permite el comercio en ambos sentidos de productos diferenciados correspondientes a una misma rama, lo que se denomina comercio intraindustrial.

El comercio intraindustrial vincula a países con estructuras económicas similares, y ha sido, por ejemplo, la base de la expansión del comercio recíproco entre los países de la actual Unión Europea. En resumen, el comercio intraindustrial refleja las economías de escala y especialización, lo que lo diferencia del comercio interindustrial, pues éste refleja los elementos que generan ventajas comparativas. El intercambio de manufacturas por productos primarios, fundado en las ventajas comparativas estáticas, propio de la relación entre centros y periferias, es comercio interindustrial o intersectorial. Por oposición, el intercambio de manufacturas por manufacturas es comercio intraindustrial o intrasectorial, propio de la relación comercial entre los centros desarrollados.

En la dinámica comercial concreta del orden internacional actual coexisten formas de comercio interindustrial que pierden importancia relativa, con formas de comercio intraindustrial de creciente importancia. La más antigua forma de comercio intraindustrial es aquella en que se intercambian bienes manufacturados finales de una misma rama (por ejemplo, maquinarias, automóviles, aparatos electrodomésticos), pero que difieren en tipo, precio, modelo u otra característica. Una segunda forma de comercio intraindustrial es aquella que da lugar al comercio de piezas, partes y componentes que concurren en la elaboración de un producto final (automóviles, computadores, prendas de vestir u otros). La competencia monopólica es la forma de mercado más frecuente en la que operan las empresas dedicadas a este tipo de comercio, del cual una parte importante es comercio intrafirma y corresponde a las formas de la producción internacional comentadas en la sección siguiente (Di Filippo, 1995).

4. El escenario emergente de la transnacionalización productiva

La transnacionalización productiva de las empresas promueve su especialización en el comercio intrafirma, derivado de la localización en diferentes países de plantas productivas que operan como eslabones en la cadena de valor de las empresas transnacionales. Esta localización responde, por una parte, a la

consideración de ventajas absolutas de costos (aprovechamiento de recursos naturales, mano de obra, energía y otros que resulten abundantes y baratos), y, por la otra, al aprovechamiento de economías de escala (por ejemplo, las derivadas de zonas de procesamiento de exportaciones ubicadas junto a grandes mercados de demanda). Además de estas consideraciones sobre rentabilidad, el comercio intrafirma se explica en particular por la necesidad de las empresas transnacionales de fiscalizar el uso de sus tecnologías, así como de asegurarse abastecimientos con plazos, calidades y precios predeterminados (Krugman y Obstfeld, 1994). Por último, el comercio intrafirma es una modalidad que busca minimizar los costos de transacción que enfrentan estas empresas.

Así, el comercio intrafirma responde a la racionalidad económica de las empresas transnacionales y constituye una de las razones más poderosas y dinámicas para la promoción del comercio internacional. Una parte creciente del comercio intraindustrial es comercio intrafirma. Sin embargo, no todo el comercio intrafirma es necesariamente comercio intraindustrial, y viceversa.

Tras los trabajos pioneros sobre la brecha tecnológica (Posner, 1961) o el ciclo de producto (Vernon, 1966), las teorizaciones más recientes respecto de la forma de competir de las grandes corporaciones que se globalizan se han centrado en la idea del progreso técnico endógenamente generado. Cuando compiten mediante el progreso técnico endógeno (véase el capítulo II, sección 3), las empresas transnacionales utilizan "ventajas de propiedad"; cuando ubican sus filiales en diferentes lugares para minimizar costos y acercarse a grandes mercados (como en las zonas procesadoras de exportaciones), aprovechan "ventajas de localización"; y cuando desarrollan modalidades de comercio intrafirma se benefician de "ventajas de internalización" (Dunning, 1993).

Aunque el comercio intrafirma cumple un papel instrumental en la rentabilidad de las empresas transnacionales, su conveniencia para los países anfitriones debe juzgarse con otros parámetros, vinculados al acceso a tecnología y mercados externos, así como a los eslabonamientos directos e indirectos en materia de empleo e ingresos que se generen como consecuencia de la localización de esas empresas en su territorio. Se trata de una cuestión concreta que exige examinar casos particulares. Algunos de estos temas serán retomados con mayor detalle en la segunda parte de este trabajo.

5. La globalización financiera y el comercio intertemporal

Una manera de abordar las transacciones financieras desde el punto de vista de su contribución al comercio internacional es examinar las formas del comercio intertemporal. Conceptualmente, este comercio puede definirse como el intercambio de bienes presentes por bienes futuros. Las transacciones intertemporales son posibilitadas por la existencia del crédito.

Cuando un país solicita crédito en el extranjero y lo utiliza para importar bienes y servicios, participa de una operación de comercio intertemporal. Gracias a dicho crédito, el país prestatario puede efectuar esa operación comercial que no habría estado en condiciones de financiar inmediatamente.

Este comercio intertemporal posibilita a los países, por ejemplo, la importación de bienes de capital de alto precio o de los insumos industriales específicos que requieren para sus procesos de inversión productiva o para mantener sus niveles internos de actividad. Con frecuencia, el resultado histórico de estas operaciones ha sido una acumulación de deudas que llega a afectar su situación financiera a largo plazo. En América Latina existen variados ejemplos de este tipo de consecuencias.

Una segunda forma de transacción intertemporal es el intercambio de activos por activos. En sentido estricto, no cabe hablar aquí de comercio, puesto que el objetivo no es intercambiar bienes y servicios, sino títulos financieros de distinto tipo. En la actual fase histórica de globalización de mercados, esta forma de intercambio ha alcanzado una importancia inusitada y, según algunos autores, implica una dimensión puramente especulativa de las transacciones internacionales. Sus efectos potenciales se manifiestan como especialmente peligrosos para la estabilidad macroeconómica de los países más pobres y pequeños, especialmente en lo que atañe a las operaciones más volátiles de corto plazo.

Sin embargo, desde una perspectiva microeconómica, tales transacciones reducen el riesgo que corren los tenedores de activos financieros. Esta teoría de la diversificación de cartera fue descrita sencillamente por James Tobin como la estrategia de no poner todos los huevos en la misma cesta. La reducción del riesgo es el motivo básico del intercambio de activos. El grueso de estas operaciones tiene lugar entre agentes financieros del mundo desarrollado que operan regularmente en los mercados bursátiles y cambiarios.

En el escenario emergente de la globalización interesa señalar algunas vinculaciones significativas entre el financiamiento internacional y las oportunidades de comercio. Por una parte, el abundante ingreso de capitales de corto plazo suele estimular la expansión de las importaciones sobre la base de una disponibilidad (en ocasiones coyuntural y fácilmente reversible) de reservas internacionales que contribuyen a subvalorar el tipo de cambio. Por la otra, el ingreso de capitales de largo plazo y, en especial, de inversión extranjera directa, puede estimular la expansión de las exportaciones y (más ampliamente) la competitividad general de ciertas ramas productivas. Desde este ángulo, suponen un aporte mucho más deseable (y estable) al comercio del país anfitrión.

Estas distinciones, cabe reiterarlo, adquieren especial interés en el escenario internacional emergente, caracterizado por un creciente divorcio entre la dinámica de las operaciones financieras y la evolución del producto mundial. La explosiva expansión de las primeras se asocia a la globalización financiera internacional y al incremento en las operaciones de arbitraje con alto contenido especulativo.

6. El caso de América Latina

En América Latina, la fase de crecimiento fundado en la exportación de productos primarios que floreció a partir de la segunda mitad del siglo XIX, determinó la posición de la región que, en las teorizaciones fundacionales de la CEPAL, fue denominada de periférica, y correspondió claramente a un comercio de tipo intersectorial o interindustrial. En efecto, la región exportaba alimentos y materias primas a los centros industriales, a cambio de manufacturas de consumo y bienes de capital.

El proceso de industrialización protegida que se desarrolló en la región durante las primeras décadas del siglo XX bajo el modelo de sustitución de importaciones, se apoyó fundamentalmente en los mercados nacionales, por lo que la lógica del comercio continuó siendo intersectorial o interindustrial en su versión periférica.

La actividad manufacturera latinoamericana entre el fin de la segunda guerra y los años setenta no alcanzó competitividad internacional, salvo en el caso de manufacturas con uso intensivo de recursos naturales. El país más exitoso en la exportación de manufacturas al mercado mundial fue Brasil.

A partir de mediados de la década de 1970 emergen en la región las formas de comercio intraindustrial e intrafirma caracterizadas por la proliferación de zonas procesadoras de manufacturas bajo modalidades de subcontratación (maquila). Este tipo de comercio, que se examina más detenidamente en la segunda parte de este trabajo, se propagó con rapidez en México, Centroamérica y el Caribe por su especial cercanía al mercado estadounidense.

Bajo esta modalidad del comercio intrafirma e intraindustrial que se localiza en las regiones periféricas, la racionalidad de las empresas transnacionales no apunta solamente al aprovechamiento de las economías de escala y especialización. Las subsidiarias allí situadas también obtienen ventajas derivadas de los bajos costos laborales, ambientales e, incluso, infraestructurales, que suelen regir en esas áreas de localización.

Distinto es el tipo de comercio intraindustrial e intrafirma que ha florecido recientemente en algunos países grandes y medianos de Sudamérica, como Argentina, Brasil y, en menor medida, Colombia y Venezuela. En estos países, las filiales de las empresas transnacionales instaladas desde fines de la década de 1950 bajo la modalidad de "subsidiarias autónomas" (véase el capítulo V) se orientaban a aprovechar los mercados nacionales protegidos y actuaban esencialmente como versiones ineficientes y en pequeña escala de las casas matrices. Sin embargo, los recientes esquemas de la integración sudamericana han inducido a esas empresas a buscar una especialización productiva con miras a aprovechar mercados subregionales ampliados, como el Mercosur y (por ahora en grado menor) la Comunidad Andina. Como este tema se retomará en el capítulo II, sección 5, aquí sólo interesa destacar el surgimiento de este tipo de comercio intraindustrial e intrafirma orientado al propio mercado regional.

Por otra parte, el tema del comercio intertemporal tiene muchas facetas. Históricamente, los países latinoamericanos han mantenido un comercio deficitario con los países en desarrollo, hecho atribuible en parte a la estructura de ese comercio y a las diferentes elasticidades-ingreso de la demanda de productos primarios comparada con la de manufacturas. De ahí que la posición financiera de esos países fuese frecuentemente deudora. Este intercambio de bienes por activos ha asumido diferentes formas: entre otras, préstamos concesionales otorgados por los gobiernos de los países desarrollados o los organismos intergubernamentales de crédito y créditos comerciales para adquirir bienes de capital o bienes de uso durable.

En la década de 1980 se desató la crisis de la deuda, asociada tanto a la permisividad financiera que indujeran las tasas negativas de interés real internacionalmente predominantes desde fines de los años setenta, como a la creciente importancia del crédito bancario transnacional. Como se sabe, el gran viraje de la política económica estadounidense y la recesión mundial de comienzos de los años ochenta llevó a la implantación del ajuste recesivo, que culminó con la denominada "década perdida" para el desarrollo latinoamericano. Este también fue el punto de inflexión que marcó el término del estilo de desarrollo protegido que se había aplicado en la región desde fines de la segunda guerra mundial.

Más recientemente, la deuda con la banca transnacional, cuyos negativos efectos se desencadenaron en los años ochenta, dio lugar a operaciones de reconversión que consistieron en intercambiar activos reales (públicos), negociados para redimir o saldar pasivos financieros (fundamentalmente títulos de la deuda externa). Una de las consecuencias de este tipo de transacciones ha sido un fuerte proceso de privatización y transnacionalización de empresas públicas, primero en el campo de los servicios infraestructurales, energéticos y comunicacionales, entre otros, y más recientemente en el de la explotación de recursos mineros.

Por estas vías se ha producido un progresivo incremento de la presencia de empresas transnacionales (o una transnacionalización de empresas latinoamericanas), que desean participar en los mercados ampliados a que han dado lugar los acuerdos subregionales de integración, lo que puede estimular un comercio intrasubregional, por ejemplo en el campo del transporte aéreo, marítimo o terrestre. Otras empresas están invirtiendo con miras a promover las exportaciones hacia los países desarrollados. Por estas y otras vías, las transacciones de activos reales y financieros han terminado por tener repercusiones muy concretas en el campo del comercio internacional de los países latinoamericanos.

Cierto tipo de intercambio de activos por activos en el ámbito puramente financiero, explicable a nivel microeconómico por la tesis de la diversificación del riesgo, ha ocasionado un auge de las operaciones especulativas de corto plazo, altamente volátiles. En los países que han liberalizado incondicional y profundamente sus mercados de capitales, la vulnerabilidad ha aumentado, como lo puso en evidencia el denominado "efecto tequila", asociado a la crisis que se desencadenara en México a fines de 1994. Aunque la relación de este último tema con el comercio es indirecta, obviamente lo afecta, sobre todo como resultado de las modificaciones de los tipos de cambio.

II. JUSTIFICACIÓN Y VENTAJAS DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA

1. En el marco de la teoría de las ventajas comparativas

En la versión marginalista neoclásica de la teoría de las ventajas comparativas se presenta como principal recomendación de política el impulso del libre comercio mediante la eliminación de las trabas que lo restringen. Los procesos de integración que esta teoría acepta son los que ayudan a crear comercio adicional, sin perjudicar (desviar) el comercio preexistente. Es decir, los que ayudan a "revelar" la existencia de ventajas comparativas, antes veladas por aranceles u otras barreras. Las zonas de preferencias arancelarias, o áreas de libre comercio, apuntan claramente en tal dirección, siempre que sus reglas de origen no encubran intenciones proteccionistas.

En el examen de la integración económica se han tomado en consideración diferentes fases o estadios de avance. Se habla así de áreas de preferencias comerciales, áreas de libre comercio, uniones aduaneras, mercados comunes, uniones económicas y, finalmente, uniones políticas integrales, que implican la creación de nuevos Estados.

En ese marco se ha desarrollado la teoría de las uniones aduaneras, fundada en los efectos comerciales que derivan de la aplicación de aranceles. Una unión aduanera es un espacio económico en cuyo plano interior se han eliminado todos los aranceles, en tanto que en el exterior se ha instaurado un arancel común. Con una óptica de mercados perfectamente competitivos y costos constantes, atendiendo solamente al argumento de las ventajas comparativas, se ha desarrollado una argumentación teórica sobre la conveniencia y legitimidad de estas uniones aduaneras.

De acuerdo con Viner, la conveniencia de una unión aduanera se prueba determinando si genera creación o desviación de comercio. Por creación de comercio se entiende el incremento de éste entre los países miembros como consecuencia del establecimiento de la unión. La desviación se refiere a la reducción, a partir de la creación de la unión, del comercio que los países miembros mantienen con el resto del mundo (Viner, 1950).

Como hace notar Bela Balassa (1965), si se consideran las diferencias en los costos unitarios, las ganancias y pérdidas de bienestar derivadas del establecimiento de una unión aduanera, están representadas por ahorros o incrementos de costos, más que por el volumen de comercio creado o desviado. Las ganancias resultan de la sustitución de abastecimientos de más alto costo por otros de costo más bajo en el marco de la unión; y las pérdidas, del reemplazo de un proveedor ajeno a la unión aduanera, pero más eficiente, por otro menos eficiente, pero miembro de la unión. Esta sustitución del proveedor externo obedece a que la suma de los costos de producción más la tarifa ordinaria de la unión aduanera, excede el costo de producción de los productores internos menos eficientes que están liberados del arancel.

Las uniones aduaneras son aceptadas por las normas del multilateralismo global si el arancel externo común promedio no es superior a los aranceles preexistentes de cada país miembro (artículo XXIV del GATT). Esta manera de justificar o concebir la integración económica se apoya en el concepto de ventajas comparativas estáticas, definidas en el marco de modelos de equilibrio estable, bajo condiciones de competencia perfecta.

2. En el marco de los rendimientos crecientes a escala

Cuando la teoría reconoce los rendimientos crecientes a escala o economías de escala, la integración se justifica porque promueve el comercio intrasectorial o intraindustrial. Este tipo de comercio posibilita una vinculación estrecha entre economías estructuralmente semejantes, y ayuda a promover un intercambio recíproco crecientemente diversificado. Las economías de escala se generan en un marco estático cuando no derivan esencialmente del progreso técnico, sino del aumento del tamaño de las plantas. Se definen como un incremento de la escala de una planta, que resulta en una expansión más que proporcional del producto generado. La integración ayuda a resolver un círculo vicioso, pues una empresa o rama productiva puede no ser internacionalmente competitiva porque su escala es reducida, pero no puede aumentar su escala porque no está en condiciones de competir (ni siquiera de penetrar) en los mercados mundiales. En resumen, como no es competitiva no puede aumentar su escala y, como no puede aumentar su escala no logra volverse competitiva en el mercado internacional. La integración con economías de similar estructura y grado de desarrollo puede ser un paso intermedio que contribuya a solucionar esta especie de paradoja.

El comercio intraindustrial no requiere que existan diferencias en cuanto a dotación de factores o productividad entre las partes que comercian, pues se basa en el aprovechamiento de economías de escala y especialización. Este comercio tiene lugar fundamentalmente en el ámbito manufacturero, pero también puede englobar otros sectores productivos. En sentido amplio se puede hablar de comercio intrasectorial.

La ampliación del mercado que resulta de la integración entre economías de similar grado de desarrollo favorece el aprovechamiento de economías de escala y especialización que derivan del comercio intraindustrial. Así aconteció en el seno de la Comunidad Europea, actual Unión Europea, lo que hizo posible un desarrollo industrial paralelo de todos los socios comerciales.

3. En el marco de las economías de escala dinámicas

Las economías de escala se producen en un contexto dinámico cuando se asocian al cambio técnico. Por ejemplo, en investigación y desarrollo, diseño o técnicas de programación de estrategias de mercado. En el caso de las empresas transnacionales que compiten en un contexto de competencia monopolística y obtienen ganancias extraordinarias derivadas del control exclusivo de innovaciones de productos o procesos, el gasto en investigación y desarrollo se convierte en el costo fijo básico. Cuanto mayor sea la escala de producción, entre más productos se distribuirá la absorción o amortización de ese costo.

La competencia monopolística basada en el progreso técnico endógeno que persiguen las empresas por medio de sus actividades de investigación y desarrollo de nuevos productos y procesos (IyD), hace de las economías de escala dinámicas un instrumento esencial de esta forma de competir. Sus ganancias extraordinarias (rentas monopólicas) desaparecen cuando la innovación se difunde a raíz de la venta de

derechos, el "pirateo", o la obsolescencia ante la aparición de innovaciones posteriores que generan nuevas rentas monopólicas.

Se reivindica aquí el papel del progreso técnico endógeno en el marco de la que se ha denominado nueva teoría del crecimiento económico (Romer 1986 y 1990; Grossman y Helpman, 1992). El progreso técnico resulta de la acción deliberada de los agentes económicos que persiguen el lucro. Se asignan recursos a la IyD cuando se esperan retornos de dicha inversión. Si el flujo actualizado previsto de las rentas monopólicas que genera la innovación supera el flujo actualizado previsto de los gastos en IyD requeridos para producir esa innovación, el incentivo para acumular capital puede persistir indefinidamente. En este proceso lo fundamental es la velocidad a la que la innovación se incorpora a la producción y los mercados. Mientras se posee el control exclusivo, se obtienen ganancias monopólicas.

Los resultados del proceso de IyD son de dos tipos. El primero consiste en información específica, patentable, que habilita a una empresa para manufacturar un nuevo bien o una calidad distinta de un bien que ya produce, o para aplicar un nuevo proceso de producción. El segundo resultado consiste en información técnica más general, no fácilmente patentable que, mediante un proceso de difusión, puede facilitar el logro de nuevas invenciones, innovaciones o ambas.

La inversión en investigación y desarrollo implica, en primer lugar, contar con una dotación de recursos humanos altamente calificados, y segundo, asignarlos a la tarea de generar inventos e innovaciones, en vez de a otras finalidades productivas. Como los países en desarrollo poseen una dotación relativamente escasa de tales recursos, una parte importante de su investigación y desarrollo puede consistir en la imitación —legal o ilegal— del progreso técnico alcanzado en los países desarrollados.

La integración comercial intensifica la competencia y favorece el comercio intraindustrial. Esto puede inducir a los empresarios de una misma rama a invertir en actividades de IyD que se complementen y no se superpongan. De este modo se evitarán duplicaciones, se aumentará la eficiencia de la investigación, y se contribuirá a la acumulación global de conocimientos. Los gobiernos de los países en desarrollo miembros de un acuerdo de integración pueden contribuir a promover estos procesos por la vía de armonizar sus políticas de fomento y propiciar actividades de cooperación y complementación científica y tecnológica que también se benefician (sin ánimo de lucro) de economías de escala y especialización en el uso de científicos y técnicos de máximo nivel. Nótese que la cooperación, tanto empresarial en el campo de la IyD, como institucional en el de la ciencia y tecnología (CyT), se potencian en un ámbito de comercio intraindustrial, orientado a aprovechar las economías de escala y especialización, tanto estáticas como dinámicas.

4. En el marco de la globalización financiera

La tenencia de activos financieros de largo plazo, guiada por la racionalidad de diversificar riesgos en el sentido que le da Tobin, termina generando un efecto integrador al distribuir la propiedad de los títulos entre carteras de inversionistas de múltiples países. Por la vía de la diversificación de riesgos, este proceso puede dar origen a una creciente interdependencia internacional en cuanto a la propiedad de los activos. Este efecto integrador puede producirse globalmente, y con especial intensidad entre los tres miembros de la que se ha denominado la "tríada" (Estados Unidos, Unión Europea y Japón). En el ámbito específicamente accionario, también puede reflejar el proceso de fusiones y adquisiciones vinculado a las estrategias y alianzas de las empresas transnacionales. En consecuencia, al menos en parte, constituye el

trasfondo financiero del proceso de producción internacional crecientemente integrada que lideran estas empresas. Es posible que en los grandes centros bursátiles de los miembros de la "tríada" exista una mayor concentración de operaciones correspondientes a las regiones de influencia de cada uno de ellos.

En el contexto de la integración latinoamericana puede fomentarse un progresivo entrelazamiento en la propiedad de activos tales como acciones de empresas latinoamericanas de diversos países, o bonos adquiridos con ahorros de fondos previsionales. En la medida en que este proceso adquiera importancia podría hablarse de un movimiento de integración a nivel de la propiedad de activos, cuya operatoria financiera se orienta hacia un horizonte de largo plazo. Por oposición, la globalización financiera asociada a la inversión de ahorros provenientes de países desarrollados en activos de corto plazo puede tener un efecto desestabilizante, como lo puso de relieve la crisis mexicana de fines de 1994.

5. El caso de América Latina

Para los países latinoamericanos, la adhesión a las formas del multilateralismo global (véase el capítulo VII), y la estrategia del aperturismo unilateral que muchos han practicado, tienden a estimular las modalidades del comercio intersectorial o interindustrial con los países desarrollados. Estas tendencias se dan principalmente en el eje norte-sur, en el marco de la relación centro-periferia vinculada al aprovechamiento de ventajas comparativas.

Por oposición, la adhesión simultánea de estos países a las formas de regionalismo abierto a los niveles latinoamericano y hemisférico (mediante la suscripción de diferentes tipos de acuerdos preferenciales compatibles con el artículo XXIV del GATT), ha estimulado las modalidades de comercio intraindustrial e intrafirma relacionado con el aprovechamiento de economías de escala y especialización, así como con las estrategias de mercado de las grandes ET (véase el capítulo V).

Al respecto, cabe distinguir entre dos tipos de comercio intraindustrial e intrafirma, según éste se efectúe en el eje norte-sur o en el eje sur-sur.

En el eje norte-sur, el comercio intraindustrial e intrafirma da lugar a operaciones de subcontratación o maquila localizadas en los países en desarrollo (por ejemplo en México, Centroamérica o el Caribe), y orientadas a satisfacer un gran mercado desarrollado (como el de Estados Unidos). En este caso la localización de las ET se explica por su objetivo de reducir costos en ciertas fases de sus cadenas de valor y no por el de aprovechar los mercados de los países anfitriones.

En el eje sur-sur, el comercio intraindustrial e intrafirma se ve estimulado por los acuerdos de integración, como las uniones aduaneras que se han constituido en Sudamérica (Mercosur y Grupo Andino), en cuyo marco todos los países miembros son, a la vez, sede de actividades productivas y principales mercados de destino. En este caso, la localización de las ET busca reducir costos mediante la distribución de las actividades productivas dentro de la unión, pero también apunta a producir fundamentalmente para el mercado integrado en el que se instalan.

Por otra parte, el campo de la ciencia y la tecnología (CyT) vinculada a la investigación básica ofrece una vía para la cooperación y complementación entre países que, como los latinoamericanos, cuentan con una escasa dotación de científicos y técnicos de máximo nivel. Este tipo de acciones puede permitir el aprovechamiento de economías de escala y especialización en una fase previa a la más

francamente competitiva de IyD que desarrollan las empresas. Se trata de un tipo de economías de escala en un ámbito institucional no regido por un ánimo directo de lucro, correspondiente a lo que podría considerarse una concepción sistémica de las instituciones científicas y tecnológicas. Los gobiernos latinoamericanos que pertenecen a uniones aduaneras podrían intentar llevar adelante programas de promoción en el campo de la CyT con vistas a beneficiar a los grupos empresariales locales que operan en los mercados ampliados.

Por último, la cooperación entre países miembros de un acuerdo de integración ha demostrado ser útil para el fomento de las formas de crédito recíproco. Tal es el caso del Sistema de Pagos y Créditos Recíprocos de los países de la ALADI que, mediante créditos de corto plazo y mecanismos de compensación de pagos ha permitido ahorrar en el uso de medios de pago internacionales. Sin embargo, en materia de créditos de largo plazo para la adquisición de bienes durables y de capital se abre aún un importante campo que debe ser investigado y aprovechado (véase el capítulo III).

III. POLÍTICA COMERCIAL: CONCEPTOS, TEORÍAS E INSTITUCIONES

1. Los instrumentos ligados al escenario tradicional

En materia de política comercial, cabría distinguir entre los marcos teóricos vinculados al escenario tradicional, y los de aplicación más reciente.

Entre los primeros figuran los centrados en los efectos de las medidas de protección y los incentivos a la exportación en el comercio de bienes. Estos marcos teóricos cuentan con un respaldo largamente establecido en la literatura académica sobre comercio internacional. Las medidas de política comercial son objeto de examen empleando el instrumental marginalista neoclásico del equilibrio estático. El sustrato de esta teorización es el modelo de competencia perfecta, tanto en los análisis del equilibrio parcial (por ejemplo, en la teoría del bienestar), como en los del equilibrio general (por ejemplo, en el impacto sobre los términos del intercambio).

Para comparar costos y beneficios dentro de cada país, este tipo de razonamiento teórico se sirve de dos conceptos muy comunes en el análisis microeconómico: el excedente del productor y el excedente del consumidor. Ambos pueden determinarse en el típico gráfico donde se cruzan y equilibran las curvas de la oferta y la demanda nacionales del producto en cuestión.

Como es bien sabido, las premisas del análisis estático, tanto respecto del equilibrio parcial como del general, son muy restrictivas (rendimientos constantes a escala, transparencia, ausencia de riesgo e incertidumbre, tecnología inmodificada, dotaciones dadas y perfecta movilidad de los factores productivos, entre otras). Este tipo de argumentación puede ejemplificarse en el caso de los aranceles y los subsidios.

Empezando por los aranceles, si el análisis se efectúa en el contexto del equilibrio general, su aplicación encarece los precios internos del producto gravado con respecto a los precios internacionales. Si, por ejemplo, un país es exportador neto de trigo, e impone un arancel al valor de las importaciones de automóviles —producto del cual es importador neto— el precio de los automóviles para los productores y consumidores nacionales comparado con el del trigo será más alto que el precio relativo de estos bienes en el mercado abierto. En consecuencia, los productores nacionales trasladarán sus recursos desde la producción de trigo hacia la de automóviles. En principio, esta medida hará que la asignación de recursos productivos internos se torne más ineficiente que la que existía antes del arancel.

Sin embargo, el arancel puede producir una ganancia en los términos del intercambio para el país que lo aplica (Krugman y Obstfeld, 1994) (véanse el capítulo V y el apéndice 8.1). En efecto, dada la nueva relación de precios, los consumidores nacionales comprarán más trigo y menos automóviles. Si el país en cuestión es "grande", la oferta relativa mundial de trigo disminuirá, como resultado del aumento del consumo interno de este cereal, y se reducirá el saldo exportable. De otra parte, la demanda mundial de automóviles disminuirá, por la reducción de sus importaciones en el país que impuso el arancel. Así,

la relación del intercambio de ese país mejorará a expensas de la del resto del mundo. Estos efectos tendrán lugar si la economía del país en cuestión es de gran escala. Si se trata de una economía muy pequeña, el impacto en los precios internacionales puede ser casi imperceptible. Interesa señalar que la constitución de una unión aduanera puede permitir a un conjunto de países pequeños equiparar su mercado integrado con el de un país grande, y mejorar los términos del intercambio en el caso de algún producto estratégico. Bajo estas condiciones, el arancel óptimo sería distinto de cero.

Por otra parte, en el contexto de análisis del equilibrio parcial propio de la teoría del bienestar, si se supone que, en el margen, un dólar de ganancia o pérdida tiene el mismo valor para cada grupo social, entonces el efecto neto en términos de bienestar para los habitantes del país que impuso el arancel es igual a la ganancia de los productores internos (sustituidores de importaciones), más la ganancia del Estado (que recauda tributos), menos la pérdida de los consumidores (que pagan más después de la implantación del arancel).

En el caso del subsidio a la exportación, éste beneficia al sector exportador y perjudica al que sustituye importaciones, porque aumenta el precio interno del bien exportado respecto del precio interno del bien importado. Si el país del ejemplo (exportador de trigo), aplica un subsidio sobre el valor exportado de ese producto, estimulará las ventas al exterior en detrimento del mercado interno. Se incrementará el precio interno del trigo en relación con el de los automóviles. Los productores nacionales ofrecerán más trigo y menos automóviles y los consumidores comprarán menos trigo y más automóviles.

Si el país que subsidia es "grande", a nivel mundial aumentará la oferta de trigo y se reducirá su demanda, con el consiguiente empeoramiento de la relación del intercambio del trigo respecto de los restantes productos.

El efecto neto en términos de bienestar para los habitantes del país que aplica el subsidio será igual a las ganancias de los productores beneficiarios del subsidio, menos las pérdidas de los consumidores, menos el costo del subsidio para el gobierno.

Estos dos instrumentos (arancel y subsidio) se comentaron con fines ejemplificatorios por su gran importancia en los escenarios tradicionales del comercio internacional. Sin embargo, la gama de instrumentos de protección y estímulo es mucho más amplia. Algunos de ellos serán mencionados al comentar las políticas comerciales efectivamente aplicadas en América Latina. En esta sección sólo se pretendía considerar brevemente los supuestos y la lógica básica del análisis marginalista, que nació y fue perfeccionado durante la época de oro del escenario tradicional vinculado al comercio intersectorial de bienes.

Este tipo de teoría ha sido explorado sistemáticamente a lo largo de mucho tiempo y sólo puede cuestionarse si se modifican los supuestos de partida del análisis. Floreció en los últimos 25 años del siglo pasado y dominó prácticamente sin contrapeso hasta el surgimiento de la teoría keynesiana en los años treinta. Su validez con respecto a la teoría del crecimiento económico y el análisis del subdesarrollo fue puesta en tela de juicio, especialmente a partir de la posguerra. Sin embargo, hasta ahora ha sabido coexistir con sucesivas corrientes teóricas. Las tres objeciones principales que pueden oponérsele al observar los rasgos del orden internacional que está emergiendo son: i) el modelo de competencia perfecta no refleja la realidad de los mercados oligopolísticos contemporáneos; ii) los rendimientos crecientes a escala (tanto dinámicos como estáticos) son un instrumento vital en las formas actuales de la competencia; y iii) el progreso técnico (que siempre ha sido medular en el desarrollo capitalista) hoy se ha convertido

en el principal instrumento competitivo de las empresas transnacionales que operan en el mercado global y, por lo tanto, no puede ser ignorado o incorporado exógenamente al análisis.

2. Los instrumentos ligados al escenario emergente

Hasta aquí se ha efectuado un breve repaso de los instrumentos de política comercial vinculados al enfoque marginalista neoclásico y aplicados a las formas de comercio interindustrial predominantes en el escenario tradicional. La consideración de los instrumentos de política comercial vinculados al escenario emergente toma en consideración otros efectos, que no pueden ser abordados a partir de un mercado de competencia perfecta. Se trata de los cambios en la organización de la producción asociados a la presente revolución tecnológica, las economías de escala y especialización que los acompañan, y el papel crecientemente protagónico de las empresas transnacionales en la división internacional del trabajo y la especialización productiva mundial. Estos efectos adquieren importancia en un escenario donde el dinamismo del comercio intraindustrial e intrafirma se acelera progresivamente.

Desde un ángulo teóricamente riguroso, las economías de escala y especialización deben examinarse en mercados de competencia oligopolística o monopolística en los que la remuneración de los factores productivos, acorde con sus productividades marginales, no agota el producto (o ingreso) por distribuir, y surgen excedentes o rentas que se apropian según otros principios distributivos.

Este mundo de rentas monopólicas u oligopólicas corresponde mucho más ajustadamente al actual escenario económico internacional, en el que las empresas transnacionales desempeñan un papel crecientemente gravitante, y la competitividad y búsqueda de rentabilidad en el mercado mundial se fundan en la apropiación de un progreso técnico generado endógenamente.

En un contexto dinámico, las economías de escala se producen cuando se asocian al cambio técnico. Por ejemplo, en las empresas transnacionales que operan en un contexto de competencia monopolística y obtienen ganancias extraordinarias (rentas monopólicas) derivadas del control exclusivo de innovaciones de productos o procesos, el gasto en investigación y desarrollo se convierte en el costo fijo básico. Cuanto mayor sea la escala de producción, mayor será la cantidad de productos entre los cuales se distribuirá la absorción o amortización de ese costo.

La competencia monopolística basada en el progreso técnico endógeno que buscan las empresas a través de la IyD, hace de las economías de escala dinámicas un instrumento esencial en esta forma de competir. Tales ganancias extraordinarias (rentas monopólicas) desaparecen cuando la innovación se difunde como resultado de la venta de patentes, el "pirateo", o su obsolescencia al aparecer innovaciones posteriores que generan nuevas rentas monopólicas.

Las ventajas competitivas de las empresas transnacionales también derivan del aprovechamiento de costos absolutos más bajos (laborales, ambientales, infraestructurales y otros) mediante la localización de sus subsidiarias en diferentes partes del mundo. Las economías en desarrollo, para acrecentar su participación en los circuitos más dinámicos del comercio mundial, se ven compelidas a estimular la instalación en sus territorios de las plantas productivas que componen las cadenas de valor de la producción transnacional.

Nótese que al optar por ese comportamiento las autoridades económicas no siempre se apoyan en las ventajas comparativas nacionales, sino en una oferta de ventajas absolutas de costos que pueden acrecentar la competitividad de las ET en la cadena de valor de los productos finales transados internacionalmente.

Algunas de esas ventajas competitivas por la parte de los costos no se relacionan con la dotación relativa de factores, sino con la oferta de infraestructura especializada (como en las zonas procesadoras de exportaciones), legislaciones ambientales más permisivas, fuerza laboral **calificada** más barata (aunque su dotación relativa a nivel nacional sea muy escasa), o simplemente con una mayor cercanía a un gran centro de demanda. Esto no obsta para que, en muchos casos, las ventajas absolutas de costos de las subsidiarias de las ET coincidan con las ventajas comparativas del país en desarrollo derivadas de la abundancia de trabajadores no calificados, riquezas naturales explotables, y otras.

Con el objeto de atraer tecnología y capital productivo, los países en desarrollo modifican sus legislaciones internas en materia de inversión extranjera, tributos, patentes, servicios, y otras áreas condicionantes del ingreso de estas inversiones. Las ventajas de localización que los países en desarrollo ofrecen a estas empresas pueden ser escasamente sustentables cuando se basan en bajos salarios o depredación ambiental.

En economías crecientemente abiertas e interdependientes, como las del escenario internacional emergente, la competitividad se ha situado en el centro de la escena. Este concepto resulta claro cuando se aplica a las empresas, pero presenta mayores dificultades cuando se preconiza con respecto al posicionamiento de las economías nacionales. La relación que existe entre los dos tipos de ventajas (las competitivas y las comparativas), dista mucho de haberse aclarado a nivel macroeconómico (Krugman, 1995).

En el plano del examen de las ventajas competitivas, es imprescindible mencionar a Michael Porter (Porter, 1991), quien ha elaborado sistemáticamente el planteamiento de que la competitividad de las empresas presentes en el escenario internacional no depende sólo de las empresas mismas, sino también de un conjunto de factores que radican en las estructuras económicas de los países, o regiones subnacionales, donde se localizan sus casas matrices. El factor estratégico principal que todavía liga las empresas transnacionales a sus países de origen es la infraestructura científico-tecnológica en que apoyan sus actividades de investigación y desarrollo. Sin embargo, a medida que el proceso de transnacionalización se profundiza, también las actividades de este tipo comienzan a relocalizarse o distribuirse entre filiales o subsidiarias localizadas en diversas partes del mundo.

Respecto de América Latina, la CEPAL ha examinado el concepto de la "competitividad sistémica", esto es, las condiciones sistémicas que enmarcan la competitividad de las empresas que operan en América Latina, tanto las que pretenden exportar como las que intentan sustituir importaciones.

Se volverá sobre este tema adelante, pero aquí conviene recalcar un punto. Las nuevas condiciones que imperan en el escenario mundial emergente reducen la relevancia de los instrumentos tradicionales de política comercial. Entre esas nuevas condiciones se cuentan: el auge del comercio de servicios, el papel de las inversiones transnacionales ligadas al comercio de bienes y servicios, y la creciente importancia de la propiedad intelectual. También empiezan a ser considerados los regímenes regulatorios en materia laboral y ambiental, vista su incidencia en el comercio. Todo esto deriva del hecho que en el nuevo

escenario económico internacional se miden competitividades en las que influye la movilidad internacional de las plantas productivas y la tecnología, así como la creciente apertura de las economías nacionales.

En tal contexto, el énfasis teórico y práctico se está desplazando desde las políticas comerciales aplicadas directamente al comercio de bienes (aranceles, por ejemplo, o subsidios a la exportación), hacia otro conjunto más amplio de regímenes y políticas que inciden en la competitividad sistémica de las empresas en economías abiertas y globalizadas.

3. La economía política de la política comercial

El tipo de teorización examinado en la sección 1 de este capítulo apoya las ventajas del libre comercio. Sin embargo, existen argumentos adicionales en favor del comercio libre y abierto que no dependen de los rígidos supuestos de la competencia perfecta. Tal es el caso de la teoría de los mercados de acceso irrestricto (*contestable markets*) (Baumol, 1982), en cuyo marco la defensa del comercio libre y las ventajas de la competencia se apoya en supuestos compatibles con formas de competencia menos restrictivas. Partiendo de esos esquemas teóricos, también se argumenta que los mercados protegidos fragmentan la producción internacional, reducen la competencia interna, aumentan las rentas monopólicas u oligopólicas, e impiden el aprovechamiento de las economías de escala.

También el libre comercio puede defenderse con argumentos de naturaleza política, pues las políticas comerciales elaboradas por las autoridades económicas no siempre pueden sustraerse a la influencia de poderosos grupos de presión.

Por otra parte, incluso la teoría estática marginalista ofrece argumentos a favor de la formulación de políticas comerciales activas. En general, para un país grande que puede influir en los precios de los exportadores extranjeros, un arancel reduce el precio internacional del bien y, por lo tanto, genera en la relación del intercambio un beneficio que puede ser superior a los costos de la distorsión que el arancel produce. Como ya se mencionara en secciones anteriores, se trata de un argumento altamente teórico (Krugman y Obstfeld, 1994), que también podría ser usado a favor de la integración económica, como una manera de transitar hacia economías de mayor escala con capacidad para aprovechar las ventajas de un arancel óptimo.

No obstante, el razonamiento teórico básico en que se fundan los partidarios de algún grado de intervención es el de las fallas o imperfecciones de los mercados como mecanismos asignadores de recursos. Estas deficiencias incluyen las de los mercados de factores, que impiden una transferencia eficaz y veloz de los recursos hacia los sectores de mayor eficiencia productiva. También aluden a la existencia de externalidades tecnológicas en el caso de industrias nuevas o innovadoras, capaces de aportar una experiencia o aprendizaje que mejore la economía en su conjunto. Cabe recordar la distinción establecida anteriormente entre tecnologías apropiables (patentables) y otras formas no apropiables de difusión o propagación de conocimientos tecnológicos.

Sin embargo, es posible que el tipo de distorsiones existentes en los mercados no pueda solucionarse integralmente con la aplicación de políticas comerciales en sentido restricto, y que tampoco éstas sean suficientes para impulsar el desarrollo de industrias innovadoras capaces de promover externalidades tecnológicas. En consecuencia, los argumentos en pro de la intervención pueden ser esgrimidos con más fuerza para apoyar la formulación de políticas industriales o de promoción integral de la competitividad.

Las políticas comerciales pueden ser un componente necesario de esas políticas más amplias, pero insuficientes por sí solas. Estas consideraciones son especialmente válidas en el caso de los países en desarrollo.

Para los países latinoamericanos, especialmente los de menores dimensiones económicas, los argumentos en favor de políticas activas de promoción de la competitividad adquieren mayor peso en vista de las rigideces o inmadurez de sus mercados de capital, trabajo, tecnología e instrumentos financieros.

A los factores anteriores, vinculados a la debilidad de la institucionalidad económica, se suma la pequeña escala de algunas economías nacionales en un mundo en el que los mercados se globalizan. Por ejemplo, la crisis financiera que azotó la economía mexicana a fines de 1994, se vio agravada por la pequeña escala (en comparación con un mundo globalizado) de sus mercados bursátiles y cambiarios.

La integración económica (por ejemplo, la constitución de uniones aduaneras) ayuda a un adecuado posicionamiento frente a las normas y políticas de competencia que tienden a predominar en los escenarios internacionales. Esta positiva contribución de las políticas de integración deriva esencialmente del ya comentado impacto positivo de estos mercados ampliados, que se traduce en **economías de escala y especialización, reducción de los poderes monopólicos y monopsonicos** preexistentes en los mercados nacionales de los países que se integran, una proporcionalidad más razonable entre el tamaño económico del mercado integrado y el de la empresa transnacional que allí se localiza, un **mayor poder de retorsión** económica ante acciones unilaterales de terceros en el mercado internacional, y el **facilitamiento de la acción política internacional** de los gobiernos miembros para concertar acciones en defensa de sus intereses comunes.

Por último, y volviendo a la esfera estrictamente comercial, la implantación de aranceles o subsidios puede ser un proceso mucho más benigno cuando surge de negociaciones internacionales y no de decisiones unilaterales. Históricamente, la instauración no negociada de aranceles ha sido el punto de partida de destructivas guerras comerciales. En estos conflictos, los países de mayor escala y grado de desarrollo han sido los más beneficiados.

La creación de foros para negociar aranceles y subsidios ha demostrado repetidas veces su gran utilidad. Tal es el caso del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), establecido en la posguerra tras las dañinas guerras comerciales ocurridas durante la primera mitad del siglo (véase el capítulo VI).

En resumen, cualquiera sea el escenario de mediano plazo en materia de reglas del juego de la economía internacional, la decisión estratégica de integrarse adoptada por las economías latinoamericanas fortalece sus opciones futuras de desarrollo (CEPAL, 1994d, p. 11).

IV. AMÉRICA LATINA: POLÍTICA COMERCIAL Y DESARROLLO

1. Política comercial: reformas e instrumentos

En la primera parte de esta sección se sintetizan los resultados de investigaciones recientes de la CEPAL sobre las condiciones, perspectivas y posibilidades de las nuevas orientaciones en materia de políticas de inserción económica internacional compatibles con un proceso de desarrollo sostenible a largo plazo (CEPAL, 1995b).

La política comercial tradicional de los países latinoamericanos incluía aranceles elevados y con alto grado de dispersión, más la aplicación adicional de sobretasas y derechos específicos. A estos instrumentos se agregaban barreras no arancelarias de diversos tipos. En el caso de las manufacturas los niveles de protección efectiva resultaban ser notablemente superiores a los nominales.

La política cambiaria, sujeta a frecuentes devaluaciones, y las modificaciones de las formas de regular los movimientos de capital, contribuían a hacer menos nítidos los efectos de la política comercial.

Durante los últimos 20 años, primero de manera aislada y luego, desde comienzos de esta década, crecientemente generalizada, empezaron a introducirse reformas profundas al régimen antes descrito.

A grandes rasgos, en América Latina pueden distinguirse dos categorías de reformas comerciales. Mediante la primera (ensayada tempranamente en Argentina, Chile y, más recientemente, Bolivia) se intentó una apertura simultánea de las cuentas comerciales y los movimientos de capital en el marco de un proceso más amplio de liberalización económica. Con la segunda (aplicada particularmente en Brasil, Colombia y, en una primera etapa, también en México), los elevados niveles de protección se mantuvieron durante las dos décadas pasadas, pero compensándolos con fuertes incentivos a las exportaciones. En las reformas de ambas categorías fueron eliminadas las restricciones cuantitativas; más recientemente, en las de la segunda categoría se redujeron considerablemente los aranceles.

No es del caso en estas notas adentrarse en un examen pormenorizado de estas experiencias (CEPAL, 1995b). Cabe observar, sin embargo, que aunque los países latinoamericanos han reducido la magnitud y la dispersión de sus aranceles, todos han mantenido ciertos niveles mínimos, acompañados de una diferenciación moderada. Tras esta renuencia a llegar a una liberalización total está el convencimiento de que el funcionamiento de los mercados de factores y de productos adolece de insuficiencias.

En las reformas de la primera categoría mencionada, las rebajas arancelarias no fueron acompañadas de una variación compensatoria del tipo de cambio real. La política cambiaria se utilizó para estabilizar el nivel de precios, con resultados nefastos en el ámbito del comercio. Una de las pocas generalizaciones derivadas de la experiencia latinoamericana es que el retraso cambiario es altamente riesgoso para cualquier tipo de reforma comercial orientada a la apertura.

Además, la inserción competitiva en el mercado mundial requiere de un tipo de cambio real estable, que no esté supeditado a movimientos coyunturales de capitales en el corto plazo. El fracaso de las experiencias más tempranas de Argentina y Chile en los años setenta y ochenta demostró el peligro de liberalizar las importaciones en forma simultánea con una apreciación de la moneda nacional. Más recientemente, las dificultades experimentadas por México y sus repercusiones en Argentina pusieron de relieve los riesgos de una apertura irrestricta del mercado de capitales de corto plazo bajo condiciones de creciente volatilidad financiera internacional.

La importancia de la política cambiaria es mayor mientras más gravitante sea el componente manufacturero de los bienes transables, cuya elasticidad respecto del tipo de cambio es más alta que el promedio. También es relevante la estabilidad del tipo de cambio para atraer inversiones directas orientadas a la exportación.

Cabe reiterar que la justificación y la determinación de las acciones de política comercial, incluidos sus componentes de política cambiaria, deben tomar como punto de partida las denominadas fallas de mercado. Es decir, la incapacidad del sistema de precios para registrar o asignar determinados recursos o beneficios que no se transan en los mercados. Por ejemplo, las empresas que inician exportaciones en rubros o mercados nuevos generan beneficios de los que no pueden apropiarse íntegramente en campos como el de la capacitación de mano de obra o la reputación internacional. Crean así externalidades que aprovecharán otros exportadores del mismo país.

Como la mayoría de las actividades industriales están sujetas a externalidades dinámicas difusas, resulta conveniente intentar favorecer a grandes sectores manufactureros. En cualquier caso, los aranceles más elevados o los incentivos a actividades específicas deben ser transitorios, con un cronograma de desgravación, o de reducción de los subsidios, conocido con antelación.

En materia de promoción de exportaciones, los incentivos más frecuentes son los que mejoran el acceso a insumos importados, o eximen de impuestos al valor agregado interno. En los regímenes predominantes antes de la apertura actual, para estimular las exportaciones se recurría con mayor frecuencia a los incentivos fiscales que a los financieros.

Sin embargo, a partir de mediados de los años ochenta, cuando la liberalización arancelaria comenzaba a ganar impulso, se eliminaron varios de estos instrumentos. Por ejemplo, en Argentina y Brasil se suprimió la exención al impuesto sobre las ganancias, así como los incentivos sujetos al desempeño exportador, para adecuarse a las normas del GATT. También en México, ante la perspectiva de incorporarse al Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN), se eliminaron las exenciones a impuestos directos distintos del IVA.

Actualmente los instrumentos fiscales de uso más común son los reintegros de derechos de importación (*draw back*), y las exenciones al impuesto al valor agregado. Sin embargo, más que acciones para la promoción de exportaciones, éstas pueden ser conceptualizadas como una eliminación de barreras tanto a la importación de insumos como a la exportación de mercancías.

Las fallas de los mercados de capitales también justifican la implantación de estímulos a las exportaciones, dada la conocida reticencia de las instituciones bancarias cuando se trata de proveer créditos para la exportación.

En materia de incentivos financieros, conviene recordar que desde 1978 los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) cuentan con un Acuerdo sobre directrices aplicables a los créditos a la exportación con garantía oficial (*Arrangement on Guidelines for Officially Supported Export Credits*).

En América Latina, la investigación empírica sobre esta materia revela una fuerte correlación positiva entre mayor financiamiento para las exportaciones e incremento de la proporción de productos no tradicionales (sobre todo manufacturas) en el total exportado.

En América Latina, los mecanismos con uso de recursos públicos para dar apoyo financiero a las exportaciones incluyen financiamiento gubernamental directo; redescuentos de títulos adquiridos a exportadores; refinanciamientos preferenciales de créditos concedidos a exportadores por el sector privado; cobertura de diferencias entre tasas de interés de mercado y otras fijas e inferiores; y provisión de seguros y créditos en el caso de financiamientos concedidos a compradores extranjeros.

Finalmente, cabe mencionar tres campos prioritarios en la promoción de exportaciones no tradicionales. Estos son: el acceso a insumos a precios competitivos; los incentivos a las exportaciones de nuevos productos y hacia nuevos mercados; y el apoyo institucional a la actividad exportadora (CEPAL, 1995b).

El acceso a insumos a precios competitivos puede facilitarse mediante su exención del pago de aranceles, o la admisión de su internación temporal para producir los bienes de exportación.

Los incentivos a las exportaciones de nuevos productos y hacia nuevos mercados pueden instrumentarse por medio de mecanismos como el del reintegro simplificado para exportaciones menores, que automáticamente deja de aplicarse cuando se logra la meta (sobrepasar cierto nivel mínimo de exportaciones) y es de trámite único y sencillo.

El apoyo institucional a la actividad exportadora suele facilitarse si existe un único organismo encargado de centralizar las actividades vinculadas a la información, el financiamiento, el seguro de exportación y la participación en ferias internacionales, entre otras.

Sin embargo, las nuevas condiciones que conlleva el escenario económico emergente hacen necesario prestar atención al papel cada vez más importante de la inversión productiva transnacional en la expansión de las exportaciones de los países en desarrollo.

2. Políticas que inciden en el comercio impulsado por las empresas transnacionales

En el ámbito del capital productivo transnacional, están multiplicándose los vínculos entre la inversión extranjera directa (IED) y el comercio internacional. Para beneficiarse de esta vinculación, los países latinoamericanos han modificado —en un proceso que tiende a extenderse y profundizarse— los regímenes que regulan la entrada de la IED; así, entre otros cambios, se han eliminado restricciones sectoriales, simplificado y agilizado los trámites de autorización, garantizado el derecho a remitir utilidades y repatriar capitales y otorgado a las empresas transnacionales garantías de estabilidad tributaria y cambiaria. En

algunos países —como Argentina— se ha llegado al extremo de eliminar la obligación de registrar los movimientos de capitales, liberándolos de toda fiscalización (CEPAL, 1993a).

La estrategia más "frontal" con que los gobiernos de los países en desarrollo han intentado atraer a las empresas transnacionales ha sido la de instaurar zonas procesadoras de exportaciones (ZPE). Estas consisten en ámbitos geográficamente delimitados —que se extraterritorializan respecto del resto del país— en los que se procede a crear ventajas de localización para empresas manufactureras o ensambladoras orientadas a la exportación. Suelen incluirse instalaciones y edificios que se ofrecen en venta o en arrendamiento con compromiso de compra (*leasing*) a las empresas interesadas. El paquete de incentivos especiales incluye exenciones arancelarias y tributarias, eliminación de controles cambiarios, exención o automaticidad y velocidad en todo tipo de gestiones o trámites gubernamentales, incluido el otorgamiento de visas a los ejecutivos y gerentes de nacionalidad extranjera; flexibilidad —o una normativa diferente— en la aplicación de las leyes laborales; autorización para establecer firmas con 100% de capital extranjero; disponibilidad de infraestructura física, energética y comunicacional con estándares superiores para ciertos fines productivos; y otros.

Una significativa proporción de las ZPE que existen en el mundo se dedican a la producción de textiles, indumentaria, productos electrónicos y máquinas de oficina, así como a la industria automotriz. Estas ramas productivas son de las más dinámicas en el comercio mundial.

A medida que las ZPE se afianzan, las ramas productivas allí instaladas van acrecentando su contenido tecnológico. Recientemente algunas de ellas han introducido mejoras en su infraestructura de telecomunicaciones para crearse ventajas de localización en actividades de procesamiento de datos, elaboración de programas (*software*) para computadoras (Jamaica, República Dominicana y Costa Rica) e incluso de instalaciones para investigación y desarrollo (provincia china de Taiwán, Singapur y Corea del Sur).

A pesar de que en la mayoría de los países de la ALADI estas modalidades no han prosperado demasiado, su progreso ha sido espectacular en México, Centroamérica y el Caribe, donde se han convertido en una realidad económica de creciente peso. En México, principal país de la ALADI donde las ZPE han adquirido una notable importancia, las actividades de maquila —que han prosperado gracias al régimen arancelario preferencial concedido por Estados Unidos— dan cuenta de 41% de las exportaciones totales. Esta proporción llega a 30% en Jamaica y a 68% en República Dominicana (CEPAL, 1995b).

En sentido estricto, la instalación de una ZPE supone la creación de un enclave extraterritorial que, en principio, puede beneficiar al país anfitrión mediante el incremento de las exportaciones y, por ende, de la generación de divisas; la creación directa de empleos; la incorporación de capital extranjero y tecnologías avanzadas; y la capacitación de mano de obra local. Sin embargo, la escasa o nula capacidad difusora de estas actividades al resto del país frustra en alto grado el establecimiento de vínculos entre la ZPE y el resto de la economía nacional.

Es evidente que esta modalidad de promoción de la inversión extranjera, aunque contribuya a fortalecer el componente globalizante y aperturista del regionalismo abierto, e incluso a promover esquemas preferenciales hemisféricos (como en la relación de México con Estados Unidos), difícilmente permite difundir sus beneficios al resto de los territorios nacionales, y mucho menos incentivar la integración regional entre las restantes economías de la ALADI.

Las empresas transnacionales prefieren instalarse en zonas procesadoras de exportaciones cuando éstas les ofrecen dos tipos de ventajas de localización. Primero, costos más baratos por concepto de mano de obra, energía u otros factores e insumos requeridos; y segundo, ubicación cercana a un centro de consumo importante, para acceder a él a un menor costo en fletes y aumentar por esa vía la competitividad. Obviamente, cuando las empresas localizadas en la zona procesadora de exportaciones gozan de preferencias arancelarias para penetrar en un gran mercado de destino —como es el caso del régimen de maquila concedido a México por los Estados Unidos— las ventajas de localización de que gozan se acrecientan enormemente. Sin embargo, es también evidente que el objetivo de esas empresas no es el de integrarse sistémicamente al tejido productivo del país anfitrión, puesto que prefieren esta situación excepcional de extraterritorialidad. Sólo tratan de aprovechar ventajas muy específicas de localización, evaluadas en el marco de estrategias tendientes a maximizar la rentabilidad dentro de sus propias cadenas de valor agregado.

En el caso de los restantes países de la ALADI, es decir, de los de América del Sur, la existencia de zonas procesadoras de exportaciones podría ejercer un efecto contraproducente para el avance de los esquemas subregionales de integración. Aun admitiendo que los productos provenientes de las ZPE sean considerados como externos al Mercosur o el Grupo Andino, su cercanía geográfica a estos mercados y la consiguiente reducción de los costos de transporte aumentan la competitividad de las empresas allí localizadas que "exportan" hacia el interior de dichas áreas. El objetivo fundamental de esquemas como el Mercosur o el Grupo Andino debe ser el de compatibilizar y armonizar sus regímenes de tratamiento de la inversión extranjera, para que las empresas se localicen e involucren dentro de los mercados ampliados. Así, los países anfitriones podrán aprovechar plenamente las externalidades que deriven de su instalación, posibilidad que se frustra parcialmente cuando las empresas optan por situar sus plantas en el "borde" para así acrecentar la competitividad comercial de sus exportaciones hacia mercados que, gracias a los procesos integradores, aumentan en tamaño y dinamismo.

3. Política comercial y desarrollo productivo

Una característica de los escenarios emergentes del nuevo orden económico internacional es que a la tradicional movilidad internacional de las mercancías, manifestada en el comercio interindustrial de bienes, se agrega ahora la creciente movilidad internacional de los servicios comerciales, la tecnología y las plantas productivas mismas. La transnacionalización y globalización de los procesos productivos implica un incremento del comercio intrafirma e intraindustrial de mercancías, así como del comercio de servicios. Piezas partes y componentes elaborados en diferentes regiones del mundo (en muchas de ellas bajo regímenes comerciales especiales, como los vigentes en las zonas procesadoras de exportaciones), terminan confluyendo en determinados lugares, donde son ensamblados para elaborar productos finales.

Bajo estas nuevas condiciones, la política comercial ya no se reduce a los mecanismos tradicionales de protección y subsidio, sino que además inciden en ella, de manera cada vez más directa, los regímenes que regulan el ingreso y desempeño de la inversión directa extranjera, y las normas sobre propiedad intelectual y patentes industriales. En consecuencia, la línea que separa la política comercial *stricto sensu* de la política industrial se torna cada vez más tenue.

Al abordar el tema de la legitimidad de los subsidios, la Organización Mundial del Comercio distingue entre los prohibidos, los recurribles, y los aceptados o no recurribles. Entre estos últimos se

incluyen aquellos orientados a promover la ciencia y la tecnología, la defensa del medio ambiente y el desarrollo de áreas subnacionales deprimidas.

Esta clasificación que efectúa la OMC también se refleja en los ámbitos de competencia legítima de la acción del gobierno según las nuevas reglas del juego del escenario emergente. Por una parte, se reduce la capacidad de maniobra en el plano restringido de las políticas de protección y subsidio al comercio; por la otra, se fortalecen otras acciones orientadas a dar sustentabilidad y apoyo sistémico a la competitividad del sistema productivo en su conjunto.

La competitividad sustentable no puede fundarse en devaluaciones esporádicas, que generan efectos inflacionarios y erosionan el poder adquisitivo salarial, sin lograr resultados de largo plazo. Tampoco puede sustentarse en la explotación indebida de la fuerza de trabajo o el medio ambiente. Estas vías espurias para lograr la competitividad no pueden sostenerse a largo plazo por los problemas macroeconómicos, sociales y ambientales que provocan. Entre los nuevos temas que los países desarrollados están sometiendo a escrutinio y vigilancia se incluyen los conocidos como *dumping* laboral y *dumping* ambiental. Con independencia de la validez de muchos de los reclamos de los países desarrollados en este sentido, interesa resaltar que estos temas también afectan la competitividad relativa de los participantes en el sistema de comercio internacional que está emergiendo.

Estas nuevas circunstancias internacionales contribuyen a delimitar las funciones que caben al Estado para el fomento de lo que se ha llamado competitividad sistémica (CEPAL, 1990; 1992a; 1994d). Compete no sólo la empresa que intenta exportar o sustituir importaciones, sino también las demás empresas nacionales que contribuyen a la cadena de valor agregado que culmina en la exportación o la sustitución de importaciones. La noción de competitividad sistémica también comprende la infraestructura física, energética y comunicacional (camino, puentes, ferrocarriles, puertos, centrales hidroeléctricas, telecomunicaciones) del país o la región en que se instalan tales empresas. El apoyo que reciban en materia de financiamiento y seguros de crédito a la exportación merece igualmente mención especial. También contribuyen otros servicios de apoyo que atañen a la presentación e imagen del producto, o al cumplimiento de normas técnicas, sanitarias o ambientales. Por último, la eficiencia de los sistemas burocráticos, fiscales y administrativos del Estado incide asimismo en la competitividad de los productos que se miden con otros de diferente origen en el mercado nacional o internacional.

Para la política gubernamental, dar sustentabilidad y apoyo sistémico a la competitividad es un vasto cometido, más acorde con los nuevos escenarios y reglas del juego de la economía mundial. En este contexto, la política comercial comprende acciones más amplias y complejas, que forman parte de las nuevas funciones del Estado para lograr una transformación productiva orientada al desarrollo.

SEGUNDA PARTE

EL ESCENARIO INTERNACIONAL EMERGENTE

V. EL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN

1. Un marco general de referencia

No existe, en la literatura sobre el tema, un consenso claro respecto del contenido de vocablos tales como **globalización** o **regionalización**, en el presente escenario histórico. Se trata de un campo conceptual aún en estado relativamente fluido. De ahí la conveniencia de comenzar explicitando el sentido en que, **desde una perspectiva económica**, se utilizarán en el contexto de estas notas. Así, aunque la acepción no sea la más correcta, será semánticamente más clara.

El proceso de **globalización económica**, en una formulación simplificada y casi intuitiva, alude a un aceleramiento y profundización de la integración de la economía mundial. En un sentido algo más preciso se entenderá aquí como una creciente integración de las economías nacionales (y parte de las empresas allí localizadas), a escalas supranacionales, con potencialidades y expectativas de mundialización. Aunque el concepto de globalización ha sido explorado en otras dimensiones (cultural, ambiental) en lo que sigue se eliminará el calificativo de económica, en el entendimiento de que el significado atribuido al vocablo **en el contexto de este trabajo** ha quedado suficientemente acotado. El mismo criterio se aplicará con respecto a los procesos de regionalización.

La globalización se expresa, especialmente, a través de dos tendencias paralelas e interdependientes: la **transnacionalización** y la **internacionalización** de los procesos económicos.

Para el examen de la **transnacionalización** se toma como unidad de análisis a las empresas que operan en los mercados supranacionales y sus formas de relación a través de las fronteras nacionales. En el caso de la **internacionalización**, la unidad de análisis son los Estados nación y la creciente interdependencia de sus relaciones económicas.

Ambos procesos se están dando a la par con una consolidación de instituciones y normas multilaterales que, a nivel mundial, crean nuevos sistemas de regulación de los mercados. En el escenario económico emergente, la movilidad internacional del capital (productivo y financiero), así como de los conocimientos patentables y, por lo tanto, transables, requiere una adecuación de los esquemas regulatorios y las políticas **internas** –en especial las de los países que adquieren o reciben esos factores o servicios. Un reflejo de esto es la creación de la Organización Mundial del Comercio, que complementará y reforzará las funciones orientadoras y fiscalizadoras de otros organismos, como el Fondo Monetario Internacional

en el ámbito de los procesos de ajuste y estabilización, o el Banco Mundial en el de las reformas estructurales.

El concepto de globalización en el plano de los procesos económicos tiene como correlato el concepto de –lo que aquí denominaremos– **multilateralismo global** en el plano normativo, con dos principios fundamentales, ratificados por la OMC: el de nación más favorecida, y el de trato nacional (véase el capítulo VII).

a) **Regionalización y regionalismo**

El concepto de **regionalización**, por su parte, atañe a una intensificación de las interacciones económicas entre determinados grupos de países que guardan entre sí una cierta contigüidad, vecindad o cercanía geográfica.

En ciertos casos esos países se articulan en una configuración periférica respecto de un centro, el que desempeña un papel dominante y orientador. En otros casos puede tratarse de una relación "inter pares". Estas dinámicas regionales responden a muchos factores, tales como la dimensión territorial, demográfica y económica de cada país; la cercanía geográfica entre ellos; su historia; las posiciones relativas de poder político, económico y militar; su afinidad cultural o idiomática; y otros.

El concepto de regionalismo es al concepto de regionalización, como el concepto de multilateralismo global es al concepto de globalización. En general, el sufijo "ión" es utilizado aquí como una categoría descriptiva (de contenido empírico) que pretende detectar un proceso y, si es posible, medirlo. El sufijo "ismo", en tanto, contiene elementos normativos que se traducen en regímenes, estrategias y políticas.

El concepto de regionalismo se refiere a la suscripción de acuerdos o convenios gubernamentales que pueden dar lugar a preferencias unilaterales (asimétricas), o a preferencias recíprocas (generalmente simétricas) entre las partes que los suscriben. En el primer caso se trata de regímenes preferenciales que los países más desarrollados conceden a otros de menor desarrollo, especialmente si forman parte de su entorno estratégico; los segundos son los que generalmente se denominan acuerdos de integración económica.

Los acuerdos que contemplan preferencias asimétricas se fundan en una visión doctrinaria de tipo "cooperacionista vertical" (en que los países desarrollados conceden tratos preferenciales a algunos países en desarrollo), en tanto que los referidos a preferencias simétricas tienen un contenido normativo "integracionista"; ambos, sin embargo, confluyen en la constitución de las reglas del juego "regionalistas" que promueven los actuales procesos de regionalización.

La segunda observación respecto del nexo entre los conceptos de **regionalización y regionalismo** es que existen procesos de regionalización sin regionalismo, como en el caso de las relaciones de Japón con su área de influencia, que no contemplan regímenes preferenciales de carácter intergubernamental –salvo la participación de Japón en el Sistema Generalizado de Preferencias– ni acuerdos formalizados de integración en los que ese país participe.

La situación opuesta –regionalismo sin regionalización– queda excluida del presente análisis por la propia definición adoptada, pues correspondería al otorgamiento de preferencias entre países que no forman

parte de una misma región y, por lo tanto, no cumplen la condición de contigüidad, vecindad o cercanía geográfica. Desde esta perspectiva, tanto la región como la regionalización, entendidas en un sentido territorial, son realidades que preexisten —lógica e históricamente— al concepto de regionalismo. Este último expresa acuerdos intergubernamentales orientados a fortalecer las relaciones intrarregionales.

b) Centros, periferias, regionalización y regionalismo

Cabe notar que en muchos trabajos recientes sobre el tema, el concepto de regionalismo prácticamente se asimila a la constitución de acuerdos de integración económica. En el contexto de la argumentación aquí presentada, la expansión del regionalismo es un proceso diferente del de la proliferación de los acuerdos de integración económica.

Existen otros acuerdos entre países desarrollados y en desarrollo que pueden incluirse en el concepto de regionalismo, pero implican **preferencias unilaterales** concedidas por los primeros. Ejemplos de ellos en el hemisferio occidental podrían ser las concesiones preferenciales efectuadas por los Estados Unidos a México (maquila, por ejemplo) o a Centroamérica y el Caribe (Iniciativa para la Cuenca del Caribe).

Cuando la región se articula en torno de un centro desarrollado, el regionalismo puede verse como una forma de consolidar una relación centro-periferia preexistente. En la actualidad, la relación "centro-periferia" expresa no tanto la tradicional especialización productiva internacional (marco en el que los centros producían manufacturas y bienes de capital, y las periferias, bienes primarios o semimanufacturas con alta densidad de recursos naturales y fuerza de trabajo barata), sino que se funda más bien en la capacidad de las regiones centrales para: i) generar progreso (o revoluciones) en el campo técnico y desplazarse hacia la producción y abastecimiento internacional de bienes situados en la frontera tecnológica; ii) transformar decisivamente la especialización productiva mundial a través de sus empresas transnacionales, que cumplen un papel protagónico en ese campo.

Sin embargo, independientemente del debate —que no cabe profundizar aquí— sobre la vigencia o no de las relaciones centro-periferia, no cabe duda que los actuales procesos de globalización y regionalización son, en gran medida, una proyección de la actual revolución tecnológica en la que compiten —pero también colaboran— los miembros de la "tríada" (Estados Unidos, Unión Europea y Japón). El avance técnico es un proceso sistémico que tiene lugar en el seno de las sociedades nacionales de estos países, pero su asimilación productiva y difusión internacional dependen en alto grado de las empresas transnacionales con casas matrices en dichos centros.

2. La revolución tecnológica

a) El proceso de informatización

Entre las grandes transformaciones tecnológicas de esta era se cuentan el proceso de informatización y los avances en el campo de la biogenética. Otras áreas en las que están ocurriendo, o prometen producirse, importantes cambios son las de los nuevos materiales y fuentes de energía. Sin embargo, el impacto más profundo y general en toda actividad humana es el que está generando la revolución informática, que articula y conecta el resto de los cambios tecnológicos. Es asimismo la informática, a

través de los procedimientos telemáticos, la que está contribuyendo a los grandes cambios mundiales que caracterizan el proceso de globalización.

El proceso de informatización, entendido como una expansión de las técnicas informáticas, se refiere al uso creciente de computadores u ordenadores en todas las actividades humanas. Recapitulando lo que es bien conocido, el computador puede convertir los datos brutos en información procesada y clasificada de acuerdo con sus sistemas lógicos incorporados. Estas informaciones pueden ser utilizadas directamente por las personas, o convertidas en programas que instruyen el trabajo de las máquinas productoras de bienes y servicios.

El proceso de globalización está siendo promovido por un fenómeno tecnológico esencial, que es la unión de la informática con las telecomunicaciones (telemática) a escala planetaria. Las empresas que operan en un plano transnacional son las principales usuarias y beneficiarias del potencial de la telemática.

Los incrementos de la competitividad, dentro de las unidades productivas de estas empresas y entre ellas, derivan de procesos productivos fuertemente apoyados en la fusión de la informática y las telecomunicaciones, lo que les permite: i) elevar la productividad de los recursos mediante el ahorro de trabajo no calificado, materiales, energía y espacio; ii) eliminar tiempos muertos –por inmovilización de existencias y capital–, y reducir el lapso que media entre el diseño de un producto y su puesta en el mercado; iii) aumentar la ductilidad (flexibilidad) de las técnicas para así diversificar modelos y responder con mayor precisión a las necesidades y preferencias de los consumidores.

En suma, se acrecienta enormemente la productividad, velocidad y ductilidad de los procesos productivos.

b) Informática, organizaciones y empleo

Como respuesta a la revolución informática, en el ámbito de las organizaciones –y particularmente de las empresas– se está completando la transición desde las teorías administrativa y organizacional "clásicas" (formuladas por Fayol, Taylor, Max Weber y otros), hacia concepciones que reflejan el surgimiento de estas nuevas sociedades de la información y el conocimiento. La organización (la empresa, el organismo público) deja de considerarse como un **mecanismo** y tiende a ser concebido como un **organismo** dotado de **inteligencia**. Si bien se trata, claro está, de una analogía, quizás pueda contribuir a la unificación de las nuevas orientaciones en el campo de los estudios administrativos y organizacionales sobre los conceptos de inteligencia corporativa u organizacional. Todos los métodos actuales cuyo propósito es estructurar la comunicación interna de las organizaciones (tormenta de ideas, Delphi) y reaccionar ante las oportunidades y desafíos externos (planificación y gestión estratégicas, métodos de escenarios, estudios prospectivos), se fundan en el manejo sistemático de la información y requieren de su hilo conductor tecnológico, que es el proceso de informatización.

Por otra parte, el organigrama empresarial está experimentando un "**achatamiento**" de los escalones jerárquicos, atribuible a dos causas principales: el proceso de robotización en el campo industrial y administrativo, y la necesidad de agilizar al máximo la comunicación, lo que exige eliminar toda interferencia jerárquica innecesaria.

La disminución de la fuerza de trabajo con muy bajo nivel de calificación debilita la relación capitalista-asalariado en su expresión tradicional; ahora el capital intelectual que controla el trabajador especializado constituye una parte creciente de los medios productivos. Gradualmente comienza a cambiar la naturaleza de las relaciones contractuales que se establecen entre el propietario del capital, por una parte, y el trabajador crecientemente calificado, por la otra. Emergen, además, nuevas relaciones laborales, diferentes de las clásicas, entre las empresas y otros profesionales independientes que desempeñan variadas actividades de servicios.

De otra parte, la informatización promueve una tendencia a la **descompartimentalización** en las organizaciones tanto públicas como privadas. Los procesos administrativos se hacen más transparentes y menos burocráticos. Expertos y operadores en **diferentes campos** son "gerenciados" para que logren una intercomunicación orientada a incrementar la eficacia y la eficiencia de la gestión productiva. Aumenta, en términos relativos, la demanda de trabajadores altamente calificados y se generan nuevas modalidades contractuales de relación laboral que posibilitan la expansión del número de trabajadores por cuenta propia altamente calificados. En estos estratos laborales, los niveles relativos de remuneraciones están elevándose.

El efecto económico más importante de estas transformaciones es la dramática reducción de las oportunidades de empleo para la fuerza de trabajo no calificada que habita en los países desarrollados. Este impacto se expresa en los índices de desempleo de estos estratos laborales y en su pérdida relativa de poder adquisitivo. En los países desarrollados, esta fuerza de trabajo es relativamente más cara que en los en desarrollo; además, las nuevas tecnologías permiten no sólo reducir la demanda de estos trabajadores en los primeros, sino también desplazarla (vía relocalización de las filiales transnacionales) hacia los segundos.

La teoría estática de las ventajas comparativas postulaba una tendencia a la igualación internacional de las remuneraciones a los factores de la producción, a partir del supuesto de funciones de producción idénticas en todos los países, según la ley de rendimientos decrecientes (respecto de cada factor con una dotación constante), y rendimientos constantes a escala (respecto del conjunto de los factores productivos utilizados).

Obviamente, el pronóstico sobre la igualación internacional de los salarios reales no se cumplió en la práctica, debido a la falta de realismo de las premisas o supuestos de partida (Di Filippo y Franco, 1997).

Contemporáneamente, las modalidades del progreso técnico y su difusión internacional están perjudicando especialmente a los trabajadores no calificados del mundo desarrollado. Primero, porque la informatización de los procesos productivos es más intensa y profunda en las economías desarrolladas, y segundo, porque las actividades con uso intensivo de trabajo de baja calificación tienden a trasladarse hacia los países en desarrollo con niveles salariales más reducidos.

c) **Las formas de competir en el ámbito transnacional**

En el contexto de esta revolución tecnológica, la forma básica de competir en las ramas más dinámicas que operan a nivel transnacional se funda en la introducción sistemática de progreso técnico con vistas a incrementar la productividad, velocidad y ductilidad de los procesos productivos.

El papel del **progreso técnico endógeno** se reivindica en el marco de la nueva teoría del crecimiento económico. En la fase actual, el principal punto de partida del progreso técnico endógeno es la acción deliberada de los agentes económicos que persiguen lucrar. Se asignan recursos a la investigación y el desarrollo (IyD) cuando se esperan retornos de dicha inversión. Si el flujo actualizado previsto de las rentas monopólicas que genera la innovación supera el flujo actualizado previsto de los gastos en IyD requeridos para producir esa innovación, el incentivo para acumular capital puede persistir indefinidamente. En este proceso lo fundamental es la velocidad a la que la innovación se incorpora a la producción y los mercados. Mientras la innovación se controla en forma exclusiva, se obtienen ganancias monopólicas (**ventajas de propiedad**).

La acumulación de conocimientos genera endógenamente las ganancias de productividad que sostienen el crecimiento de largo plazo. La producción de la innovación se beneficia de rendimientos crecientes a escala, pues los gastos en IyD son altos y operan como costos fijos, que serán absorbidos más rápidamente si se distribuyen en un gran volumen de producción.

Las empresas transnacionales innovadoras tratan de maximizar el volumen de su producción y minimizar los costos por la vía de ubicar las plantas productivas que constituyen su cadena de valor en aquellos países que les ofrezcan las mayores **ventajas de localización** tanto por la parte de los costos (fuerza de trabajo, recursos naturales, infraestructura física y comunicacional), como por la de la demanda (cercanía de los principales centros mundiales de demanda).

El proceso de integración vertical u horizontal de estas empresas apunta a controlar la correcta aplicación de las tecnologías utilizadas y a asegurarse la estabilidad de la oferta y los precios de los insumos requeridos (**ventajas de internalización**). Pero el resultado de estas estrategias es una creciente globalización de los procesos productivos en múltiples ramas (automotriz, microelectrónica, telecomunicaciones y otras). La internalización también se explica por el aprovechamiento de precios de transferencia y, de manera más amplia, por la reducción de los costos de transacción.

Otra de las condiciones de viabilidad por la parte de la demanda para que prospere esta modalidad globalizada de competencia es que converjan los patrones de consumo, así como las normas técnicas de producción, para un número creciente de productos. La convergencia de los patrones de demanda implica un proceso de **globalización cultural** de las pautas de consumo de los grandes centros desarrollados.

Por su parte, la normalización o estandarización de las regulaciones técnicas se está registrando en la producción material de algunos rubros especialmente aptos para aprovechar dicho proceso (automotores, electrónicos, informáticos). lo que facilita la coordinación tanto en el diseño como en la producción y la venta. Por ejemplo, la convergencia de las pautas de consumo y las normas (ambientales, de seguridad y otras) entre Estados Unidos y la Unión Europea está estimulando a las transnacionales del sector automotor a servir ambos mercados.

El otro aspecto importante que complementa el anterior es la constitución de **alianzas estratégicas** entre empresas transnacionales, con objetivos, plazos y mecanismos perfectamente acotados, no sólo en el campo de la producción, sino también en el de la conquista de mercados y la investigación y desarrollo de nuevos productos, entre otros). A continuación se examinan con mayor detenimiento algunos rasgos del proceso de transnacionalización, especialmente en lo que atañe a las relaciones empresariales en el eje norte-sur.

3. Transnacionalización e internacionalización

El proceso de globalización (entendido como una creciente integración de las economías nacionales a nivel planetario) tiene su origen en modificaciones del comportamiento y las relaciones económicas tanto de los empresarios como de las naciones.

a) El proceso de transnacionalización

i) Las estrategias corporativas manufactureras. Desde una perspectiva histórica, las dos modalidades que predominaron en la estrategia de instalación de las empresas transnacionales en las actividades manufactureras de los países en desarrollo fueron la de las **subsidiarias autónomas** (*stand alone*), y la de **subcontratación o maquila** (*outsourcing*). A estas dos modalidades se agregó ahora la de la **integración profunda o compleja**.

En la estrategia de las subsidiarias autónomas, la casa matriz se vincula a la filial por medio de la provisión de capital y, sobre todo, de tecnología. Sin embargo, no existe entre ambas comercio intrafirma como condición esencial de su relación. La subsidiaria, por su parte, establece vínculos tecnoproductivos con subcontratistas y proveedores en el país anfitrión y en otros, diferentes de aquel donde se localiza la casa matriz. El proceso productivo mismo de la subsidiaria es autónomo respecto de la casa matriz.

En la estrategia de la subcontratación, la casa matriz instala una filial en el país donde se localiza el eslabonamiento productivo, o intenta relacionarse directamente con un subcontratista de ese país. La casa matriz (o la filial) entrega capital, tecnología y materiales semielaborados a su filial o al subcontratista (según sea el caso), con el objeto de aprovechar niveles de costos más reducidos. Estos menores costos suelen darse fundamentalmente en materia laboral, pero también pueden referirse al aprovechamiento de energía más barata, una regulación ambiental más flexible u otra ventaja. Si las relaciones tienen lugar entre la matriz y su filial, dan lugar a un comercio intrafirma con precios de transferencia; de lo contrario se origina un comercio intraindustrial. Los principales casos de subcontratación o maquila se registran en el marco de regímenes especiales de comercio vinculados a la instalación de zonas procesadoras de exportaciones.

En épocas más recientes, las empresas transnacionales están ensayando estrategias de **integración compleja o profunda** (*complex or deep integration*), derivadas del uso creciente de procedimientos telemáticos. Según estas nuevas modalidades, entre la casa matriz y su filial se establecen vínculos no sólo tecnológicos, financieros, productivos y comerciales. También se descentraliza (*parcial o totalmente*) otro conjunto de funciones y actividades estratégicas antes privativas de la casa matriz, tales como ciertos controles o funciones administrativos y contables, asesoría jurídica, y otras, que exigen una comunicación instantánea con la alta dirección, que es posibilitada por los modernos métodos telemáticos. Las nuevas tecnologías de la información han reducido los costos que implica para las casas matrices delegar en sus filiales y controlar —incluso a grandes distancias— actividades y funciones que antes debían realizarse en o cerca de ellas; asimismo, han expandido el ámbito espacial en que esto es posible.

En un sentido más amplio y general, estos métodos permiten no sólo una descentralización y redistribución de tareas y funciones, sino también su replanteamiento estratégico global e integrado, lo que tiende a revolucionar los métodos preexistentes de organización, administración y gestión a nivel de la corporación como un todo.

Estos mismos procedimientos telemáticos posibilitan alianzas estratégicas transitorias entre empresas transnacionales, vinculadas o no por lazos de capital, que se unen para ejecutar proyectos productivos específicos, o para cooperar en determinados programas tecnológicos o de comercialización. Aunque las diversas fases de agregación de valor de un producto dado no estén unificadas por el comando de un capital único, los procedimientos telemáticos permiten una cooperación más estrecha entre proveedores y demandantes, por ejemplo mediante métodos como el de producción y demanda sincronizadas (*just-in-time*) para el manejo de inventarios, o la ejecución de transacciones con intercambio electrónico de datos (*electronic data interchange* (EDI)) por medio de protocolos (formatos y lenguajes estandarizados) comunes.

Todas las asociaciones de capital entre empresas que operan internacionalmente empleando procedimientos informáticos y telemáticos favorecen un proceso de creciente integración e interdependencia objetiva de la economía mundial. Una parte creciente del comercio internacional no es más que un instrumento del sistema productivo transnacional. Las distintas piezas, partes y componentes convergen desde distintas regiones del mundo hacia el lugar donde se ensamblarán, obedeciendo a la planificación estratégica transnacional de la era informática. De ahí, entonces, el gran dinamismo del comercio intraindustrial e intrafirma.

ii) Transnacionalización y asignación de recursos. Conviene esbozar aquí dos puntos principales. Primero, los cambios organizacionales que posibilitaron el proceso de transnacionalización manufacturera en su actual versión "globalizante"; y segundo, el impacto de la transnacionalización productiva en la asignación internacional de recursos.

El proceso de transnacionalización de las grandes corporaciones del mundo desarrollado ha dependido de importantes cambios organizacionales que comenzaron a manifestarse en Estados Unidos la década de 1930. En esa época, las grandes empresas industriales iniciaron una transición desde un modelo de organización centralizada para producir bienes correspondientes a ramas o subsectores bien delimitados, hacia otro de tipo multidivisional.

La organización multidivisional de las grandes corporaciones comprendía la creación de unidades operativas semiautónomas (divisiones), organizadas por líneas de productos, por marcas, o por áreas geográficas. La dirección general se reservaba las funciones de planeación estratégica y asignación interdivisional de recursos de inversión de largo plazo; los aspectos administrativos rutinarios y los tácticos intradivisionales de corto plazo eran delegados en las mencionadas unidades semiautónomas.

Las divisiones eran concebidas como una fuente o centro de beneficios, pero la dirección general se reservaba la facultad de reasignar los flujos de capital entre ellas para favorecer los usos de alto rendimiento, asumiendo muchos de los atributos de un mercado de capital. Esta forma de operar facilitó la organización multidivisional en industrias elaboradoras de grupos de productos tecnológicamente bien definidos en las ramas automotriz, química, alimentaria y otras. En estos casos, las divisiones de una misma empresa podían estar integradas verticalmente, dando lugar a un tipo de comercio intrafirma que también implicaba un comercio intraindustrial, sea dentro de las fronteras nacionales, o entre filiales ubicadas en diferentes países.

La evolución de las grandes corporaciones hacia la configuración de conglomerados implicó un desplazamiento desde líneas de productos separables, pero relacionados, hacia actividades con poca o ninguna vinculación o complementariedad tecnológica. A partir de la aplicación del mismo esquema

multidivisional (que no debe ser confundido con la organización de una sociedad de cartera (*holding*) sobre bases fundamentalmente financieras), se abrió el camino para la propagación de fusiones y adquisiciones que, especialmente a fines de la segunda guerra mundial, favorecieron el sistema de conglomeración en los mercados de los países centrales, en particular el estadounidense. A partir de los años sesenta, la práctica de la conglomeración se extendió en los países desarrollados (Williamson, 1989).

Como se ha visto, en la década de 1960 la instalación de empresas transnacionales en las actividades manufactureras de América Latina se organizó bajo la forma de subsidiarias autónomas con el objeto de aprovechar mercados protegidos que permitían la aplicación de tecnologías ya obsoletas en los países desarrollados donde operaban las casas matrices. En consecuencia, esta discontinuidad tecnológica obstaculizaba otras modalidades de integración vertical.

Sólo a partir de mediados de los años setenta, al menos en América Latina, la proliferación de las zonas procesadoras de exportaciones dio lugar a un comercio intraindustrial que implicaba modalidades de subcontratación o de integración vertical asociadas al comercio intrafirma.

En cuanto al segundo tema, esto es, el impacto de la transnacionalización productiva en la asignación internacional de recursos, el criterio de las ventajas absolutas gana terreno con respecto al de las ventajas comparativas.

Los criterios de asignación internacional de recursos fundados en las ventajas comparativas de las naciones, relacionan el costo relativo de por lo menos dos bienes (o sectores) en el país A, con el costo relativo de esos mismos dos bienes (o sectores) en el país B. Los criterios fundados en la ventaja absoluta, por su parte, relacionan el costo unitario de un solo bien (o sector) en el país A, con el costo unitario de ese mismo bien (o sector) en el país B.

De acuerdo con el criterio de las ventajas comparativas, se determinan los precios relativos o términos del intercambio internos de dos países y luego se comparan con el objeto de establecer la especialización exportadora que más conviene a cada uno de ellos. Siguiendo el criterio de las ventajas absolutas, se comparan los niveles de precio de un mismo bien o sector entre dos países.

Aunque sus premisas y fundamentos racionales puedan ser cuestionados, los criterios basados en las ventajas comparativas pretenden determinar una medida de eficiencia nacional e internacional en la asignación de recursos.

El criterio de las ventajas absolutas ha sido ignorado por la teoría predominante, estimándolo insuficiente o inferior respecto del otro, que terminó por dominar completamente el panorama académico. Sin embargo, las modalidades de comercio intraindustrial e intrafirma responden a criterios de competitividad y a cálculos vinculados a las ventajas absolutas de empresas, sectores industriales e, incluso, naciones. Cuando se toma a las economías nacionales como unidad de análisis, las ventajas competitivas suelen definirse a partir de criterios adicionales de eficiencia y equidad. La CEPAL ha planteado que una economía en su conjunto puede considerarse competitiva "si, en un marco general de equilibrio macroeconómico, tiene la capacidad de incrementar (o al menos de sostener) su participación en los mercados internacionales con un alza simultánea en el nivel de vida de la población" (CEPAL, 1990, p. 70).

Las empresas transnacionales son partícipes directas en más de 70% del comercio mundial, y en una proporción aún más alta del comercio entre las economías desarrolladas. A nivel mundial, 33% del comercio es intrafirma, y otro porcentaje similar es comercio de transnacionales con terceros. Los criterios en que se basa ese comercio responden a consideraciones de ventajas competitivas fundadas en costos absolutos, las que pueden o no coincidir con criterios de asignación de recursos sustentados en las ventajas comparativas nacionales. De aquí, entonces, que las definiciones macroeconómicas de la competitividad (criterio de los costos absolutos) deban incluir condiciones o requisitos adicionales de eficiencia (por ejemplo, equilibrios macroeconómicos) y de equidad o, al menos, de crecimiento (elevación simultánea de los niveles de vida), que no se deducen lógicamente de la mera aplicación del criterio de los costos absolutos, ni tampoco necesariamente de una mayor participación en los mercados internacionales. Este es un tema difícil que merece estudios especiales. Sin embargo, estas consideraciones preliminares bastan para poner de relieve la creciente incidencia del proceso de transnacionalización productiva en la asignación internacional y nacional de recursos.

b) La globalización en el ámbito de las naciones

A nivel mundial (tomando como unidad de análisis a los Estados nación), la globalización supone un proceso de internacionalización, en el sentido de que las corrientes económicas crecen más rápido en el ámbito internacional que en el nacional. Si bien la apertura de las economías nacionales es un proceso que se viene observando desde el fin de la segunda guerra mundial, a partir de la segunda mitad de los años ochenta ha tendido a acelerarse considerablemente.

Desde un ángulo cualitativo, la internacionalización ha venido acompañada de cambios en la estructura de relaciones entre el sector público y el privado. Existe una tendencia a la desburocratización de las regulaciones gubernamentales, una reducción de las funciones productivas provistas directamente por el Estado, y un cambio en las atribuciones y los métodos de las autoridades económicas. Por lo tanto, sería erróneo concluir que las empresas en general (y las transnacionales en particular) se desnacionalizan en el sentido de desarraigarse de sus países de origen. Por el contrario, se acentúa la complementariedad e interdependencia entre las funciones económicas respectivas de los sectores público y privado. El creciente proceso de transnacionalización va acompañado de un concepto de **competitividad sistémica**, que resalta la dependencia de las empresas exportadoras con respecto a un complejo sistema de instituciones y relaciones en el que ellas figuran como la "punta del témpano". En la creación de las condiciones necesarias para promover esta competitividad sistémica, el papel del Estado continúa siendo irremplazable. Aun en el caso de las principales empresas transnacionales del mundo desarrollado, sus departamentos de investigación y desarrollo siguen nutriéndose de la labor de instituciones de investigación y académicas del país de origen, algunas de las cuales son fundaciones financiadas por las propias empresas beneficiarias de sus trabajos. En este campo, la descentralización hacia las filiales comprende aspectos menores de diseño o perfeccionamiento, en el marco de procesos tecnológicos conocidos. En suma, las grandes orientaciones estratégicas en materia de investigación y desarrollo siguen firmemente controladas por las casas matrices.

Durante el período 1985-1990, los flujos de inversión directa extranjera exportados (*outflows*) a nivel mundial aumentaron en 34%. Este incremento fue superior no sólo al del producto geográfico bruto (12%) y la inversión interna (14%), sino también al de las exportaciones (13%) y los ingresos por regalías (22%). Durante el mismo período, la IED proveniente de los países desarrollados creció 33%, aumento que también sobrepasó el del PGB (13%), la inversión interna (14%), las exportaciones (14%) y las regalías (22%) en esos países.

La IED recibida por los países en desarrollo entre 1985 y 1990 creció 19%, superando el del producto geográfico bruto (6%) y de la inversión interna bruta (9%). Durante ese período, el ingreso de IED se expandió a una tasa también superior a las registradas por las importaciones de los países en desarrollo (15%), sus importaciones de bienes de capital (11%) y sus pagos por concepto de regalías (12%) (UNCTAD, 1992, cuadro 5 del anexo).

Por otra parte, la estructura y dinámica recientes del comercio internacional también ponen en evidencia la mayor velocidad de expansión de aquellos rubros vinculados a la revolución tecnológica y el proceso de globalización.

Si se observa el comportamiento de las exportaciones mundiales de mercancías por productos durante el período 1990-1994 (véase el cuadro 1), es posible establecer el siguiente ordenamiento de acuerdo con el dinamismo de las diferentes actividades (OMC, 1995).

Cuadro 1
EXPORTACIONES MUNDIALES DE MERCANCÍAS POR PRODUCTOS, 1994
(Miles de millones de dolares y porcentajes)

| Productos | Valor | Proporción (%) | Variación anual (%) |
|--|-------|----------------|---------------------|
| TOTAL | 4 090 | 100.0 | 5 |
| Agropecuarios | 487 | 11.9 | 4 |
| Alimentos | 379 | 9.3 | 5 |
| Materias primas | 108 | 2.6 | 2 |
| Industria extractiva | 436 | 10.7 | -2 |
| Minerales | 48 | 1.2 | -3 |
| Combustibles | 311 | 7.6 | -3 |
| Metales no ferrosos | 78 | 1.9 | 2 |
| Manufacturas | 3 042 | 74.3 | 6 |
| Hierro y acero | 118 | 2.9 | 3 |
| Químicos | 379 | 9.3 | 6 |
| Otras semimanufacturas | 317 | 7.8 | 5 |
| Maquinaria y equipo de transporte | 1 586 | 38.8 | 7 |
| Maquinaria de oficina y telecomunicaciones | 469 | 11.5 | 12 |
| Industria automotriz | 394 | 9.6 | 5 |
| Otra maquinaria | 723 | 17.7 | 5 |
| Textiles | 129 | 3.1 | 5 |
| Prendas de vestir | 140 | 3.4 | 7 |
| Otros bienes de consumo | 373 | 9.1 | 6 |

Fuente: Organización Mundial del Comercio (OMC), El comercio internacional. Tendencias y estadísticas, Ginebra, 1995, cuadro IV.1.

i) El valor corriente de las exportaciones totales creció a razón de 5%. El rubro más dinámico fue el de las manufacturas con una tasa de aumento de 6%, en tanto que la del comercio de productos agropecuarios fue de 4%. Las exportaciones de las industrias extractivas decrecieron a un ritmo de -2%.

ii) Dentro de las manufacturas, las que mostraron mayor dinamismo fueron las máquinas de oficina y equipos de telecomunicaciones, que crecieron a razón de 12%, seguidas por las prendas de vestir (7%), la maquinaria y equipo de transporte (7%), y los productos de la industria automotriz (5%). Queda así en evidencia que los equipos requeridos por la industria de la información son los más dinámicos en el comercio de bienes. Desde otro ángulo, cabe observar que estos son los productos en cuya elaboración desempeñan un importante papel la presencia transnacional, el comercio intrafirma, las zonas procesadoras de exportaciones y la maquila.

Las exportaciones mundiales de servicios en el mismo decenio han exhibido una importante expansión. Si se miden como proporción de las exportaciones de mercancías, su valor se elevó de 21.5% a 26.8%. El cómputo estadístico del comercio de servicios es muy precario e incompleto, en parte porque a diferencia del comercio de mercancías, no existen registros aduaneros. Es obvio, sin embargo, que la expansión del comercio de servicios es un indicador importante del proceso de globalización en esta era de las sociedades de la información.

Una manera de estimar la expansión del comercio de servicios es a través de la proporción del stock de inversión transnacional proveniente de los países desarrollados que se destina al sector terciario. En los propios países desarrollados, ésta ha ascendido de 38% en 1980 a 48% en 1990. En los países en desarrollo su incremento ha sido de 23% a 30% durante el mismo período. De estas inversiones, un componente elevado y creciente se vincula directa o indirectamente con las tecnologías de la información.

VI. LA TRÍADA Y LA REGIONALIZACIÓN

1. La tríada y la relación centro-periferia

Durante el siglo XIX y hasta el fin de la segunda guerra mundial, en la economía internacional predominaba el comercio de bienes en su expresión intersectorial. Las regiones denominadas periféricas eran fundamentalmente productoras y exportadoras de productos primarios, en tanto que los centros generadores de progreso técnico, producían y exportaban manufacturas. Para complementar y articular estos flujos, las regiones centrales proveían a las periféricas de infraestructura física, comercial y financiera. Los centros también ejercían supremacía en un sentido geopolítico y geoeconómico.

Actualmente, a pesar de los cambios de escenario, las regiones centrales continúan siendo las generadoras de progreso técnico, nuevas formas de poder productivo y nuevas reglas del juego de vigencia mundial. A su vez, las regiones periféricas aún desempeñan un papel pasivo o subordinado en materia de progreso técnico, poder productivo y reglas del juego. Hoy día, sin embargo, el comercio intersectorial (o interindustrial) de bienes está perdiendo importancia relativa. Entre países industrializados con dotaciones relativas de factores productivos bastante similares se desarrolla un activo comercio intraindustrial; las empresas transnacionales aprovechan ventajas de costos en países periféricos y localizan en ellos plantas productivas manufactureras que forman parte de sus cadenas de valor, dando así lugar a la ya examinada expansión del comercio intrafirma e intraindustrial de productos intermedios.

Como también se ha observado, a diferencia del escenario pretérito, las tecnologías de la información acrecientan el comercio de servicios, la transferencia de tecnología, la globalización bursátil y cambiaria, entre otros procesos.

En resumen, la revolución tecnológica origina nuevas relaciones internacionales en materia de producción, comercio y financiamiento entre empresas y naciones, situación que a su vez requiere de nuevas reglas del juego adecuadas al escenario emergente. La condición de periféricos no desaparece en aquellos países y regiones que han continuado siendo incapaces de generar su propio progreso técnico, pero adquiere nuevos rasgos y modalidades.

Pareciera que tanto la actual relación centro-periferia como la presencia transnacional tienden a gestar un impacto regional. Esto es, una tendencia a constituir sistemas centro-periferia de ámbito regional o, si se quiere, un regionalismo multicéntrico. También el proceso de regionalización muestra proclividad a concentrarse regionalmente, configurándose conglomerados (*clusters*) en los que se produce una mayor interacción en términos de comercio e inversiones entre las transnacionales provenientes de un determinado centro.

2. El agrupamiento regional de la inversión y el comercio

Para estimar estas tendencias puede recurrirse a un indicador de intensidad aplicable a la inversión o al comercio. La razón de intensidad aplicada a la inversión es igual al porcentaje del stock total de inversiones externas de un determinado país inversionista que una región anfitriona ha recibido, dividido por el porcentaje del stock total de inversiones mundiales recibido por esa misma región anfitriona. Si la relación es mayor que la unidad, entonces el índice de intensidad respecto de dicho país inversionista es mayor que el promedio. Por ejemplo, en el caso de las inversiones de los Estados Unidos, en 1990 este índice alcanzó a 1.99 en América del Norte, y a 1.15 en América Latina. A las inversiones de los países europeos correspondió un 1.3 en Europa, 1.77 en el sur de Asia, y 1.13 en África. El índice de las inversiones de Japón fue de 1.94 en Asia del Este, 1.34 en América del Norte, y 1.23 en el extremo oriente.

Aplicado a las exportaciones, el mismo índice de intensidad revela tendencias similares. Así, respecto de las exportaciones de los Estados Unidos, las destinadas a América del Norte y América Latina exhiben los índices más altos de intensidad, 4.43 y 3.64, respectivamente. En el caso de Europa, éstos corresponden a África (1.57), Europa (1.49), y el cercano oriente (1.43). En cuanto a las exportaciones de Japón, los índices más altos se registraron con respecto al cercano oriente (3.54), Asia del Este (2.25), y América del Norte (1.60) (UNCTAD, 1993, cuadros VII-4 y VII-6).

Atendiendo a esta intensa interacción, se suele hablar de la "tríada" integrada por tres centros: la Unión Europea, Estados Unidos y Japón, cada uno de los cuales articula en su entorno redes de inversión y comercio de mayor densidad, pero sin configurar bloques cerrados. De hecho, la interacción entre las casas matrices de las transnacionales localizadas en los tres centros sigue aumentando paralelamente. Por ejemplo, proliferan las alianzas empresariales en la industria automotriz, informática y electrónica. Esta vinculación transnacional entre los centros implica un proceso de regionalización abierta, al menos por ahora.

3. Regionalización e influencias compartidas

Este tema nos remite a una distinción conceptual. Podemos denominar regionalización a la dinámica constitutiva de las variables económicas –inversión, comercio, transferencia tecnológica– asociadas a la presencia transnacional, y reservar el término regionalismo para las normas, regulaciones y medidas de política pública deliberadamente orientadas a generar preferencias regionales que promuevan el proceso objetivo de regionalización. Como por ahora el regionalismo no propende a la constitución de bloques, cabría hablar de "regionalismo abierto" y, en la órbita de Japón, probablemente de un proceso de regionalización de hecho, carente de todo regionalismo.

En resumidas cuentas, e independientemente de las líneas interpretativas, las tendencias hacia la regionalización de la economía mundial se están expresando como un proceso de expansión y articulación de mercados supranacionales en torno de algunos centros regionales de influencia, estimulado por las normas y políticas propias del regionalismo. Este doble proceso puede verse como una fase intermedia de la globalización en su avance hacia una escala planetaria (*building blocks*) o bien como la potencial constitución de bloques relativamente autárquicos que interrumpen o retrasen de modo significativo el avance del proceso de globalización (*stumbling blocks*).

Cabe notar, sin embargo, que estas tendencias regionalizantes, al menos por ahora, distan mucho de las compartimentalizaciones que caracterizaron los bloques de comercio del período de entreguerras. Actualmente existe un denso intercambio comercial y de inversiones directas entre los tres centros de la tríada.

Asimismo, dentro de cada región, la densidad o intensidad de estas relaciones varía de acuerdo con los diferentes grados de influencia que cada centro ejerza dentro de su propia periferia. Esto puede ejemplificarse con lo que acontece en el hemisferio occidental, donde la gravitación de Estados Unidos en el comercio e inversiones de América Latina y el Caribe parece variar en relación inversa con la distancia geográfica. Es extremadamente alta en el caso de México, Centroamérica y el Caribe; muy importante, aunque decreciente, en los países del norte de Sudamérica; y tiende a declinar en el cono sur del continente.

VII. LAS NUEVAS REGLAS DEL JUEGO

1. El multilateralismo y la globalización

Entre los factores que más han influido a nivel mundial para promover la liberalización y la apertura en materia de las normas que regulan la inversión externa figuran las resoluciones de la recientemente concluida Ronda Uruguay del GATT. Algunos de los nuevos temas que han sido objeto de regulación son los derechos de propiedad intelectual y las patentes de invención, el comercio de servicios, las inversiones ligadas al comercio y los servicios y la armonización de normas técnicas y fitosanitarias. Estos cambios han contribuido a aumentar la libertad de movimientos de las empresas transnacionales. Cabe examinar algunas de esas cláusulas con mayor detenimiento.

En materia de propiedad intelectual se han establecido nuevas reglas y disciplinas orientadas a proteger los derechos de propiedad intelectual de las personas y las empresas, así como a evitar que esos derechos se conviertan en obstáculos al comercio. En este sentido se han instaurado principios como el de trato nacional –equiparación de las normas que se aplican a nacionales y extranjeros– respecto de derechos originados en el exterior, y el de la aplicación de la cláusula de nación más favorecida respecto de preferencias otorgadas a determinados países. Muchas de esas normas protegen derechos de especial interés para las empresas transnacionales, particularmente en el campo de las tecnologías de la información; por ejemplo, los programas de computador, las bases de datos, las grabaciones de sonido, los productos cinematográficos y otros. En general, los gobiernos suscriptores se comprometen a establecer, en sus respectivas legislaciones nacionales, procedimientos y recursos que garanticen eficazmente el respeto de los derechos de propiedad intelectual, tanto por parte de los extranjeros como de los nacionales. Con tal objeto, se ha acordado que en la Organización Mundial de Comercio se establezca un Consejo encargado de supervisar los convenios.

En materia de medidas de inversión relacionadas con el comercio también se plantea, con algunas excepciones, el principio de trato nacional. Así, se prohíben las restricciones cuantitativas, por ejemplo, en materia de contenido nacional de productos elaborados, o respecto de la obligación de exportar una cuota mínima de lo que se produzca. En el acuerdo se establece que la Organización Mundial del Comercio (OMC) debe ser informada sobre el cumplimiento de estas normas, y se fijan plazos máximos para la implantación de las regulaciones internas correspondientes: dos años para los países desarrollados, cinco años para los en desarrollo, y siete para los menos desarrollados.

En materia de comercio de servicios se distinguen cuatro categorías: i) los servicios transfronterizos (como transporte y telecomunicaciones); ii) los provistos en un territorio a los consumidores procedentes de otra parte (turismo); iii) los provistos por empresas de un territorio en el de otra parte (banca, seguros, hotelería); iv) los provistos por ciudadanos oferentes que son trasladados desde un territorio al de otra parte (diferentes formas de consultoría y asistencia técnica). La prestación de algunos de los servicios

incluidos en las categorías i), iii) y iv) exige la instalación de empresas que contribuyen a ello y, por lo tanto, implican algún tipo de inversión extranjera o alianza empresarial. En general, las concesiones que se otorguen en este plano estarán sujetas a la cláusula de más favor, aunque se admiten exenciones limitadas a un lapso máximo de 10 años. Los países en desarrollo podrán negociar su apertura a la instalación de estos servicios a cambio de acceso a facilidades tecnológicas, canales de distribución y similares. En suma, las reglamentaciones nacionales deberán adaptarse a estos criterios de liberalización y apertura, que a su vez deberán ser "transparentes, razonables, objetivos e imparciales". Sin embargo, conviene reiterar que el acceso a los mercados y el trato nacional no son disposiciones obligatorias, sino objeto de negociación en listas nacionales. Esto permite un margen de maniobra para que los países miembros de un mismo esquema de integración puedan concederse ventajas recíprocas.

Atendiendo a este tipo de compromisos, cabe decir que las resoluciones de la Ronda Uruguay han contribuido a aumentar la libertad de movimientos de las empresas transnacionales.

Por otra parte, las resoluciones del GATT que restringen o prohíben imponer barreras al comercio y otorgar subsidios han contribuido a limitar la capacidad de maniobra de los gobiernos en la formulación de sus políticas comerciales. Así, los países aceptaron una reducción de 33% respecto del nivel arancelario vigente al iniciarse la Ronda. El resto de las barreras comerciales deben ser arancelizadas y rebajadas en 36%. Por otra parte, en materia de subsidios se restringe el margen de acción gubernamental al distinguir entre subsidios prohibidos, recurribles y no recurribles. Se consideran prohibidos los sujetos a los resultados de la exportación o al uso de producción nacional en vez de importada. Los recurribles son los que pueden causar perjuicio grave cuando el total de la subvención ad valorem supera un cierto nivel. Y los no recurribles son los destinados a la investigación y el desarrollo, el mejoramiento de las condiciones ambientales, el apoyo de regiones deprimidas y otros. El tema de los subsidios también influye en el tratamiento fiscal que puede aplicarse a las empresas —nacionales o transnacionales— vinculadas al comercio de exportación.

Estas limitaciones respecto de los instrumentos de política comercial disponibles se han fortalecido con la creación de la OMC, encargada no sólo de mediar en la solución de controversias, sino también de monitorear o fiscalizar las políticas comerciales de los países miembros. Se ha propuesto que la OMC coordine estas funciones de supervisión de las políticas comerciales con las que efectúan el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en otros campos afines. Todos éstos son elementos que están contribuyendo al proceso de liberalización global de las economías del mundo, en particular en el área de los movimientos de capitales y la inversión extranjera.

2. El regionalismo y la regionalización

El concepto de regionalismo, asociado, como se ha visto, al de regionalización, se refiere al proceso de establecimiento de tratados en virtud de los cuales los países intervinientes, caracterizados por una cierta contigüidad o vecindad geográfica, se conceden preferencias —recíprocas o no— orientadas a aumentar su interdependencia, al menos en el campo económico, y en ciertos casos, a avanzar hacia el acercamiento de sus regímenes y regulaciones, la formulación de políticas conjuntas y la constitución de espacios sociales integrados.

Una de las modalidades principales en el establecimiento de estos tratados son los acuerdos de integración, en su mayoría suscritos entre países con niveles de desarrollo relativamente análogos; éste ha

sido el caso —entre los desarrollados— de la actual Unión Europea, la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), y el acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá antes de la constitución del ALCAN. También existen acuerdos de integración suscritos entre países en desarrollo, de los que en América Latina se pueden encontrar abundantes ejemplos.

La literatura académica en materia de integración ha distinguido varios estadios de avance en este proceso, tales como las áreas de preferencias comerciales, las áreas de libre comercio, las uniones aduaneras, los mercados comunes y las uniones económicas. Tratados de otro tipo que generan regímenes especiales, pero no se encuadran en el concepto de integración, aunque sí en el de regionalismo, son los referidos a modalidades de cooperación "vertical" entre centros desarrollados y ciertas áreas en desarrollo sujetas a preferencias especiales. En este caso existen concesiones preferenciales asimétricas que los países desarrollados otorgan a países en desarrollo. Así sucede entre Europa y los países en desarrollo que fueron colonias de algunos de los miembros de la Unión, o entre Estados Unidos y México, los países centroamericanos y el Caribe, con los cuales ha establecido relaciones preferenciales.

Todos estos tratados contribuyen a densificar los flujos recíprocos de comercio e inversión entre los países firmantes. En consecuencia, las normas y acuerdos en que se plasma el fenómeno aquí denominado regionalismo son más amplias que las contenidas en los acuerdos formalizados de integración económica.

El proceso de regionalización en torno de los miembros de la tríada resulta coherente, en términos generales, con la lógica del regionalismo instaurado en cada caso. Los regímenes y medidas de excepción que cada miembro de la tríada ha concedido a sus socios comerciales más cercanos generan preferencias que refuerzan la intensidad de sus lazos comerciales y de capital recíprocos.

Cabe distinguir entre dos tipos de acciones que se apartan de los principios básicos del multilateralismo. Las primeras atañen al comercio administrado, que se funda en medidas especiales que soslayan o deforman las reglas del juego multilateral, o bien en legislaciones nacionales aprobadas unilateralmente por parte de los países que sustentan actitudes proteccionistas. A través de este comercio los grandes países industrializados expresan unilateralmente su poder productivo y comercial.

Las segundas, más que una desviación, son una legítima fuente de excepciones, aceptada por la comunidad internacional. Cabe, en este grupo, distinguir entre las concesiones unilaterales para favorecer a los países en desarrollo, y los acuerdos de integración regional.

Las concesiones unilaterales en favor de los países en desarrollo incluyen los regímenes preferenciales de comercio que los países desarrollados otorgan sobre la base de normas acordadas multilateralmente, como el Sistema Generalizado de Preferencias, u otras iniciativas nacionales, ejemplificada por la Iniciativa para la Cuenca del Caribe que Estados Unidos formulara para favorecer esa subregión.

Por otra parte, aunque los acuerdos de integración económica se encuadren legalmente en las normas del GATT (actual OMC), constituyen una importante excepción al principio de la nación más favorecida. El GATT los regula en su artículo XXIV, y aquí se hará referencia a aquellos acuerdos de carácter hemisférico que se están suscribiendo entre Estados Unidos y América Latina y el Caribe, en vista de su potencial capacidad para erosionar los efectos de otros regímenes preferenciales preexistentes en la región. La idea es poner de relieve que cuando Estados Unidos inicia tratados de integración hemisférica,

éstos no pueden ser evaluados con independencia de los otros acuerdos que configuran el conjunto de regímenes en que se plasma el regionalismo hemisférico del cual ese país es el centro.

Antes de entrar en este tema, en los próximos párrafos se revisarán brevemente los regímenes preferenciales de la Unión Europea y Japón. En la próxima sección se examinará el caso del regionalismo hemisférico cuyo centro se sitúa en Estados Unidos.

Los regímenes preferenciales de la Unión Europea favorecen, en primer lugar, a los países de África, el Caribe, y el Pacífico (ACP) que han sido colonias de sus principales países miembros. Como es obvio, no se incluyen en estas preferencias a las ex colonias latinoamericanas de Portugal y España, países que se han incorporado tardíamente a la Unión. El segundo lugar en cuanto a preferencias corresponde a los países mediterráneos, y el tercero, a los restantes de Asia y América Latina.

Los países ACP han suscrito las Convenciones de Lomé con la Comunidad Económica Europea. La última de éstas, Lomé IV, incluye a 69 países en desarrollo y a 12 de la Comunidad. Obtienen ventajas institucionales, comerciales y de ayuda al desarrollo.

Las ventajas comerciales benefician dos tipos de productos: los industriales, que gozan de total supresión de derechos de aduana, y los primarios. En el caso de estos últimos existen el Sistema de Estabilización de los Ingresos de Exportación (STABEX) para productos tropicales, y el Servicio Especial de Financiamiento para Productos Mineros de los Países ACP (SYSMIN), aplicado a los minerales. Cuando se reducen los ingresos de exportación de un país ACP, la Comunidad realiza transferencias estabilizadoras para compensar el deterioro de su balanza comercial.

En segundo lugar en la escala de preferencias comunitarias figuran los países ribereños del Mediterráneo. Con la excepción de Libia y Albania, todos ellos han suscrito acuerdos bilaterales de distinto tipo con la UE. En el caso de Turquía, un acuerdo de cooperación; con Malta y Chipre a fin de establecer una unión aduanera; con Israel, una zona de libre comercio; con la ex Yugoslavia existía un acuerdo comercial de cooperación. También existen acuerdos de cooperación con Marruecos, Argelia, Túnez, Egipto, Jordania, Líbano y Siria. Estos incluyen beneficios comerciales, tales como la eliminación de aranceles para productos industriales, aunque con algunas excepciones restrictivas, como por ejemplo respecto de los textiles. Los países mediterráneos, sin embargo, están excluidos de los mecanismos de estabilización de ingresos establecidos para las naciones ACP. Por oposición, las importaciones agrícolas procedentes de ellos están sometidas a cuotas que fijan un límite a la reducción parcial de aranceles.

Con los restantes países de Asia y América Latina sólo se han firmado acuerdos comerciales de carácter subregional o con algunas naciones aisladas. En 1990, la Comunidad adoptó una serie de medidas comerciales excepcionales y de validez temporal, como respuesta al Programa Especial de Cooperación presentado por el Gobierno de Colombia en el marco de la lucha internacional contra el narcotráfico. En virtud del reglamento 3835 del Consejo Europeo, se aplica un régimen comercial especial a Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, que consiste en la exención de cuotas y el otorgamiento de franquicias arancelarias para una lista especial de productos agrícolas durante un período de cuatro años. A partir de diciembre de 1991, estos beneficios fueron extendidos a productos agrícolas procedentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Sin embargo, el impacto comercial global de estas medidas es bastante limitado. El régimen preferencial más relevante concedido por Europa a América Latina es el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). En particular existe una completa exención arancelaria para las manufacturas provenientes de los países miembros del Grupo Andino. Pero dada la

escasa diversificación de la oferta exportadora de esos países esta preferencia no ha generado un gran impacto comercial.

Japón, por su parte, mantiene tratados bilaterales de comercio y navegación con muchos países, pero no pertenece a ninguna unión aduanera, zona de libre comercio u otro acuerdo **regional** preferencial. Por el contrario, critica este tipo de acuerdos por estimar que pueden conducir a la formación de bloques proteccionistas o excluyentes. Sin embargo, sus normas unilaterales entrañan una actitud regionalista que favorece a los países de su entorno.

El principal régimen de excepción que Japón aplica, al margen de las normas multilaterales, es el SGP, y lo hace sin excepciones a todos los países en desarrollo. Se instauró en 1971 y ha sido prorrogado decenalmente en 1981 y 1991. Abarca la mayoría de los productos industriales (excepto el petróleo bruto, determinados textiles, madera contrachapada, pieles de vestir y calzado) y aproximadamente la mitad de los bienes agropecuarios imponibles. Sin embargo, se fijan cuotas máximas a numerosos productos industriales con derecho a la aplicación del SGP. El esquema se revisa todos los años, y últimamente se amplió su cobertura tanto en cuanto a productos como a beneficiarios. En la actualidad estos últimos comprenden 131 países y 25 territorios. En el conjunto de los países en desarrollo, la categoría de los menos desarrollados recibe trato especial, pues sus franquicias no están sujetas a cuotas.

De las importaciones totales de Japón con derecho a acogerse al sistema generalizado de preferencias, más de un 50% corresponde a Corea, la provincia china de Taiwán y China. Si se agregan Tailandia, Filipinas, Malasia, Indonesia y Singapur, ese porcentaje se eleva a 72%. Brasil y Venezuela son los principales beneficiarios en América Latina con un 7% y un 2% de ese total, respectivamente.

0

VIII. REGIONALIZACIÓN Y REGIONALISMO HEMISFÉRICOS

1. La regionalización hemisférica

A continuación se comentarán las variaciones de la participación porcentual de exportaciones de los principales acuerdos regionales y subregionales vigentes en el ámbito hemisférico. Estos son el ALCAN, el Mercado Común Centroamericano (MCCA), el Grupo Andino y el Mercosur. En todos los casos comentados se observa que las exportaciones "intraacuerdo" han tendido a crecer en términos de participación porcentual.

Cuadro 2

ACUERDO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE: EXPORTACIONES POR DESTINO COMO PORCENTAJE DEL TOTAL, 1990-1995

| Esquema | 1990 | 1995 |
|--|------|------|
| Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte | 40.7 | 46.1 |
| Comunidad del Caribe | 0.6 | 0.5 |
| Mercosur | 1.4 | 2.3 |
| Grupo Andino | 1.4 | 1.7 |
| Chile | 0.4 | 0.5 |
| Mercado Común Centroamericano | 0.6 | 0.8 |
| Resto | 54.9 | 48.9 |

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), "Integración y comercio en América", División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos, Washington, D.C., 1996.

Los países integrantes del ALCAN han incrementado la proporción de sus exportaciones recíprocas de 40.7% a 46.1% en el quinquenio considerado. También han expandido, aunque muy marginalmente, las cuotas (en proporción muy pequeñas) de sus exportaciones a los demás acuerdos regionales y subregionales. La destinada al resto del mundo, en tanto, se ha reducido de 55% a 49%.

Cuadro 3
**MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO: EXPORTACIONES POR DESTINO
 COMO PORCENTAJE DEL TOTAL, 1990-1995**

| Esquemas | 1990 | 1995 |
|--|------|------|
| Mercado Común Centroamericano | 16.7 | 18.8 |
| Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte | 43.6 | 41.8 |
| Comunidad del Caribe | 1.1 | 0.4 |
| Mercosur | 0.2 | 0.2 |
| Grupo Andino | 0.8 | 1.5 |
| Chile | 0.0 | 0.7 |
| Resto del mundo | 37.6 | 36.6 |

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), "Integración y comercio en América", División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos, Washington, D.C., 1996.

En el mismo período, las exportaciones del MCCA al ALCAN han disminuido porcentualmente de 43.6% a 41.8%, en tanto que las exportaciones recíprocas crecieron de 16.7% a 18.8%. Las exportaciones dirigidas al Grupo Andino han aumentado, las con destino al Mercosur han mantenido su cuota, y han disminuido las ventas externas a la CARICOM, si bien en todos los casos las variaciones porcentuales han sido muy exiguas, dado que el grueso del comercio centroamericano se dirige a los países del ALCAN y el resto del mundo. Estas últimas han disminuido ligeramente, de 37.6% a 36.6%.

Cuadro 4
**GRUPO ANDINO: EXPORTACIONES POR DESTINO
 COMO PORCENTAJE DEL TOTAL, 1990-1995**

| Esquemas | 1990 | 1995 |
|--|------|------|
| Grupo Andino | 4.2 | 12.0 |
| Mercado Común Centroamericano | 0.9 | 1.3 |
| Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte | 53.2 | 41.7 |
| Comunidad del Caribe | 0.6 | 0.5 |
| Mercosur | 2.6 | 3.7 |
| Chile | 1.5 | 1.7 |
| Resto del mundo | 37.9 | 39.0 |

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), "Integración y comercio en América", División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos, Washington, D.C., 1996.

La proporción de las exportaciones del Grupo Andino al ALCAN disminuyó de 52.3% a 41.7%; las destinadas al resto del mundo aumentaron de 38% a 39%. El comercio intrasubregional tuvo un espectacular aumento de 4.2% a 12%. También se expandieron sustancialmente las exportaciones hacia el Mercosur, aunque a partir de cuotas muy reducidas.

Cuadro 5
MERCOSUR: EXPORTACIONES POR DESTINO COMO PORCENTAJE
DEL TOTAL, 1990-1995

| Esquemas | 1990 | 1995 |
|--|------|------|
| Mercosur | 8.9 | 20.3 |
| Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte | 23.6 | 16.9 |
| Grupo Andino | 3.1 | 4.9 |
| Mercado Común Centroamericano | 0.3 | 0.4 |
| Comunidad del Caribe | 0.5 | 0.3 |
| Chile | 2.1 | 3.8 |
| Resto del mundo | 61.5 | 63.4 |

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), "Integración y comercio en América", División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos, Washington, D. C., 1996.

Las exportaciones del Mercosur al ALCAN se redujeron de 23.6% a 16.9%, y las destinadas al resto del mundo cayeron de 61.5% a 53.4%. Las ventas recíprocas aumentaron sustancialmente de 8.9% a 20.3%, y también las dirigidas al Grupo Andino, de 3.1% a 4.9%.

Los países miembros de los acuerdos latinoamericanos han reducido el porcentaje de sus exportaciones con destino al ALCAN, en el ámbito hemisférico, en tanto que han aumentado o se han mantenido en la misma proporción —a veces exigua— sus exportaciones "interacuerdos", en el plano de América Latina. Por oposición, las exportaciones del ALCAN dirigidas a los acuerdos latinoamericanos, con excepción de la CARICOM, se han expandido, aunque ligeramente. Esto implica un incremento del superávit comercial de Estados Unidos con los países de la región (BI, 1996).

Distancias geográficas y vinculación comercial

La vinculación comercial hemisférica con Estados Unidos tiende a disminuir a medida que aumenta la distancia geográfica. Esta propensión puede observarse ahora por la parte de las importaciones sobre la base de los datos correspondientes al año 1994, examinados por grupos de países. En este caso no se toma en cuenta la pertenencia a un determinado acuerdo de integración, sino más bien la vecindad o cercanía recíproca en el seno del grupo.

Cuadro 6
**AMÉRICA LATINA: EXPORTACIONES E IMPORTACIONES HACIA Y DESDE
 ESTADOS UNIDOS COMO PORCENTAJE DEL TOTAL, 1994**

| PAÍS | EXPORTACIONES | IMPORTACIONES |
|-------------|---------------|---------------|
| Argentina | 10.9 | 22.8 |
| Chile | 15.5 | 23.7 |
| Uruguay | 6.8 | 9.7 |
| Paraguay | 7.0 | 11.7 |
| Brasil | 20.6 | 23.1 |
| Bolivia | 35.9 | 18.8 |
| Perú | 17.9 | 28.1 |
| Ecuador | 42.5 | 25.6 |
| Colombia | 35.8 | 32.0 |
| Venezuela | 52.8 | 46.1 |
| Costa Rica | 43.4 | 44.0 |
| Nicaragua | 42.9 | 25.2 |
| Honduras | 53.8 | 47.5 |
| El Salvador | 22.6 | 41.5 |
| Guatemala | 32.2 | 44.2 |
| México | 85.2 | 69.2 |
| Total | 47.0 | 44.5 |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *El regionalismo abierto: América Latina y el Caribe en la economía internacional (LC/R.1622)*, Santiago de Chile, mayo de 1996.

Puede construirse un primer grupo con los países geográficamente más alejados de Estados Unidos —Argentina, Chile, Uruguay, Paraguay, Brasil, Bolivia y Perú— en los que tanto las exportaciones hacia Estados Unidos como las importaciones de ese origen representan menos de un tercio de sus respectivos totales. En este grupo la única excepción es Bolivia, donde las exportaciones hacia Estados Unidos constituyen poco más de un tercio del total.

En un segundo grupo, integrado por Ecuador, Colombia, Venezuela, y los países centroamericanos, se registra una proporción de exportaciones e importaciones hacia y desde Estados Unidos superior a un tercio e inferior a dos tercios de los respectivos totales. Las únicas excepciones en

este grupo corresponden a El Salvador (22.6%), Guatemala (32.2%) y Nicaragua (25.2%) en materia de importaciones.

México es el único país en que más de dos tercios de las exportaciones se destina a Estados Unidos y una proporción similar de las importaciones proviene de ese país.

Estas tendencias en el proceso de regionalización hemisférica guardan cierta relación con el tipo de arreglos preferenciales, tanto los concedidos unilateralmente por Estados Unidos, como los nuevos, de carácter recíproco, asociados a los acuerdos de integración hemisférica. A continuación se comentará este segundo aspecto.

2. El regionalismo hemisférico

a) La Iniciativa para las Américas

A comienzos de los años noventa, Estados Unidos, que se había mantenido reticente y distante respecto de los procesos latinoamericanos de integración, cambió su actitud y propuso la Iniciativa para las Américas. Esta fue anunciada en junio de 1990 e incluyó componentes de comercio, inversión, deuda y medio ambiente. Como primer paso para su implementación se propusieron "acuerdos marco" sobre el comercio y las inversiones, con vistas a promover la liberalización de mercados.

Los acuerdos marco suscritos difieren entre países, pero todos incluyen un conjunto de principios básicos, mecanismos consultivos bilaterales y programas de liberalización comercial. En los años posteriores al lanzamiento de la Iniciativa se han producido algunos avances importantes. Entre Estados Unidos y 31 países de América Latina y el Caribe se han firmado 16 acuerdos marco sobre comercio e inversión, tanto bilaterales como plurilaterales. Algunos de estos últimos fueron los celebrados con el Mercosur y con los trece países de la Comunidad del Caribe (CARICOM). Entre las condiciones explícitas o implícitas para participar en estos acuerdos se incluyen el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica, la promoción de políticas de liberalización y la incorporación al GATT. Esta convergencia de acciones de apertura y liberalización con la suscripción de preferencias comerciales constituye el meollo mismo de la estrategia denominada regionalismo abierto (CEPAL, 1994d).

Los acuerdos suscritos en el marco de la Iniciativa debían ser compatibles con el artículo 24 del GATT, y en ellos, además del comercio, se consideraron las inversiones, los servicios y la propiedad intelectual. Todos los avances en esta dirección tenían, y siguen teniendo, como meta final la constitución de una zona hemisférica de libre comercio. Sin embargo, antes de resumir la evolución reciente de las acciones orientadas a la creación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), conviene pasar revista al Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN).

b) El Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte

La gestación del ALCAN se inició en junio de 1990 –poco después del lanzamiento de la Iniciativa para las Américas– con el propósito de establecer un acuerdo de libre comercio entre Canadá y los Estados Unidos. Posteriormente, en 1991, se decidió incluir a México. Las negociaciones se realizaron

en 18 comisiones, agrupadas en 6 categorías generales; entre otros temas, estas comisiones estuvieron dedicadas a acceso a los mercados, reglas comerciales, servicios, inversiones, derechos de propiedad intelectual, textiles y solución de diferencias. Posteriormente se negociaron dos acuerdos paralelos sobre aspectos laborales y ambientales. El 1 de enero de 1994, tras ser ratificado por los parlamentos de los tres países, el ALCAN entró en plena vigencia.

El 13 de mayo de 1992, el Gobierno de los Estados Unidos anunció su intención de negociar un acuerdo de libre comercio con Chile, una vez que se ratificara el ALCAN ampliado con México.

Durante 1995, el procedimiento para seguir incorporando países al ALCAN experimentó un grave tropiezo cuando el Congreso estadounidense negó al Ejecutivo su acuerdo con las disposiciones de aprobación expedita (*fast track*) para la negociación de nuevos acuerdos comerciales, lo que frustró (o al menos postergó) la incorporación de Chile al ALCAN. También en el curso de 1995 y 1996 surgieron roces y dificultades en las relaciones de Estados Unidos con los miembros del ALCAN, así como con otros países latinoamericanos. La severa crisis mexicana tras la devaluación del peso ("tequilazo"), generó incertidumbre y fricción en varios planos entre dicho país y Estados Unidos. Por otra parte, el endurecimiento del embargo estadounidense en contra de Cuba, dio lugar a críticas no sólo por parte de países latinoamericanos, sino también de Canadá, miembro del ALCAN e importante inversionista en dicho país caribeño. Por último, la denominada "descertificación" de Colombia con respecto a su combate contra la droga también creó roces con dicho país. Estos eventos, junto con un fortalecimiento de las corrientes aislacionistas contrarias a la migración de latinos hacia Estados Unidos, han venido modificando el clima de las relaciones hemisféricas.

Más allá de los efectos de estas circunstancias generales en las relaciones hemisféricas, el ALCAN no es un mero acuerdo más que viene a sumarse a otros previamente suscritos en la misma región, sino el que por primera vez vincula a un gran centro desarrollado con un país en desarrollo; no obstante, debe ser entendido en el marco más amplio de los demás acuerdos suscritos por los Estados Unidos. Antes de repasar someramente algunos de los regímenes preferenciales aprobados por este país en favor de América Latina, conviene resumir la evolución de los esfuerzos por crear un Área de Libre Comercio de las Américas.

c) El Área de Libre Comercio de las Américas

En la Cumbre de las Américas, celebrada en Miami en diciembre de 1994, el gobierno de los Estados Unidos formalizó una iniciativa para crear un área de libre comercio hemisférica para el año 2005. El inicio formal de las deliberaciones orientadas a tal fin tuvo lugar en Denver, a mediados de 1995. En tal oportunidad se crearon siete grupos de trabajo sobre: acceso a mercados, inversiones, subsidios y sanciones comerciales, procedimientos aduaneros y normas de origen, medidas sanitarias y fitosanitarias, y normas técnicas.

El 21 de marzo de 1996 tuvo lugar en Cartagena de Indias la segunda Reunión Ministerial sobre Comercio. Esta reunión estuvo signada por un nuevo "clima" hemisférico, menos entusiasta que el que primó en las anteriores, atribuible a los ya comentados tropiezos en las relaciones de Estados Unidos con algunos países de América Latina y el Caribe, por una parte, y por la otra, a un endurecimiento, liderado por Brasil, de las posiciones negociadoras del Mercosur. Así, una de los pocos resultados concretos de esta reunión fue la creación de otros cuatro grupos de trabajo: compras de Estado, derechos

de propiedad intelectual, comercio de servicios y política de competencia. Sin embargo, no se logró acordar términos de referencia mínimos para dar inicio de las negociaciones.

Finalmente, en febrero de 1997, los viceministros de relaciones exteriores se reunieron en Recife para convenir cuatro puntos fundamentales: i) el ALCA incluirá los 34 países miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA), no se constituirá sobre la base de ningún acuerdo preexistente (como el ALCAN, por ejemplo), y se limitará a ser un acuerdo de libre comercio, en la amplia acepción actual de este tipo de tratados (como lo demuestra la vasta gama temática de los grupos de trabajo); ii) los países podrán negociar individualmente o en grupos. El Mercosur y la CARICOM decidieron hacerlo grupalmente, en tanto que los miembros del ALCAN lo harán individualmente. La Comunidad Andina y el Mercado Común Centroamericano no se han pronunciado todavía; iii) los acuerdos perfeccionados en el ALCA deberán ser aceptados *in toto*, adoptando en tal sentido una modalidad de compromisos análoga a la que dio origen a la OMC, con algunas facilidades y tolerancias en materia de cumplimiento para las economías de menor desarrollo relativo; iv) se creará una Secretaría Formal encargada de posibilitar y encauzar las negociaciones.

Respecto de la secuencia de las negociaciones surgieron algunas discrepancias. El Mercosur propuso iniciar el proceso durante el bienio 1998-1999 con la negociación de las medidas de índole más técnica orientadas a facilitar el comercio, abordar los regímenes comerciales, con especial referencia a la agricultura, en el trienio 2000-2002, y culminar en 2003-2005 con el acceso a mercados y otros temas conexos. La secuencia que propone Estados Unidos es más o menos la opuesta. Canadá y la CARICOM, por su parte, han sugerido avanzar simultáneamente en todos los frentes, con vistas a concluir las negociaciones durante el período 2003-2005.

En resumidas cuentas, desde la partida del proceso negociador se deja en claro el carácter unidimensional del acuerdo perseguido y su compatibilidad con la existencia y profundización de otros acuerdos preexistentes. También se reconoce el derecho de los miembros de esos acuerdos a negociar en bloque. Por otra parte, se nota el esfuerzo de Estados Unidos por imprimir mayor velocidad e intensidad al proceso negociador, y una actitud más pausada por parte de los miembros del Mercosur.

d) El marco más amplio del regionalismo hemisférico

Es evidente que tanto el ALCA como el ALCAN deben ser entendidos en el marco más amplio de otros acuerdos ya suscritos entre Estados Unidos y América Latina y el Caribe, los que favorecen en particular a los países situados en el área de influencia más inmediata del gran vecino del norte.

De estos regímenes o acuerdos preexistentes, quizá el más importante sea el denominado régimen de maquila. Se trata de preferencias arancelarias otorgadas por Estados Unidos a los artículos reimportados, cuyo valor se haya aumentado o mejorado su calidad en el extranjero. Se alienta a las empresas nacionales que proporcionan los insumos y a las extranjeras que los elaboran a que cooperen de esta manera, estimulando una producción conjunta. Los aranceles no se imponen sobre el valor total de los productos, sino sobre el valor añadido fuera de Estados Unidos. La subpartida 9802.00.60 comprende metales originados en Estados Unidos, procesados en el extranjero y devueltos a ese país para ulteriores elaboraciones. La subpartida 9802.00.80 incluye residualmente importaciones de otros artículos fabricados en Estados Unidos.

Este tipo de concesiones vinculadas a regímenes de subcontratación o maquila han adquirido suma importancia. Constituyen más de 15% de las importaciones totales estadounidenses, y han crecido con gran rapidez. Aproximadamente 50% de las exportaciones totales de México están acogidas a este régimen que, para este país, resulta mucho más importante que el Sistema Generalizado de Preferencias concedido por Estados Unidos. Aunque también en otros países grandes y medianos de la región se ha adoptado el sistema de maquila, los resultados han sido mínimos en comparación con la experiencia mexicana. Por ejemplo, en 1990, las exportaciones de la industria maquiladora a Estados Unidos ascendieron a 13 000 millones de dólares. Por su parte, Brasil y Colombia, en conjunto, exportaron solo 772 millones de dólares bajo el régimen de maquila, cifra marginal comparada con el valor de casi 12 000 millones de dólares de sus ventas al mercado estadounidense.

Otro régimen preferencial de gran importancia es la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe. Se aplica a los cinco miembros del Mercado Común Centroamericano y los 13 de la Comunidad del Caribe, más Aruba, Islas Vírgenes Británicas, República Dominicana, Haití, Antillas Neerlandesas y Panamá. También a los originados en Puerto Rico que hayan recibido valor agregado en dichos países y territorios. Prevé la concesión de franquicias arancelarias a todos los productos de esos orígenes, salvo los excluidos por ley (textiles, indumentaria, calzado, manufacturas de cuero y ciertos relojes). También incluye otras ventajas, como asistencia técnica, incentivos fiscales para empresas estadounidenses y programas de promoción del comercio y las inversiones.

Se ha opinado que la suscripción del ALCAN erosionará de manera apreciable las ventajas relativas de que disfrutaban los países beneficiarios de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe. En respuesta a estas preocupaciones, recientemente se ha presentado un proyecto de ley al Congreso estadounidense en la cual se propone liberar de gravámenes ciertos productos provenientes de la Cuenca del Caribe actualmente excluidos de los beneficios de la ICC. Entre estos se cuentan los textiles y vestuario, el calzado, las prendas de cuero, el atún enlatado, el petróleo y sus derivados y cierto tipo de relojes. Según el proyecto, a estos productos provenientes de los países beneficiarios de la ICC, se les otorgaría el mismo tratamiento tarifario que el ALCAN concede a México. La subcomisión de comercio ya está estudiando el contenido de esta iniciativa, que por ahora no es más que una muestra de la preocupación de ciertos sectores por la erosión de los beneficios de la ICC.

De mucho menor importancia para los beneficiarios es el Régimen de Preferencias Comerciales para los Países Andinos. Se trata de una legislación cuyo objeto es ayudar a Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia para que puedan efectuar exportaciones hacia los Estados Unidos, ofreciéndoles así una alternativa viable al tráfico de estupefacientes. Con tal propósito se conceden franquicias arancelarias a un conjunto de productos durante un período de 10 años. Se ha estimado que el programa se aplicará a importaciones por casi 300 millones de dólares, monto que corresponde a 5%, aproximadamente, de las importaciones totales desde esos países.

En el contexto de estos regímenes preexistentes, la suscripción del ALCAN y el avance hacia un área hemisférica de libre comercio suponen modificaciones significativas de la estructura de preferencias especiales que Estados Unidos concedía a algunos países o regiones de América Latina. Esto demuestra que el fenómeno del regionalismo no se inicia ni se agota con las iniciativas de liberalización del comercio hemisférico.

Los procesos reseñados más arriba demuestran la conveniencia de establecer una importante distinción conceptual entre los procesos de integración unidimensionales cuyo fin es expandir los espacios

económicos mediante medidas preferenciales de mercado, y los multidimensionales, que aspiran a profundizar espacios políticos, económicos y sociales.

En la actualidad, el proceso de avance hacia una creciente interdependencia internacional se aprecia claramente en el plano económico, pero no así en el ámbito social. Si bien la revolución tecnológica y las normas multilaterales a nivel mundial facilitan el movimiento de mercancías, capitales e información, los procesos migratorios a nivel internacional están todavía severamente limitados por barreras tanto económicas como institucionales. Simplificando, se podría decir que la expansión de los espacios económicos no siempre tiene como correlato una expansión paralela de los espacios sociales. Desde este ángulo, los procesos de integración profunda que, por una parte, abarcan los movimientos de personas y, por la otra, avanzan hacia la formulación de regímenes y políticas conjuntas, poseen un contenido multidimensional que excede los aspectos estrictamente económicos. El Mercosur, el Grupo Andino, el MCCA y la propia CARICOM son ejemplos de acuerdos que se proponen avanzar hacia una integración multidimensional o profunda, siguiendo una línea cuya expresión más prototípica a nivel mundial es, sin duda, la Unión Europea.

TERCERA PARTE

LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

IX. EL MARCO HISTÓRICO

1. Antecedentes

Desde la época de la conquista y la colonización hasta el primer tercio de este siglo, América Latina se caracterizó por su inserción —colonial y neocolonial, primero, y periférica después— en el orden económico internacional. Durante ese largo período, las relaciones económicas recíprocas fueron escasas, primero, por la gravitación de las restricciones colonialistas y, posteriormente, neocolonialistas; luego, por sus propias estructuras de oferta exportable especializadas en el abastecimiento de la demanda de los centros industriales. Como es obvio —y a pesar de los ideales bolivarianos tempranamente propuestos— en ese período no estaban dadas las condiciones políticas, sociales o económicas para avanzar en un proceso de integración regional.

A partir de los años treinta y, más generalizadamente, después de la segunda guerra mundial, los países latinoamericanos fueron adentrándose en una vía de desarrollo económico protegido, cuyo núcleo esencial fue el proceso denominado de industrialización por sustitución de importaciones. Uno de los problemas fundamentales que limitaba este tipo de desarrollo era la reducida dimensión de los mercados nacionales. Ya en las propuestas de la CEPAL de los años cincuenta y sesenta se plantearon tres vías para dar nuevo impulso al desarrollo regional: la expansión de los mercados internos mediante las reformas agrarias y otros mecanismos redistributivos del ingreso; la creciente participación en los mercados extrarregionales por medio de la promoción de las exportaciones de manufacturas al resto del mundo; y la expansión del mercado latinoamericano mediante la integración económica.

Cuadro 7
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EXPORTACIONES TOTALES
 Y ENTRE ESQUEMAS DE INTEGRACIÓN**
(Miles de millones de dólares y porcentajes)

| | 1960 | 1970 | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 |
|--|------|------|------|------|-------|-------|
| ALADI | | | | | | |
| Exportaciones totales | 7.3 | 12.8 | 80.3 | 85.4 | 112.7 | 206.3 |
| Intrarregionales (%) | 7.7 | 9.9 | 13.6 | 8.3 | 10.8 | 17.2 |
| Grupo Andino | | | | | | |
| Exportaciones totales | 3.6 | 5.4 | 30.6 | 24.3 | 30.8 | 40.2 |
| Intrarregionales (%) | 0.7 | 1.8 | 3.7 | 3.2 | 4.1 | 11.9 |
| Mercosur | | | | | | |
| Exportaciones totales | | | 29.5 | 35.2 | 46.4 | 70.3 |
| Intrarregionales (%) | | | 11.6 | 5.5 | 8.9 | 20.5 |
| Mercado Común Centroamericano | | | | | | |
| Exportaciones totales | 0.4 | 1.1 | 4.5 | 3.5 | 4.0 | 7.8 |
| Intrarregionales (%) | 7.0 | 26.2 | 25.4 | 15.5 | 17.3 | 19.2 |
| América Latina y el Caribe | | | | | | |
| Exportaciones totales | 8.6 | 15.3 | 95.1 | 96.9 | 122.7 | 220.3 |
| Intrarregionales (%) | 8.8 | 13.3 | 16.4 | 10.6 | 13.1 | 19.5 |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), **Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 1996**, (LC/G.1941), Santiago de Chile, 1996.

2. El período 1960-1980

En el anterior contexto, el proyecto integracionista de los años sesenta se concibió como un vehículo de desarrollo que condujera al aprovechamiento de las economías de escala y especialización, así como a una más amplia asimilación de progreso técnico. Así, fue una integración orientada al desarrollo de largo plazo. Sin embargo, durante las dos décadas siguientes la expansión del intercambio intrarregional exhibió, salvo en el caso particular de Centroamérica, un ritmo muy moderado. Como porcentaje de las exportaciones totales, las exportaciones recíprocas aumentaron de 8.8% en 1960, a 13.3% en 1970, alcanzando su máximo histórico en 1981, con 16.6%. Entre los países que actualmente integran la ALADI (los de Sudamérica, más México), el mismo indicador del intercambio recíproco subió de 7.7% en 1960, a 9.9% en 1970, con un nivel máximo de 13.7% en 1981. Sólo se lograría superar estas cotas a comienzos de los años noventa (CEPAL, 1995a).

Esos escasos resultados pueden atribuirse al carácter exageradamente proteccionista de la estrategia industrializadora imperante. La protección que posibilitó el desarrollo industrial latinoamericano de posguerra fue adquiriendo modalidades tan amplias e indiscriminadas que terminó resguardando crecientes grados de ineficiencia empresarial.

Distinto fue el cuadro en los países centroamericanos, que mantenían economías abiertas, pequeñas y exportadoras de productos primarios, en las que el proceso integracionista se fundó, desde el comienzo, en mecanismos que posibilitaran una mayor apertura recíproca, pero se carecía de bases estructurales suficientes como para intentar iniciar un proceso de industrialización similar al emprendido por los países de la ALALC. En 1960, las exportaciones intrarregionales de Centroamérica como porcentaje de las totales alcanzaban a 7.0%, y de allí saltaron a 26.2% en 1970, para estancarse y decaer ligeramente a 25.4% en 1980 (CEPAL, 1995a). Las características y circunstancias de estos distintos procesos se examinan en las secciones que siguen.

a) La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio

En 1960, las 10 naciones sudamericanas independientes, más México, suscribieron el Tratado de Montevideo, en virtud del cual se creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Dotada de una infraestructura institucional bastante rígida, se propuso como objetivo fundamental la creación de una zona de libre comercio en un plazo de 12 años. Con tal fin, se estableció un mecanismo de desgravación arancelaria para la concesión de preferencias recíprocas, basado en "listas nacionales", negociadas bilateralmente, y "listas comunes", negociadas multilateralmente. Este procedimiento resultó engorroso y lento. El principio básico era que se liberalizaba sólo el comercio de los productos incluidos en dichas listas, en tanto que el resto quedaba sujeto a protección.

Los mecanismos integradores no pudieron sustraerse a la estrategia de desarrollo imperante, en cuyo marco la protección era la regla general y la liberalización, la excepción. Este modo de operar fue especialmente notorio en los países de la ALALC, muchos de los cuales, durante la década del sesenta, habían avanzado bastante en el proceso de industrialización por sustitución de importaciones. Finalmente, los resultados obtenidos fueron bastante magros.

Casi 20 años después de la fundación de la ALALC, en torno del bienio 1977-1978, en dólares de 1970, el comercio negociado (826 millones de dólares) representaba un 41% del comercio recíproco

de los países miembros (aproximadamente 2 000 millones de dólares). Un estudio efectuado en 1980 (INTAL, 1980) demostró que alrededor de 75% de las preferencias concedidas resultaron eficaces para incentivar el comercio en el seno de la ALADI. En resumen, un 30% (40% multiplicado por 75%) del comercio intra-ALADI total parecía haber sido significativamente estimulado por las preferencias arancelarias negociadas.

Como durante ese período el comercio intra-ALADI representaba aproximadamente 14% del comercio total de la Asociación, resultaba que sólo un 4.2% (30% multiplicado por 14%) de ese total se vinculaba a las preferencias arancelarias negociadas. Lo importante era determinar si esas preferencias contribuían de manera decisiva al crecimiento del comercio intrarregional.

Aunque en el período considerado, el comercio entre los países miembros de la ALALC mostró un aumento relativo, ese efecto puede haber resultado más bien de la diversificación industrial —que enriqueció la oferta exportable y acrecentó las oportunidades de comercio— que del impacto de las preferencias negociadas.

De hecho, en el comercio intralatinoamericano la proporción de las exportaciones de manufacturas fue, y sigue siendo, muy superior a su proporción en el comercio global. En suma, la industrialización latinoamericana fue creando las condiciones mínimas de interdependencia requeridas para estimular el comercio recíproco, pero el carácter proteccionista de la estrategia industrializadora redujo el potencial de ese tráfico.

En 1969, en los países medianos y pequeños de la ALALC se consideró que los beneficios de la integración no se estaban distribuyendo equitativamente. Se generó entonces una reacción contra la excesiva preponderancia de Argentina, Brasil y México. En 1969, los gobiernos de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú (con la posterior incorporación de Venezuela), suscribieron el Acuerdo de Cartagena, en virtud del cual se estableció el Grupo Andino. Desde un punto de vista jurídico, la pertenencia a éste se compatibilizó con la pertenencia simultánea a la ALALC. El Grupo Andino estableció una institucionalidad bastante frondosa y compleja, con intenciones de aproximar regímenes jurídicos y armonizar políticas en materias relevantes.

Durante el período 1969-1973, el Grupo Andino operó razonablemente bien, pero con resultados moderados en materia de intercambio. En 1960, las exportaciones recíprocas dentro del Grupo, medidas como porcentaje de sus exportaciones totales, sólo alcanzaban a 0.7%, para subir a 1.8% en 1970, y llegar a 4.0% en 1980 (CEPAL, 1995a).

En 1974, tras la instalación del régimen autoritario en Chile —de tendencias liberalizantes en el plano económico— este país objetó categóricamente las condiciones de la Decisión 24, relativa al Código Común de Inversiones del Pacto Andino. Los conflictos de allí derivados provocaron el retiro de Chile del Acuerdo de Cartagena en 1976.

La lección que emerge claramente de ese período del Grupo Andino es que la integración económica, como proceso políticamente inducido, no puede estar al margen de la estrategia general de desarrollo que adopten los países. El alejamiento de Chile del Acuerdo de Cartagena es atribuible a que este país había asumido tempranamente una estrategia aperturista, privatizante y desreguladora que resultaba incompatible con la filosofía relativamente más proteccionista, con mayor protagonismo estatal y más alto grado de regulación que aún sustentaban los restantes países del Grupo.

A comienzos de 1980, y antes de que la crisis recesiva derrumbara el intercambio recíproco, los países miembros de la ALALC reconocieron que las rigideces de los mecanismos operativos del Acuerdo hacían necesario redefinir los compromisos integradores.

Se suscribió entonces el Tratado de Montevideo de 1980, que dio origen a la Asociación Latinoamericana de Libre Intercambio (ALADI). El rasgo que caracterizó este Acuerdo fue el alto grado de libertad de maniobra concedido a los países miembros para que definieran la profundidad y las modalidades de sus compromisos integradores. Los dos mecanismos principales del Tratado son los Acuerdos de Alcance Parcial, que operan en un ámbito bilateral o plurilateral, y los Acuerdos de Alcance Regional, de carácter multilateral. En cualquiera de los dos casos, las normas son altamente flexibles para permitir que los países definan los términos del acuerdo que desean suscribir. De hecho, estas modalidades significan sacrificar el principio del multilateralismo entre los países miembros de la ALADI, pues las preferencias que se conceden algunos de ellos no son obligatoria o automáticamente extensibles al resto (principio de la nación más favorecida).

Si bien la nueva estructura de la ALADI coincidió con el inicio de un período claramente regresivo para la integración, la flexible normativa de este acuerdo sirvió para abrir un mínimo cauce a la proliferación de los compromisos durante los años noventa. Estos temas serán retomados más adelante, pero antes convendría bosquejar la experiencia integracionista centroamericana durante este período.

b) El Mercado Común Centroamericano

También en los años sesenta, y después de un largo período preparatorio, se instituyó el Mercado Común Centroamericano (MCCA). Las economías de esa subregión, a diferencia de las sudamericanas, eran todas pequeñas, exportadoras de productos primarios (mayoritariamente agrícolas de clima tropical), y escasamente diversificadas. En este caso, los recelos proteccionistas de las economías incipientemente industrializadas y sujetas a la estrategia sustitutiva de importaciones no estaban presentes, porque, en rigor, no había demasiada industria que proteger. En consecuencia, se adoptó un amplio compromiso de inmediata liberación de todas las importaciones provenientes de Centroamérica. Estas representaban 95% de los productos comprendidos en el intercambio mutuo.

En 1962, y fundamentalmente con un propósito industrializador, se adoptó un protocolo orientado a constituir gradualmente un arancel externo común. Paralelamente, el MCCA adoptó un Régimen de Industrias de Integración, que contemplaba la especialización productiva de los países miembros, con el fin de promover un desarrollo industrial protegido por el arancel externo común y otras medidas fiscales. En todo caso, desde el punto de vista del incremento del intercambio recíproco, el experimento fue un éxito durante su primer decenio de funcionamiento, pero luego se estancó.

Este proceso, inicialmente tan dinámico, tuvo a su favor el agresivo esfuerzo de liberalización comercial recíproca, que derribó efectivamente las trabas al intercambio. Pero como contrapartida, el proyecto industrializador, apenas abordado como estrategia, cayó en los mismos vicios ya afincados en el caso sudamericano: excesivos componentes intervencionistas, burocratismo y tempranas divergencias respecto del criterio para distribuir las actividades industriales entre los países.

A nivel más profundo, el estancamiento del proyecto industrializador del MCCA en los años setenta admite explicaciones económicas de naturaleza estructural: escasez de empresariado y fuerza

laboral calificados, así como de adecuada infraestructura por la parte de la oferta. Por la parte de la demanda, gravitó negativamente el muy pequeño tamaño del mercado centroamericano —integrado por países con bajos niveles de urbanización e ingreso, y altos índices de pobreza rural— el que, aun integrado, no proveía escalas suficientes como para estimular las inversiones industriales.

3. Los años ochenta

Como introducción al tema, conviene recordar brevemente la coyuntura por la que pasaba el desarrollo de los países latinoamericanos en la década de 1980. A fines de los años setenta, los países grandes y medianos se "beneficiaron" de las facilidades crediticias internacionales derivadas del auge del petróleo y las transformaciones del sistema cambiario y financiero internacional, con tipos de cambio flexibles y tasas de interés variables. Sin embargo, en los años ochenta, el alza de las tasas internacionales de interés y la caída de los precios de los productos primarios generaron una retracción procíclica de los capitales que tan abundantemente habían llegado, y se desencadenó la crisis de la deuda.

Como única alternativa de política económica compatible con el servicio de la deuda, las autoridades de los países de la región se vieron obligadas a imponer un severo y abrupto ajuste recesivo, que colapsó los niveles de actividad, acrecentó gravemente el desempleo, y redujo en términos absolutos los niveles de vida de la población latinoamericana. El ajuste acarreó una profunda caída de las importaciones globales de la región.

Los países latinoamericanos desplegaron un gran esfuerzo exportador en términos de volumen, pero lo contrarrestó la caída de los precios internacionales de sus productos básicos. Aun así, durante el período 1980-1985 las exportaciones totales de la ALADI, medidas a precios corrientes, crecieron en 12%, en tanto que las exportaciones recíprocas se redujeron en 35%. Las importaciones totales, en tanto, a causa del ajuste recesivo cayeron en 36%, mientras que las recíprocas, aunque también sufrieron una reducción, ésta fue de sólo 26% (CEPAL, 1994c).

Este comportamiento es atribuible a dos factores. El primero es que el esfuerzo exportador de los países latinoamericanos (en este caso, los de la ALADI) se concentró en los rubros tradicionales de mayor peso relativo, los productos primarios destinados a los mercados del mundo desarrollado, de los cuales la demanda latinoamericana tiene muy escaso peso. De allí que en estos rubros las exportaciones hacia el resto del mundo hayan sido mucho más dinámicas que las recíprocas.

Segundo, que la producción de manufacturas y sus exportaciones latinoamericanas recíprocas se vieron reducidas al menos por dos razones: carencia de divisas para importar los insumos, bienes de capital y tecnología requeridos para producir las manufacturas; y reducción de la demanda latinoamericana de manufacturas producidas en la región, ambas consecuencia del agudo proceso recesivo.

La escasez de dólares en una región firmemente ligada a dicha moneda pesó mucho en estos resultados. Es probable que si el intercambio intralatinoamericano hubiera podido liberarse de su dependencia de dicho medio de pago, el comercio recíproco hubiese alcanzado niveles más altos. En el caso de la ALADI, el Mecanismo de Pagos y Créditos Recíprocos ayudó a paliar esta penuria de dólares, pero no fue suficiente como para revertir totalmente esta situación.

Así, en la década de 1980 emergió otra prueba histórica de que la integración económica, como proceso políticamente inducido, no puede estar al margen o en contra de las estructuras económicas y modalidades de desarrollo que adopten los países.

El ajuste recesivo de los años ochenta ha dado lugar a que fueran denominados la "década perdida" para el desarrollo de la región. Aunque también ha sido sindicada como una "década perdida" para la integración de América Latina, esto no es válido en el ámbito político. Durante ese decenio, los gobiernos militares autoritarios de Sudamérica fueron siendo sustituidos por otros de carácter civil, surgidos de elecciones libres. Esto significó un progresivo abandono de la ideología de la seguridad nacional, así como de una mentalidad en ocasiones estrechamente nacionalista, que solía exacerbar los resquemores limítrofes y las fricciones fronterizas. El clima de las relaciones políticas mejoró notablemente en toda la región y comenzó a imponerse una diplomacia más ágil y pragmática.

Distinta ha sido la situación en América Central. Los países miembros del MCCA vieron agudizarse los problemas de la violencia política, derivados en gran parte de las desigualdades sociales, el insuficiente respeto de los derechos humanos, la pobreza rural, y los movimientos violentistas de ideologías extremas que prosperaron en aquellos escenarios. En la primera mitad de los años ochenta, entre otros eventos perturbadores, se radicalizó el régimen político en Nicaragua y se agudizaron el enfrentamiento entre el gobierno y la guerrilla en El Salvador, y los conflictos limítrofes entre El Salvador y Honduras.

Durante el mismo período, se acentuó la dependencia del desarrollo centroamericano respecto de Estados Unidos, primero por el gran auge de las zonas procesadoras de exportaciones vinculadas al régimen de maquila y, segundo, por los programas especiales de ayuda elaborados para dicha región, en particular la ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe, ya reseñada.

X. EL REGIONALISMO ABIERTO EN LOS AÑOS NOVENTA

A partir de fines de los años ochenta y comienzos de los noventa, comenzó una nueva fase histórica, durante la cual ha tendido a generalizarse en la región una apertura económica unilateral respecto del resto del mundo. Es sabido que esta fase aperturista se inició tempranamente, aunque con altibajos e interrupciones, en varios países del Cono Sur, donde desde mediados de los años setenta coexistió con el surgimiento de regímenes militares autoritarios. Estas orientaciones liberalizantes se fortalecieron a raíz del ajuste recesivo emprendido por América Latina en los años ochenta, y las intervenciones de los organismos multilaterales de crédito que imponían condiciones para el refinanciamiento de la deuda.

En una perspectiva más amplia, esta tendencia aperturista en los ámbitos comercial y financiero es atribuible no sólo a tales factores, sino también a las profundas transformaciones tecnológicas promovidas por los procesos de internacionalización y transnacionalización a escala mundial. Como resultado de esas transformaciones globales se ha acrecentado enormemente la movilidad internacional del capital productivo y la tecnología. El proceso de transnacionalización productiva está fuertemente vinculado al auge de las modalidades intraempresariales e intraindustriales del comercio internacional.

También la globalización de los movimientos especulativos en los ámbitos cambiario, financiero y bursátil crea gran volatilidad e incertidumbre en las economías crecientemente abiertas de este nuevo ordenamiento. El verdadero colapso financiero que experimentó México a fines de 1994 y sus repercusiones en otras economías (como la de Argentina) demuestran dicha vulnerabilidad.

Dentro de este contexto global, durante los años noventa la integración latinoamericana ha venido encuadrándose en una estrategia que se ha dado en denominar "regionalismo abierto". Por una parte, se observa una profundización de las medidas aperturistas, privatizantes y desreguladoras de las economías nacionales; y por la otra, la suscripción de acuerdos y compromisos de integración regionales y subregionales, en cuyo marco los países se otorgan preferencias que, esencialmente, implican una apertura recíproca hacia adentro de la propia región aún más intensa que la apertura global.

Desde comienzos del decenio, las economías latinoamericanas han venido profundizando sus medidas de apertura en materia de comercio, finanzas y movimientos de capital productivo transnacional. Han reducido sus barreras comerciales arancelarias y no arancelarias de manera relativamente independiente y con anterioridad a los compromisos que finalmente se suscribieron en la Ronda Uruguay. Entre los años iniciales que se indican y 1993, los aranceles promedio de los países de la ALADI se redujeron en las siguientes proporciones: Argentina, de 39% (1989) a 15%; Bolivia, de 12% (1986) a 7%; Brasil, de 51% (1988) a 14%; Colombia, de 44% (1990) a 12%; Chile, de 94% (1973) a 10%; México, de 24% (1985) a 12%; Perú, de 66% (1990) a 18%; y Venezuela, de 35% (1989) a 10%.

También en Centroamérica, durante el período 1987-1994, los niveles máximos de protección arancelaria para el sector industrial se redujeron de la siguiente manera: Costa Rica, de 100% a 20%;

El Salvador, de 221% a 20%; Guatemala, de 150% a 20%; Honduras, de 90% a 20%; Nicaragua, de 100% a 15%; y Panamá, de 247% a 40% (CEPAL, 1995b).

La liberalización y desarrollo del mercado de capitales ha constituido una pieza particularmente importante de esta estrategia. En el ámbito del capital productivo transnacional se han modificado —en un proceso que tiende a extenderse y profundizarse— los regímenes que regulan la entrada de inversión extranjera directa, como resultado de la eliminación de restricciones sectoriales, la simplificación y agilización de los trámites de autorización, la garantía del derecho a remitir utilidades y a repatriar capitales, el otorgamiento a las empresas transnacionales de seguridades de estabilidad tributaria y cambiaria, entre otras medidas. En algunos países —como Argentina— se ha llegado al extremo de suprimir la obligación de registro de los movimientos de capitales, que han quedado liberados de toda fiscalización.

El ingreso de inversión directa ha sido estimulado por la privatización de empresas públicas por medio de diversos mecanismos, algunos de los cuales se orientaron a enfrentar los pasivos de la gravosa deuda externa con los activos del sector público, lo que implicaba reducir la primera transfiriendo los segundos a los acreedores del sector privado.

1. Los acuerdos bilaterales

Esta profunda transformación en la orientación general del desarrollo de las economías latinoamericanas se ha reflejado en el ámbito de los acuerdos bilaterales de integración suscritos en los últimos años. Estos convenios acusan el radical cambio en materia de asignación de recursos. La apertura liberalizante se ha convertido en la regla, la protección en la excepción.

Los acuerdos bilaterales que han proliferado al alero de la ALADI son esencialmente compromisos de libre comercio en los que tienden a predominar cada vez más las desgravaciones arancelarias generales y automáticas, sujetas a cronogramas muy estrictos y acompañadas de listas de excepciones y de productos sensibles que, a su vez, también se van reduciendo a medida que se perfeccionan los acuerdos.

El procedimiento de las listas "positivas", antes predominante para la concesión de preferencias arancelarias —en que la inclusión de cada nuevo producto desgravado o liberado daba lugar a interminables negociaciones— es cada vez menos usado. No es que haya desaparecido completamente, pero corresponde al estilo de los acuerdos anteriores a este decenio. Los que ahora se suscriben responden progresivamente al criterio amplio, según el cual se liberaliza en forma gradual, pero automáticamente —cumpliendo plazos y cronogramas establecidos— todo producto que no esté expresamente incluido en las listas denominadas de excepciones o de productos sensibles.

En suma, las listas que antes se confeccionaban eran de productos desgravados; las que ahora tienden a predominar son de productos exceptuados de la desgravación. El principio general es que se desgrava automáticamente todo aquello no explícitamente exceptuado de la desgravación.

También se están suscribiendo acuerdos preferenciales en materia de inversión productiva. Se trata, esencialmente, de convenios para evitar la doble tributación, asegurar la protección y promoción recíproca de las inversiones, o con ambos objetivos. En algunos casos asumen la forma de cláusulas

incluidas en los acuerdos comerciales; en otros, constituyen compromisos autónomos. Interesa, asimismo, que no sólo se suscriben entre países latinoamericanos, sino también con países desarrollados.

Desde el punto de vista del regionalismo abierto, lo que caracteriza a estos acuerdos es que la liberalización recíproca avanza más rápidamente que la liberalización general. Esto permite que el avance de un proceso de apertura global coincida con la concesión paralela de preferencias en los planos regional y subregional. Si el proceso de liberalización se limitara a la reducción de las barreras a los flujos de comercio, inversión, y tecnología, su punto límite estaría dado por la eliminación completa de tales barreras. Esta manera de concebir o circunscribir el proceso de integración es lo que, en el contexto de este trabajo, se denomina integración unidimensional o economicista.

Estos acuerdos incluyen un conjunto de otras cláusulas —normas de origen, salvaguardias, solución de controversias— que difieren de unos a otros y están creando una maraña jurídica contradictoria de difícil convergencia posterior. Otro tanto acontece con la intensidad y los ritmos de las desgravaciones arancelarias y no arancelarias establecidas en los diferentes acuerdos bilaterales que se están suscribiendo. Si no fuera por la ayuda de los nuevos programas informáticos, las aduanas latinoamericanas se verían en serias dificultades para hacer cumplir las normas arancelarias y no arancelarias tan complejas y diferenciadas que estos acuerdos están generando.

Esta necesidad de buscar la progresiva convergencia y articulación de estos acuerdos se ha venido convirtiendo en un tema obsesivo y preocupante en los foros de la ALADI y la CEPAL. La vía más probable para ir aproximando y coordinando tan variados compromisos no parece ser la del acercamiento de los acuerdos bilaterales, sino quizás la del fortalecimiento y articulación de los acuerdos regionales y subregionales de integración.

2. Los acuerdos regionales y subregionales

a) Los países miembros de la ALADI

Los países miembros de la ALADI, con la excepción de Chile y México, están agrupados en dos acuerdos subregionales: el Mercado Común del Sur (Mercosur), creado en virtud del Tratado de Asunción, y el Grupo Andino, nacido del Acuerdo de Cartagena. El primero incluye a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. El segundo a Colombia, Venezuela, Perú, Ecuador y Bolivia. Aunque en el siguiente capítulo se profundizará un poco más en el tema del Mercosur, interesa señalar aquí algunas de las similitudes fundamentales entre estos dos acuerdos y los principales rasgos que los diferencian de los convenios bilaterales de libre comercio antes mencionados.

El propósito de estos dos acuerdos subregionales es avanzar hacia instancias de integración profunda. El Grupo Andino opera autónomamente y no está "inscrito" en la ALADI, aunque es jurídicamente compatible con esa agrupación. El Mercosur ha asumido la figura de Acuerdo de Complementación Económica y, como tal, está encuadrado en la normativa de la ALADI.

Más allá de estas peculiaridades jurídicas, ambos acuerdos han sido impulsados por las decisiones y la voluntad política de los gobiernos que, especialmente en los años noventa, han actuado por vías directas y paralelas a las de la ALADI. En materia de expansión comercial, tanto el Grupo Andino como

el Mercosur han mostrado un espectacular avance, sobre la base de mecanismos de desgravación gradual y automática, con reducidas listas de excepciones y fijación de plazos y cronogramas muy precisos.

Ambos esquemas han logrado alcanzar al estadio siguiente mediante la suscripción de uniones aduaneras imperfectas o flexibles, que no vulneran la lógica esencial del regionalismo abierto, pues establecen un arancel externo común (AEC) que, en promedio, es claramente inferior a los niveles históricos de los aranceles nacionales respectivos. El AEC del Grupo Andino, que sólo es aplicado por Colombia, Ecuador y Venezuela, tiene un nivel promedio de 13.6%, con un mínimo de 5% y un máximo de 20%. El del Mercosur presenta un promedio de 11%, con un mínimo de 0% y un máximo de 20%. Se trata de uniones aduaneras incipientes, imperfectas y flexibles, pero constituyen un paso en dirección a las formas de integración profunda (CEPAL, 1995a).

Sin embargo, los atributos y perspectivas de los dos acuerdos son diferentes. En el caso del Grupo Andino, como ya se comentó, se trata de un acuerdo "antiguo", con normas e instituciones complejas y ambiciosas, que ha sido remozado mediante la eliminación, de su letra y de su "espíritu", de los resabios excesivamente proteccionistas e intervencionistas que lo caracterizaron durante la fase del desarrollo latinoamericano protegido.

En marzo de 1996, el Grupo Andino se transformó en la Comunidad Andina (CA). Su estructura institucional, que ya era bastante compleja, fue ampliada y modificada y se fortaleció la base política del Acuerdo, que ahora incluye como miembros a los propios países suscriptores, representados directamente por sus respectivos Jefes de Estado. Los Estados miembros, junto con los órganos del Sistema Andino de Integración (SAI), pasan a constituir la CA. La conducción política de la Comunidad está a cargo del Consejo Presidencial y del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. La Comisión, integrada por representantes plenipotenciarios, que era el órgano máximo del Acuerdo, ahora circunscribe sus atribuciones al plano estrictamente económico y se subordina a las decisiones políticas de los mencionados Consejos. La Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC) es reemplazada por una Secretaría General, dotada de más amplias atribuciones y encargada, como órgano técnico, de coordinar las actividades de los demás componentes del Sistema.

Como se sabe, la institucionalidad de la ahora Comunidad Andina incluye un Parlamento Andino, un Tribunal Andino de Justicia, la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Latinoamericano de Reservas (FAR), varios convenios suscritos en el área social, los Comités Consultivos laborales y empresariales, y la Universidad Andina Simón Bolívar.

Esta frondosa institucionalidad parece excesiva para un acuerdo cuyos intercambios comerciales intragrupo representan poco más de 10% de su comercio total. El Área de Libre Comercio sólo tiene cuatro miembros (Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela) y la Unión Aduanera solamente tres (Colombia, Ecuador y Venezuela). Las relaciones políticas entre sus miembros tampoco son demasiado sólidas. por ejemplo, recientemente hubo enfrentamientos armados entre Perú y Ecuador y también se han producido problemas limítrofes entre Venezuela y Colombia. Por lo tanto, las reformas institucionales de marzo de 1996 no se justifican tanto por la importancia o solidez de las relaciones preexistentes entre sus miembros, sino por la necesidad de contar con un foro político propio de máximo nivel, donde puedan dilucidar sus diferencias y concertar posiciones conjuntas ante el resto del mundo en defensa de sus intereses subregionales. En abril de 1997, la agudización de las divergencias surgidas al negociar el ingreso de Perú al Área de Libre Comercio y la Unión Aduanera de la agrupación culminó

con el anuncio del retiro de este país de la Comunidad Andina. Sin embargo, hasta ahora (mayo de 1997) continúan las gestiones tendientes a mantener su condición de miembro pleno.

El Mercosur, por su parte, es un acuerdo de los años noventa, con una institucionalidad menos frondosa que la Comunidad Andina, pero fuertemente impulsado por los agentes políticos y económicos. Este tema será ampliado en la sección siguiente.

Respecto de sus perspectivas económicas futuras, la Comunidad Andina revela mayor fragilidad que el Mercosur. En el plano comercial, Bolivia y Perú se aprestan a negociar acuerdos de libre comercio con el Mercosur. Estas acciones individuales de acercamiento a otro acuerdo subregional no ocurren entre los miembros plenos del Mercosur, que opera como un bloque más sólido hacia afuera. Es posible que la Reunión Presidencial de Trujillo (marzo de 1996), contribuya a lograr que, en materia de acuerdos comerciales, los miembros de la Comunidad Andina comiencen a hablar con una sola voz ante otros países o bloques. En la última reunión presidencial del Grupo Andino (Sucre, abril de 1997) se suscribió un compromiso tendiente a acelerar la creación de un área ampliada de libre comercio entre los países de la Comunidad Andina y el Mercosur. Cabe observar que el eje de intercambio Argentina-Brasil representa aproximadamente 65% del comercio intra-Mercosur, en tanto que el eje Colombia-Venezuela representa 57% del comercio intra-Comunidad Andina.

También en el plano subregional han proliferado acuerdos de libre comercio cuyo propósito no es avanzar hacia modalidades más profundas de integración. Tal es el caso del ya mencionado Grupo de los Tres (G3), constituido en 1994 por Colombia, México y Venezuela. El surgimiento de este acuerdo también pone de relieve la proliferación un tanto confusa de compromisos. Colombia y Venezuela son miembros de la Comunidad Andina, y México es integrante del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN). La participación de estos países en el G3 tiene un significado geopolítico especial, en vista de su gravitación en las negociaciones políticas que contribuyeron a lograr la paz en la conflictiva situación reinante en Centroamérica hasta épocas recientes. Por otra parte, para Colombia y Venezuela su asociación con México es una vía para aproximarse al ALCAN. También lo es el intento de Ecuador de vincularse a este Grupo.

El futuro del G3 como área de libre comercio es una gran incógnita. Desde el punto de vista comercial, las relaciones comerciales de México con los otros dos integrantes del G3, aunque se han intensificado con rapidez en épocas recientes, son todavía muy menguadas. En 1993, las importaciones de México provenientes de Colombia y Venezuela, como porcentaje de las importaciones totales desde la ALADI, alcanzaron a 4.4% y 11.8, respectivamente. Teniendo en cuenta que ese año las importaciones mexicanas desde la ALADI representaron aproximadamente 4.5% de sus compras externas totales, a aquellos dos países sólo les correspondió, respectivamente, 0.1% y 0.5% de ese total. Como puede verse, el grado de integración real de México con sus socios del G3 es cuantitativamente irrelevante, como también es muy exigua su integración comercial real con el conjunto de la ALADI.

La posición de México dentro de la ALADI merece un párrafo aparte. Como porcentaje de su comercio total, su participación en el comercio recíproco no sólo es muy reducida, sino que ha ido decreciendo en el largo plazo. Por oposición, su dependencia comercial respecto de Estados Unidos es abrumadoramente alta y progresiva en los últimos años. Aproximadamente 70% de su comercio total se realiza con Estados Unidos. No es ajena a esta evolución la importancia de las actividades de maquila, que han aumentado enormemente en la frontera norte del país. Se trata de industrias localizadas en una vasta zona procesadora de exportaciones destinadas fundamentalmente al mercado norteamericano. Dicho

sea de paso, la incorporación de México al Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte debe examinarse en el contexto de estos antecedentes, que sitúan a dicho país en una posición muy especial.

Volviendo, tras esta digresión, al Grupo de los Tres, la integración comercial entre Colombia y Venezuela es mucho más significativa. El porcentaje de las importaciones colombianas provenientes de Venezuela representa 44% de sus importaciones totales desde la ALADI y aproximadamente 10% de sus compras externas totales. Por su parte, las importaciones venezolanas desde Colombia representan 40% de las provenientes de la ALADI y aproximadamente 7% de sus importaciones totales.

Por último, cabe mencionar una iniciativa de Brasil que puede resultar de enorme trascendencia para la integración sudamericana: se trata de su propuesta para la configuración de un Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA). Fue planteada en octubre de 1993 por el Presidente de Brasil, para llegar a su concreción en un plazo de 10 años. Los países miembros del Mercosur apoyaron la creación del ALCSA en una reunión del Grupo Mercado Común realizada en Montevideo, en mayo de 1995.

En caso de prosperar, el ALCSA será negociada por los países del Mercosur en su conjunto. En cierto sentido, ha sido concebida para convertirse en un área de libre comercio articulada en torno del Mercosur. Esta iniciativa pretende abarcar la reducción automática de las restricciones arancelarias y no arancelarias en el comercio de bienes. Su punto de partida será la red de acuerdos de libre comercio de los países sudamericanos miembros de la ALADI, y se respetará tanto la normativa de este esquema regional como las reglas surgidas de la Ronda Uruguay del GATT.

Sea por la vía de la articulación de la Comunidad Andina con el Mercosur, o como resultado de la propuesta del ALCSA, la constitución de un área de libre comercio de alcance sudamericano parece cada vez más probable y cercana. América del Sur tiene un mercado de 270 millones de personas, y Brasil puede ser el principal núcleo articulador "de facto" del comercio recíproco en esta región.

b) Los países centroamericanos

Entre los años setenta y comienzos de los ochenta, el principal obstáculo al desarrollo de los países centroamericanos, e indirectamente a la expansión del MCCA, radicó en los enfrentamientos políticos y sociales internos y en los conflictos fronterizos que se producían en esa subregión. En este plano, desde mediados de los años ochenta han venido ocurriendo múltiples acontecimientos positivos para la pacificación de la región. Entre otros, cabe citar la firma de los Acuerdos de Esquipulas en el curso de 1986 y 1987; la celebración de elecciones en Nicaragua a comienzos de 1990; la celebración, en enero de 1992, de un acuerdo de paz entre el gobierno salvadoreño y la guerrilla; y la solución del conflicto limítrofe entre El Salvador y Honduras mediante un laudo de la Corte Internacional de Justicia.

Durante el decenio de 1990 se han suscrito cuatro acuerdos sucesivos en materia de integración económica, algunos de cuyos objetivos han sido retomados de acuerdos anteriores y "ajustados" a las nuevas circunstancias. Cabe advertir, en todo caso, que es difícil resumir en pocos párrafos las complejidades jurídicas e institucionales de un proceso integrador tan prolífico en reuniones, declaraciones y acuerdos de alto nivel.

En julio de 1991, se suscribió el Acuerdo Multilateral Transitorio de Libre Comercio, con la finalidad de consolidar acuerdos bilaterales vigentes de libre comercio entre Honduras y el resto de los países centroamericanos.

En mayo de 1992, El Salvador, Guatemala y Honduras celebraron el Acuerdo de Nueva Ocotepeque sobre comercio e inversión, cuyos objetivos son formalizar a la brevedad una zona de libre comercio y una unión aduanera, y ratificar la decisión de adoptar un arancel externo común a partir de 1993.

En abril de 1993, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, suscribieron el Acuerdo de Managua, en el que se convino perfeccionar la zona de libre comercio y formalizar una unión aduanera como paso previo al establecimiento de una unión económica.

En octubre de 1993, se firmó el Protocolo de Guatemala al Tratado General de Integración Económica Centroamericana. Este acuerdo no es sólo el más importante, sino también el más reciente. Fue suscrito por los cinco países firmantes del Tratado General de 1960. El documento fue elaborado a partir de propuestas presentadas por la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA), con el apoyo del BID, el PNUD y la CEPAL, y responde a la preocupación suscitada por el incumplimiento parcial de los acuerdos anteriores. En él se introducen elementos de gradualidad y flexibilidad que hacen recordar la transición de la ALALC a la ALADI, pero se ratifica el objetivo de lograr una integración profunda, planteándose como fin una unión económica, meta más ambiciosa que la de llegar a un mercado común, propuesta en el Tratado General de 1960. Sin embargo, y en esto también se asemeja a la ALADI, no se establecen plazos para alcanzar cada una de esas etapas.

Más específicamente, las etapas planteadas en el Protocolo de Guatemala son: i) restablecer la zona de libre comercio y la puesta en vigencia de un arancel externo común; ii) coordinar y armonizar de manera gradual y flexible sus relaciones comerciales externas, hasta llegar a la adopción de una política comercial conjunta; iii) constituir una unión aduanera; iv) constituir un mercado común; y v) constituir una unión económica mediante la armonización de las políticas macroeconómicas. El Protocolo prevé la incorporación paulatina de Panamá.

Desde un punto de vista más amplio, el Protocolo aparece como una opción estratégica de los países centroamericanos para mejorar su posicionamiento y su capacidad de acción conjunta en el nuevo escenario mundial (CEPAL, 1993b).

Aunque la institucionalidad del MCCA está sujeta a múltiples avatares, y requiere un proceso de depuración en materia de compromisos, normas y órganos, no cabe duda que el proceso avanza hacia una integración profunda entre sus miembros.

El sentido más profundo de la integración perseguida también es revelado por otras acciones más amplias que se han venido realizando. En particular, se ha reactivado la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), establecida en 1951 como sistema institucional regional, que llegó a agrupar a todos los órganos de la integración centroamericana. En este contexto, se han fortalecido las actividades de múltiples órganos preexistentes, tales como las del Consejo Monetario Centroamericano y el Banco Centroamericano de Integración Económica, las reuniones de los gabinetes económicos de

los países, entre otras. La SIECA ha asumido la Secretaría de varios de estos foros, y la mayoría de las reuniones técnicas se efectúan en su sede.

El carácter profundo de la integración que se persigue fue puesto especialmente de relieve en los propósitos orientados a promover el desarrollo social de la región expuestos en la Cumbre de Presidentes Centroamericanos realizada en Tegucigalpa, en diciembre de 1991 (con anterioridad a la Cumbre de Guatemala). El tema de la equidad ha sido planteado no sólo en términos de la distribución entre los países de los beneficios y costos de la integración, sino fundamentalmente como un instrumento para favorecer a los sectores más empobrecidos de cada país miembro.

3. El comercio y las inversiones recíprocas

a) El auge del comercio recíproco

Durante el período 1990-1995, las exportaciones totales de los países de América Latina y el Caribe aumentaron de 123 mil a 220 mil millones de dólares, un incremento de aproximadamente 80%. En el mismo lapso, las exportaciones recíprocas entre dichos países pasaron de 16 mil a 43 mil millones de dólares, lo que equivale a un aumento en torno de 169%. En 1990 las exportaciones intrarregionales representaban 13% de las totales y en 1995 llegaban a 19.5%. Este último porcentaje fue el más elevado en la historia regional. El máximo anterior se había alcanzado en 1981 (justo antes de que comenzara la crisis recesiva de los años ochenta) con un porcentaje de 16.6%, pero después de la retracción sufrida durante el resto de esa década, dicha proporción fue superada en 1992 con un 16.8% y ha continuado creciendo.

Este proceso ha sido muy acelerado. A partir de 1970, cuando el porcentaje del comercio intrarregional era de 13%, se tardó aproximadamente 10 años en llegar a 16%; después de 1990, sin embargo, el salto se produjo prácticamente en un año. Es en este sentido que se puede hablar de un auge del comercio recíproco.

A nivel de los acuerdos regionales y subregionales —con la excepción de la CARICOM— es posible considerar el período 1990-1995, que se comenta a continuación.

Entre los países miembros de la ALADI, las exportaciones totales subieron de 113 mil a 206 mil millones de dólares, con un incremento de 83%, entre 1990 y 1995. Dentro del mismo lapso, las exportaciones recíprocas aumentaron en 167%, y su participación en el comercio total se elevó de 11% en 1990 a 17% en 1995. Sin embargo, la presencia de México desdibuja un poco estas cifras, porque abulta el componente extrarregional y reduce el intrarregional. El auge del comercio recíproco queda más de manifiesto en las cifras correspondientes a las dos principales agrupaciones subregionales dentro de la ALADI sobre las cuales se cuenta con información preliminar hasta 1995.

En el caso del Grupo Andino, entre 1990 y 1995 las exportaciones totales de los países miembros aumentaron de 31 mil a 40 mil millones de dólares, vale decir, en una proporción de 30%, en tanto que las recíprocas lo hicieron en 250%. En 1990 estas últimas representaban 4% de las totales, cuota que en 1995 había llegado a 12%.

En el mismo lapso, la expansión de las exportaciones totales del Mercosur fue de 46 mil a 70 mil millones de dólares, con un incremento de 52%. Los flujos recíprocos, por su parte, se incrementaron en 250%. Las exportaciones intrasubregionales, que en 1990 representaban 9%, en 1995 habían subido a 21% del total.

También durante el período 1990-1995, las exportaciones totales del MCCA pasaron de 4 mil a 8 mil millones de dólares, aproximadamente, lo que supone un incremento de 100%, mientras que las recíprocas lo hicieron en 115%. El porcentaje de las recíprocas respecto de las totales subió de 17% a 19% (véase el cuadro 7).

Conviene hacer notar que, en el caso de la ALADI, al excluir a México de los cálculos la proporción de las exportaciones hacia América Latina y el Caribe sube de 19% a 28%, y la proporción de esos mismos flujos con destino a Estados Unidos se reduce de 47% a 25%. Estas cifras corresponden al año 1994.

Desde otro ángulo, en 1994 sólo 4% de las exportaciones mexicanas se dirigían hacia América Latina, en tanto que 85% lo hacía hacia Estados Unidos. Desagregadas por grandes sectores económicos, 77% de las exportaciones mexicanas de productos primarios, 64% de las de semimanufacturas, y 88% de las de manufacturas iban hacia Estados Unidos. Durante el período 1990-1994, las exportaciones de México hacia América Latina crecieron a razón de 13% anual, tasa que llegó a 30% en el caso de las destinadas a Estados Unidos (CEPAL, 1996b).

Como puede observarse, el gran auge del comercio intrarregional se ha producido fundamentalmente entre los miembros de la ALADI, con exclusión de México; es decir, entre los países sudamericanos pertenecientes al Mercosur y el Grupo Andino, a los que cabría agregar a Chile, cuyos contactos con el Mercosur son cada vez más estrechos. En efecto, en 1994 este país dirigía 22% de sus exportaciones hacia América Latina, proporción que durante el período 1990-1994 creció a una tasa de 22% anual.

A México, la suscripción del ALCAN le permitió fortalecer aún más sus estrechos vínculos de comercio con Estados Unidos. También Centroamérica y el Caribe gozan de vínculos de comercio preferenciales con el país del norte. En todos estos casos, existe un importante componente de exportaciones manufactureras hacia Norteamérica, bajo el régimen de la maquila. Estas modalidades de comercio intraindustrial e intrafirma, que son las más dinámicas, operan con cierta independencia de los acuerdos suscritos, e incluso (al menos en el corto plazo), del proceso de liberalización comercial, estando más condicionadas por las alianzas y convenios entre empresas transnacionales.

b) Las inversiones intrarregionales

Antes de abordar la inversión intrarregional, conviene referirse brevemente al comportamiento de la inversión extranjera directa (IED) en América Latina. La inversión proveniente de las grandes empresas transnacionales del mundo desarrollado asume al menos tres modalidades diferentes. La primera, bastante antigua, es la asentada en la explotación de productos primarios exportables a los países desarrollados. Muchas de las ET que operaban en los sectores agrícola y minero fueron expropiadas y nacionalizadas en los años sesenta y setenta; su retorno al circuito privado se está produciendo sólo muy

recientemente. Las inversiones bajo esta modalidad, que no son especialmente sensibles al avance del proceso de integración, están creciendo a buen ritmo, en particular en los países de base minera.

La segunda modalidad consiste en instalar ET orientadas al mercado interno o local del país en el que se radican. Esta estrategia floreció a partir de los años sesenta en los países grandes y medianos de Sudamérica, aprovechando el modelo de industrialización protegida. De ahí que la presencia de las ET manufactureras sea de larga data, fundamentalmente en los sectores de maquinaria y equipo de transporte, productos químicos y petroquímicos y, más recientemente, manufacturas alimentarias. Tras el auge del proceso integracionista, todas ellas, pero en particular las transnacionales automotrices, han procurado reposicionarse en los mercados ampliados de Sudamérica mediante nuevas alianzas y modalidades de especialización y entrelazamiento productivos. A estas empresas es atribuible el notable dinamismo que está exhibiendo el comercio intraindustrial entre algunos países grandes y medianos de Sudamérica (Di Filippo, 1995).

La tercera modalidad corresponde a las actividades de subcontratación o maquila en México, América Central y el Caribe. Estas inversiones responden mucho más a la receptividad del mercado estadounidense y a las tendencias de la integración hemisférica que a las vicisitudes de la integración latinoamericana.

En el contexto del comportamiento de la IED global en la región, las inversiones intralatinoamericanas son aún un fenómeno incipiente y de poca importancia relativa. La información disponible para medir sus flujos es escasa y poco fidedigna. Aquí se examinarán los stocks en algunos países de América del Sur en dos momentos del tiempo: 1985 y el año más cercano para el cual se cuenta con información (véase el cuadro 8).

En resumen, el stock de inversión intralatinoamericana en los países con alguna información disponible al respecto oscila entre menos de un punto porcentual y algo más de 10% de la IED recibida en cada uno de ellos. Ese rango es bastante amplio y, además, está sujeto a importantes altibajos en el tiempo (IRELA/BI, 1996).

Existen varias razones que explican este desempeño de la IED intrarregional. Primero, en los países examinados en general no existe una tradición inversionista de importancia en el resto de América Latina; aunque entre algunos países se mantienen vínculos de capital muy antiguos, sus cantidades son relativamente exiguas. En segundo lugar, los flujos intralatinoamericanos tienden a adquirir mayor importancia entre países vecinos. El monto relativo de los porcentajes aumenta cuanto más pequeño es el país receptor de la inversión y más grande el vecino que invierte. Sin embargo, en el caso de la relación bilateral entre Chile y Argentina, se da la tendencia opuesta, ya que esta última absorbe más de 50% de la IED total de su vecino transandino.

Recientemente se ha apreciado un movimiento hacia la constitución y el fortalecimiento de grupos económicos latinoamericanos (Di Filippo, 1994b) con una orientación hacia el exterior. Pero por ahora estos grupos se dedican fundamentalmente a los productos primarios o las semimanufacturas con uso intensivo de recursos naturales, cuyos principales mercados externos se localizan en el mundo desarrollado. Sólo muy recientemente algunos de esos grupos económicos están incursionando en los ámbitos de las manufacturas con mayor valor agregado y los servicios, mediante inversiones en países vecinos. El ejemplo más notable es el ya mencionado de las cuantiosas inversiones de Chile en Argentina.

Cuadro 8
AMÉRICA DEL SUR: INVERSIONES DIRECTAS INTRARREGIONALES
(Millones de dolares a precios corrientes y porcentajes)

| País de destino | Millones de dólares | Porcentajes | Origen principal |
|-----------------|---------------------|-------------|------------------|
| Argentina | | | Chile |
| 1985 | 107 | 1.6 | |
| 1992 | 1 874 | 12.2 | |
| Bolivia | | | Argentina |
| 1985 | 42 | 7.0 | |
| 1994 | 146 | 12.0 | |
| Brasil | | | Argentina |
| 1985 | 100 | 0.5 | |
| 1994 | 291 | 0.5 | |
| Chile | | | Argentina |
| 1985 | 125 | 5.3 | |
| 1995 | 554 | 3.8 | |
| Colombia | | | Venezuela |
| 1985 | 91 | 4.1 | |
| 1995 | 444 | 6.8 | |
| Ecuador | | | Venezuela |
| 1985 | 77 | 7.8 | |
| 1994 | 138 | 5.1 | |
| Perú | | | Chile |
| 1985 | 44 | 3.8 | |
| 1995 | 282 | 5.9 | |
| Venezuela | | | Colombia |
| 1985 | 53 | 3.4 | |
| 1994 | 61 | 0.9 | |

Fuente: Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas/Banco Interamericano de Desarrollo (IRELA/BID), Foreign direct investment in Latin América in the 1990s, Madrid, 1996.

XI. EL CASO DEL MERCOSUR

1. Orígenes

Durante el período con predominio de gobiernos militares de corte autoritario por el que atravesó América Latina, imperó una ideología de la seguridad nacional que no contribuyó a la superación de suspicacias y fricciones entre países limítrofes.

Desde hace mucho tiempo entre Argentina y Brasil han existido intereses geopolíticos y geoeconómicos encontrados. Ambos países habían competido por constituirse en la potencia rectora de América del Sur, y tratado de consolidar su supremacía militar, por ejemplo, en el campo de la energía atómica. Sin embargo, todavía durante la vigencia de los regímenes militares, comenzaron a darse pasos importantes para desactivar algunos conflictos. Por ejemplo, con respecto al aprovechamiento hidroeléctrico del Río Paraná, Argentina había objetado el Tratado de Itaipú firmado entre Brasil y Paraguay en 1973. La controversia fue superada en 1979 con la firma del Acuerdo Tripartito Corpus-Itaipú.

Este clima de mayor cooperación se acentuó cuando en Argentina (1983) y en Brasil (1985), se restablecieron los gobiernos civiles elegidos constitucionalmente, y comenzó a promoverse una nueva actitud orientada hacia la paz y la colaboración. En 1985 los presidentes Alfonsín de Argentina y Sarney de Brasil, suscribieron la Declaración de Foz de Iguazú en la que formalizaron su decisión de acelerar el proceso de integración bilateral mediante la creación de una Comisión Mixta de Alto Nivel.

Poco después, en julio de 1986, los mismos dos presidentes firmaron en Buenos Aires el Acta para la Integración Argentino- Brasileña, en virtud de la cual se estableció el Programa de Integración y Cooperación Económica entre Argentina y Brasil (conocido por las siglas PICE o PICAB), en cuya primera etapa se aprobaron 12 protocolos sectoriales. El PICAB otorgó mucha importancia al tema de los bienes de capital (Protocolo 1), con vistas a explorar posibilidades de complementación intraindustrial y de equilibrio de los intercambios. También se suscribieron acuerdos importantes respecto del trigo (Protocolo 2), que mejoraron la posición argentina en el mercado brasileño; de siderurgia (Protocolo 3); de alimentos (Protocolo 23), área en la que se proyectaron esfuerzos de complementación; y, sobre todo, del sector automotor (Protocolo 21), con acuerdos orientados a favorecer el comercio recíproco. Mediante el PICAB, a través del Protocolo 13, también se consolidó y profundizó la cooperación ya alcanzada en materia nuclear, hecho de profunda significación geopolítica para dos países que habían competido por la hegemonía en Sudamérica. En total, se suscribieron 24 protocolos.

En 1987 se agudizaron enormemente las dificultades para la puesta en práctica de los programas económicos de estabilización adoptados por los dos países, lo que acrecentó las disparidades y divergencias respecto de la aplicación de las políticas económicas. En 1988, las tasas de crecimiento de Argentina y Brasil fueron, respectivamente, de -3% y 0%. Sin embargo, en 1988 ambos gobiernos firmaron en Buenos

Aires el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, cuya finalidad era crear un mercado común entre los dos países. Se fijó un plazo de 10 años para eliminar todas las barreras arancelarias y no arancelarias recíprocas. La segunda fase de este Tratado contemplaba la armonización gradual de las políticas necesarias para consolidar un mercado común. No obstante las dificultades señaladas, en 1988 el comercio bilateral se incrementó en casi 20% y mantuvo una tendencia positiva durante los tres años siguientes.

Tras los respectivos cambios de gobierno en ambos países, los presidentes Menem de Argentina y Collor de Mello de Brasil, firmaron en 1990 el Acta de Buenos Aires, en virtud de la cual el plazo para la constitución del mercado común se adelantó para diciembre de 1994. Podría decirse que durante esta fase se acentuó el uso de mecanismos de corte liberalizante fundados en rebajas arancelarias generalizadas, con reducidas listas de excepciones y calendarios de cumplimiento muy estricto. Paralelamente, comenzó a reducirse el grado de intervención gubernamental en los acuerdos sectoriales.

A estas alturas del acercamiento bilateral, se volvió evidente la necesidad de abrir el acuerdo a Uruguay y Paraguay, dos países que mantenían nexos económicos muy importantes y sólidamente establecidos con Argentina y Brasil. Uruguay estaba comercialmente vinculado con Argentina desde 1974, por intermedio del Convenio Argentino-Uuguayo de Complementación Económica (CAUCE); y con Brasil desde 1975, gracias al Protocolo de Expansión del Comercio (PEC). Ambos países habían seguido muy de cerca el progreso de las vinculaciones entre Argentina y Brasil.

En septiembre de 1990 se reunieron en Buenos Aires representantes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay y acordaron emprender las acciones preparatorias para suscribir un tratado cuatripartito, que reemplazaría el bilateral. Finalmente, tras otros contactos previos, el 26 de marzo de 1991 se firmó en Paraguay el Tratado de Asunción, "para la constitución de un mercado común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay, y la República Oriental del Uruguay".

En conjunto, el mercado de los países del Mercosur abarca 195 millones de habitantes, que representan 44% de la población latinoamericana. Su producto interno bruto es aproximadamente de 700 mil millones de dólares, equivalente a 51% del total de la región. En superficie, su territorio se extiende a 59% de la región.

Al menos en las intenciones que se explicitan en este Tratado, el Mercosur aspira a lograr una integración profunda que incluya la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos; el establecimiento de un arancel externo y una política comercial comunes; la coordinación tanto de posiciones en foros económico-comerciales regionales e internacionales, como de políticas macroeconómicas y sectoriales en las áreas del comercio exterior, la agricultura y la industria, el manejo fiscal, monetario, cambiario y de capitales, los servicios, las aduanas, el transporte y las comunicaciones, entre otras; y el compromiso de los Estados miembros de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes.

Sin embargo, los aspectos sociales y laborales no han sido suficientemente considerados en sus normas. A pesar de ello, al haberse explicitado el propósito de constituir un mercado común, con libre movilidad y derecho de establecimiento de todos los factores productivos, se incluye implícitamente el conjunto de los aspectos sociolaborales que implican los movimientos del factor trabajo. Asimismo, el temario aprobado en el Subgrupo de Trabajo 11, dedicado a analizar las relaciones laborales, el empleo

y la seguridad social, es bastante inclusivo en tal sentido. Aun así, el carácter fundamentalmente económico del Tratado es puesto de relieve por el hecho de que este Subgrupo de Trabajo se creó a mediados de 1992, como un agregado posterior a los otros 10 subgrupos establecidos en 1991. Actualmente se ha transformado en el Subgrupo de Trabajo número 10.

Sin embargo, en el Tratado de Asunción sólo se inauguró el período de transición hacia el establecimiento del mercado común propiamente dicho. Dicho tránsito se completó el 31 de diciembre de 1994 en Ouro Preto y, con el fin de facilitararlo, los Estados miembros adoptaron un Régimen General de Origen, el Protocolo de Brasilia para la de Solución de Controversias y un Régimen de Salvaguardias.

La etapa transicional se cumplió razonablemente bien, y a partir del Protocolo de Ouro Preto, se estableció un arancel externo común, constitutivo de una unión aduanera imperfecta o flexible, y se inició el tránsito hacia una unión aduanera más perfeccionada. Con tal fin, se ha creado un régimen denominado "de adecuación", a fin de ir eliminando algunos aranceles recíprocos todavía aplicados al intercambio entre los cuatro países. También se acordaron plazos para poner fin a algunas listas de excepciones al arancel externo común todavía vigentes respecto de un grupo de productos específicos.

2. Institucionalidad

La filosofía que orientó el establecimiento de la estructura institucional inicial del Mercosur fue la de reducir al mínimo las normas y los organismos constitutivos del Acuerdo. Por oposición a las pesadas estructuras institucionales de otros esquemas de integración, como ALADI o el Grupo Andino, en este caso se intentó que los órganos fueran creciendo y volviéndose más complejos a medida que la expansión objetiva del "Mercosur real" así lo requiriera. Este Mercosur real debía manifestarse en términos del volumen e intensidad efectivos de las relaciones económicas recíprocas.

Los congresos de los cuatro países ratificaron el Tratado en un plazo muy corto y prácticamente sin oposición. Ante la ALADI fue homologado bajo la forma del Acuerdo de Complementación Económica N° 18, el 21 de enero de 1992.

De acuerdo con lo establecido en el Tratado de Asunción, los órganos de gobierno del Mercosur durante el período de transición fueron los siguientes:

El Consejo del Mercosur (CMC), que es su órgano principal y está encargado de orientarlo políticamente y asegurar el cumplimiento de sus objetivos. Se reúne a nivel presidencial, con la presencia de los ministros de economía y los cancilleres de los respectivos países.

El Grupo Mercado Común (GMC), órgano ejecutivo del Acuerdo. Está constituido por representantes ministeriales (economía, banco central y relaciones exteriores), coordinados por la cancillería de cada país. Se reúne cada tres meses y los coordinadores lo hacen una vez al mes. Opera de manera simple y poco costosa, pero ha demostrado efectividad.

La Secretaría Administrativa del Grupo Mercado Común, cuya sede está radicada en la ciudad de Montevideo.

Durante el período de transición también estuvieron en funciones 11 Subgrupos de Trabajo, abocados al estudio de asuntos comerciales, asuntos aduaneros, normas técnicas, políticas fiscales y monetarias relacionadas con el comercio, transporte terrestre, transporte marítimo, política industrial y tecnológica, política agrícola, política energética, y coordinación de políticas macroeconómicas. A estos 10 Subgrupos se agregó posteriormente, como ya se dijo, el encargado de estudiar las relaciones laborales, el empleo y la seguridad social. Estos Subgrupos han movilizado a cientos de funcionarios nacionales que se desempeñan en diversos organismos de la administración pública. En vinculación con dichos grupos participan múltiples actores de los ámbitos académico y empresarial, así como representantes sindicales, expertos en variadas materias técnicas pertenecientes a organismos internacionales y no gubernamentales, todos los cuales colaboran en los procesos de consulta e investigación en marcha.

Tras la reunión de Ouro Preto, se produjo una reestructuración de los grupos de trabajo que resultó en la creación de los siguientes: comunicaciones, minería, reglamentos técnicos, asuntos financieros, transporte e infraestructura, medio ambiente, industria, agricultura, energía, asuntos laborales empleo y seguridad social. Se celebrarán, además, reuniones especializadas sobre temas de turismo y de ciencia y tecnología.

El Mercosur también cuenta con una Comisión Parlamentaria conjunta, integrada por representantes de los cuatro Parlamentos nacionales.

El Consejo Industrial del Mercosur fue creado en la primera fase de funcionamiento de este esquema. Quedó integrado por la Unión Industrial Argentina, la Confederación Nacional de la Industria de Brasil, la Unión Industrial Paraguaya, y la Cámara de Industria del Uruguay. El objetivo del Consejo fue canalizar el diálogo entre las entidades empresariales respecto de los temas comunes de la integración, con especial énfasis en los aspectos de la competitividad industrial. Tras la reunión de Ouro Preto, este Consejo quedó subsumido en el Foro Consultivo Económico-Social.

No existe un órgano judicial en sentido estricto, y el sistema para la solución de controversias (Protocolo de Brasilia), prevé el arbitraje *ad hoc* obligatorio de disputas entre los países respecto de la interpretación o el cumplimiento del Tratado de Asunción, y el acatamiento también obligatorio de los fallos. Ampara asimismo al sector privado en caso de incumplimiento de los compromisos jurídicos asumidos por los Estados que integran el Mercosur.

Respecto de sus relaciones externas, el Tratado de Asunción estará abierto a la adhesión negociada de los demás países miembros de la ALADI, cuyas solicitudes podrán ser examinadas por los Estados miembros después de cinco años de vigencia del Tratado. No obstante, podrán ser consideradas antes de dicho plazo las solicitudes que presenten países miembros de la ALADI no pertenecientes a esquemas de integración subregional o a alguna asociación extrarregional.

Tras la reunión de Ouro Preto, se agregaron la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM), y el Foro Consultivo Económico y Social (FCES).

La Comisión de Comercio vela por la aplicación de los instrumentos de política comercial común, tanto en el ámbito intra-Mercosur como respecto de terceros países. Tiene la potestad de establecer comités técnicos que pueden ir absorbiendo paulatinamente las tareas de los Subgrupos de Trabajo establecidos en el ámbito comercial. También queda a su cargo el Sistema para la Solución de Controversias.

Entre las funciones de la CCM, que empezó a operar en 1995 a partir de la ratificación del Protocolo de Ouro Preto, figuran las siguientes:

i) Velar por la aplicación de instrumentos comunes de política comercial, tales como la política comercial común frente a terceros países; el arancel externo común, así como las normas y nomenclaturas administrativas para el comercio; el Régimen de Adecuación Final a la Unión Aduanera; el régimen de origen; los regímenes de zonas francas, áreas aduaneras especiales y zonas de procesamiento de exportaciones; el régimen contra prácticas desleales de comercio; la eliminación y armonización de restricciones no arancelarias; el régimen de salvaguardias frente a terceros países; la coordinación y armonización aduaneras; la defensa de la competencia y del consumidor; la armonización de incentivos a las exportaciones, y otros.

ii) Pronunciarse, a solicitud de los Estados parte, acerca de la aplicación y cumplimiento del Arancel Externo Común y los demás instrumentos de política comercial.

iii) Formular propuestas respecto de los instrumentos de política comercial común.

iv) Efectuar el seguimiento de los instrumentos de política comercial en los Estados parte.

v) Informar al órgano ejecutivo del Mercosur sobre la evolución y aplicación de los instrumentos de política comercial común.

Para poder cumplir tan importantes tareas, la CCM toma las decisiones vinculadas a la administración y aplicación del arancel externo común y los instrumentos de política comercial común; propone al órgano ejecutivo del Mercosur reglamentaciones en las áreas de su competencia; establece los comités técnicos necesarios para el mejor cumplimiento de sus funciones, los supervisa y dirige sus actividades.

La magnitud de las atribuciones concedidas a la CCM refleja la importancia de las relaciones comerciales internas y externas en esta fase de desarrollo del Mercosur, especialmente en lo que atañe a la consolidación del arancel externo común.

Por oposición, las actividades vinculadas al avance de la fase de constitución del mercado común y, en especial, a los aspectos sociales conexos, han quedado institucionalizadas sólo en grado incipiente, mediante la creación del Foro Consultivo Económico-Social (FCES), que absorbe el Consejo Industrial del Mercosur. Este Foro es el órgano de representación de los sectores sociales y económicos, tendrá una función consultiva, y expedirá recomendaciones que deberán ser consideradas por el Grupo Mercado Común.

La Secretaría Administrativa (SAM), con sede en Montevideo, ha sido ratificado como el órgano ejecutivo del Mercosur. Estará a cargo de un Director electo por el GMC y designado formalmente por el CMC, por un período de dos años y sin posibilidad de reelección. La SAM es el archivo oficial de la documentación del Mercosur, edita el Boletín del Mercosur, y realiza las traducciones autenticadas en los idiomas español y portugués.

3. Los compromisos comerciales

Conviene revisar rápidamente los contenidos comerciales principales del Mercosur durante el período transicional, a partir del Tratado de Asunción, para luego referirse a la nueva etapa inaugurada con el Protocolo de Ouro Preto.

En relación con los contenidos comerciales del acuerdo en el período transicional, cabe distinguir, por una parte, el programa de liberación comercial y el régimen general de origen, respecto de los cuales las partes contratantes adquirieron, desde el inicio, un compromiso firme; y, por la otra, el arancel externo común, la coordinación de políticas macroeconómicas, y la adopción de acuerdos sectoriales, que fueron materia de cláusulas sujetas a ulteriores negociaciones.

El programa de liberación comercial fue particularmente amplio e inclusivo; en él se establecieron rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas, acompañadas de la eliminación de cualquier otro tipo de restricciones no arancelarias o medidas de efectos equivalentes. El compromiso de arribar a fines de 1994 a un arancel cero y una completa liberalización comercial puede considerarse razonablemente cumplido. Las listas de excepciones también estuvieron sujetas a un calendario de reducción automática que operó a razón de una disminución anual, a partir del 31 de diciembre de 1990, de 20% de los productos incluidos en ellas.

Las cláusulas de salvaguardia en materia comercial fueron diseñadas para entrar en vigencia cuando se produzca un gran aumento de las importaciones en un período muy breve. Las cláusulas no limitan el volumen de las importaciones totales, sino sólo la cuota sujeta a la preferencia arancelaria; el excedente puede importarse pagando los aranceles ordinarios.

La finalidad de los acuerdos sectoriales es fortalecer el intercambio de tipo intrasectorial industrial en el proceso de integración, pero no pueden invalidar ninguna cláusula vigente de liberalización comercial. En la actualidad se considera su extensión a Paraguay y Uruguay.

Cabe señalar, por otra parte, que la vigencia de todas las preferencias pactadas por los países integrantes del Mercosur con otros Estados no miembros, debía suspenderse después del 31 de diciembre de 1994. Sin embargo, ese plazo se ha extendido varias veces con el fin de dar suficiente tiempo para las nuevas negociaciones en las que el Mercosur actúa como bloque.

A partir de enero de 1995 quedó aprobado el arancel externo común, junto con las listas básicas de convergencia de los sectores de bienes de capital y de informática y telecomunicaciones.

El número de excepciones nacionales al arancel externo común por parte de cada país miembro alcanza a 232 en el caso de Argentina, 232 en el de Brasil, 212 en el de Uruguay, y 253 en el de Paraguay. Los países tenían plazo hasta el 30 de abril de 1996 para agregar nuevas excepciones, con topes globales de 300 para Argentina, Brasil y Uruguay, y de 399 para Paraguay.

En materia de bienes de capital, se fijó un arancel máximo de 14%, con convergencias ascendentes y descendentes (dependiendo de que los aranceles previos estuvieran por debajo o por encima de tal límite), con plazos hasta el año 2001 para Argentina y Brasil, y hasta el 2006 para Paraguay y Uruguay. En informática y telecomunicaciones se fijó un AEC máximo de 16%, con convergencias que deben lograrse en el año 2006.

Respecto del comercio entre los países socios, se han acordado listas de productos sujetos a derechos o gravámenes de importación por un plazo definido. Las posiciones arancelarias que cada país fijó respecto de estas listas son, de menor a mayor: Brasil, 28, Argentina, 221, Paraguay, 272, y Uruguay, 950. Los gravámenes de los productos incluidos en estas listas experimentarán una reducción anual, hasta ser totalmente eliminados. El plazo es de cuatro años para Argentina y Brasil, y de cinco años para Uruguay y Paraguay. Este sistema se denomina Régimen de Adecuación Final a la Unión Aduanera, y las rebajas anuales se aplican a partir de la tarifa nominal vigente en cada país al 5 de agosto de 1994.

Cabe notar que el régimen de adecuación en ningún caso autoriza gravar productos provenientes del Mercosur con aranceles superiores a los aplicados a productos provenientes de otros países. En esta materia, el arancel externo común opera como un tope.

El incremento del intercambio recíproco en el decenio de 1990 ha sido impresionante. Durante el quinquenio 1989-1993, el valor f.o.b. de las exportaciones recíprocas aumentó de 3 836 a 10 227 millones de dólares corrientes. Al comenzar ese quinquenio representaban 8.2% de las exportaciones totales, y al final, 18.8%. Con posterioridad a esa fecha, su monto ha continuado creciendo; así, en 1995 totalizaron 14 000 millones de dólares, equivalente a 20% de las exportaciones totales de la subregión.

El futuro del intercambio en el seno del Mercosur dependerá de que se profundice el comercio intraindustrial, creándose oportunidades equitativas para la participación de los miembros económicamente más débiles y pequeños del grupo. Entre Argentina y Brasil, el rubro manufacturero de crecimiento más dinámico en el comercio recíproco ha sido el de maquinaria y equipo de transporte que en 1984 representaba aproximadamente 15% del comercio bilateral, proporción que en 1991 se había elevado a 26%. En ese año la suma de los alimentos, los productos químicos y la maquinaria y equipo de transporte llegaba a 66% del intercambio manufacturero bilateral total.

Resulta interesante observar que entre 60% y 70% de las inversiones acumuladas de las empresas transnacionales en Argentina y Brasil se localizan precisamente en los subsectores recién mencionados. El comercio en estos rubros tiene, entonces, tres características fundamentales: es el más dinámico, es intraindustrial en grado importante, y concentra una muy alta proporción del capital extranjero localizado en Argentina y Brasil (Di Filippo, 1994a).

4. La inversión extranjera directa

En 1990, los países miembros del Mercosur recibieron IED por valor de 2 320 millones de dólares, monto que representó aproximadamente 36% de la inversión total ingresada a América Latina. Si de ese total se excluye a México, el porcentaje se eleva a 60%. En 1992, llegaron al Mercosur 5 573 millones de dólares, equivalente a 39% de la IED destinada a América Latina, proporción que asciende a 64% si no se incluye a México.

A continuación se examinan someramente tanto las normas nacionales que regulan el ingreso de IED en cada uno de los cuatro países miembros, como las que se han aprobado conjuntamente en el seno del Mercosur. Respecto de las normas nacionales, las referencias son muy insuficientes y corresponden a un ámbito en extremo dinámico, en el que las reglas del juego cambian velozmente. Por ejemplo, en la actualidad, Brasil está introduciendo profundas modificaciones en su legislación sobre IED, en tanto que

Argentina lo está haciendo en su normativa sobre propiedad intelectual, lo que, sin duda, incidirá en materia de inversiones.

En Argentina, la inversión extranjera es regulada por una ley del año 1976, reformada en 1989, y reglamentada en 1993. Rige el trato nacional, no se requiere autorización previa, la inscripción es optativa, no hay restricciones a la transferencia de utilidades o la repatriación de capitales, operaciones para las que no se exige aviso previo. Con muy pocas excepciones, las inversiones pueden radicarse en cualquier sector de la economía.

En Brasil, las normas en este ámbito datan de 1965 y son las más antiguas entre las vigentes en los países de la ALADI. En este momento la legislación está siendo profundamente modificada, pero mientras concluye este proceso de reformas, cabe sintetizar sus principales aspectos. Rige el trato nacional, no se necesita autorización previa, la inscripción es obligatoria, el derecho a remesar utilidades o repatriar capital está sujeto al correspondiente registro y certificación del pago del impuesto a la renta. El Banco Central tiene la atribución de restringir el plazo o el monto de las utilidades que se remiten. Existen múltiples prohibiciones y restricciones sectoriales respecto del destino del capital extranjero.

En Paraguay, la norma reguladora básica data de 1990. Otra ley, dictada en 1991, establece el trato nacional. Se requiere de autorización previa y presentación de un cronograma preestablecido. La autorización debe concederse dentro de un plazo máximo de 60 días y tiene que ser ratificada ministerialmente en las dos semanas siguientes. No hay restricciones para remesar al exterior el capital o las utilidades. Existen importantes exclusiones sectoriales para la localización de la inversión.

En Uruguay, las leyes que regulan la inversión están vigentes desde mediados de los años setenta. Se exige autorización previa y, en el caso de numerosos sectores, una autorización especial del Poder Ejecutivo. Las inversiones deben registrarse, pero la remisión de utilidades queda garantizada en las condiciones que se hayan pactado. Lo mismo acontece con las repatriaciones de capital, que no pueden ser efectuadas antes de tres años de la radicación inicial de la inversión.

Por otra parte, en el ámbito del Mercosur el tratamiento de la inversión extranjera está regulado fundamentalmente por dos protocolos. El primero, referido a las inversiones provenientes de Estados que no son parte del Mercosur, y el segundo, a los Estados miembros.

En el Protocolo sobre Promoción y Protección de Inversiones Provenientes de Estados no Partes del Mercosur se establece que estos capitales recibirán un tratamiento no más favorable que el allí establecido, de manera que cada Estado parte no otorgará a terceros Estados más beneficios o derechos que los reconocidos en las bases normativas acordadas en el Protocolo.

En las proposiciones sustantivas se acuerda que cada Estado parte concederá plena protección a tales inversiones, pudiendo otorgarles un tratamiento no menos favorable que el aplicado a las inversiones de sus propios nacionales (trato nacional), o a las inversiones de otros Estados (trato de nación más favorecida).

Sin embargo, los inversionistas de terceros Estados no serán beneficiarios de cualquier tratamiento, preferencia o privilegio que resultare de la participación o asociación en una zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común, o acuerdo regional similar. De esta manera, se crea un ámbito global de preferencias relativo a cualquier tipo de acuerdo de integración en que participen, conjunta o

individualmente, los países miembros del Mercosur. Los inversionistas extra-Mercosur también quedarán excluidos de los acuerdos internacionales, relativos total o parcialmente a cuestiones impositivas, de los cuales ellos no formen parte.

En resumen, este protocolo tiene dos objetivos fundamentales. El primero es evitar que algún país miembro, en su afán de acrecentar las inversiones directas en su territorio, conceda preferencias que impliquen discriminación respecto de los derechos o intereses de otros países miembros del Mercosur. Y el segundo es preservar un ámbito de preferencias especiales, no extensibles a terceros Estados, concedidas en el marco de los acuerdos de integración, tanto del propio Mercosur como de otros acuerdos en que este esquema participe. Para asegurar que estos objetivos sean cumplidos, en el artículo tercero se establece que "Los Estados Partes se obligan a intercambiar información sobre las negociaciones futuras y las que se hallasen en curso sobre convenios de promoción y protección recíproca de inversiones con Terceros Estados y se consultarán con carácter previo sobre toda modificación sustancial al tratamiento general convenido en el Artículo 2 del presente Protocolo".

Por su parte, en el Protocolo para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones en el Mercosur se establece que "Cada Parte Contratante promoverá las inversiones de inversores de las otras Partes Contratantes y las admitirá en su territorio de manera no menos favorable que a las inversiones de sus propios inversores (trato nacional) o que a las inversiones realizadas por inversores de terceros Estados (trato de la nación más favorecida), sin perjuicio del derecho de cada Parte a mantener transitoriamente excepciones limitadas que correspondan a alguno de los sectores que figuran en el Anexo del presente Protocolo".

A diferencia del protocolo relativo a las inversiones provenientes de países no miembros, en éste se autoriza y, en cierto sentido, se alienta, a los países miembros a aplicar tratamientos preferenciales más favorables. Así, en el Artículo 7 se indica: "Cuando las disposiciones de la legislación de una Parte Contratante o las obligaciones de derecho internacional existentes, o que se establezcan en el futuro, o un acuerdo entre un inversor de la Parte Contratante y la Parte Contratante en cuyo territorio se realizó la inversión, contengan normas que otorguen a las inversiones un trato más favorable que el que se establece en el presente Protocolo, estas normas prevalecerán sobre el presente Protocolo en la medida que sean más favorables".

En resumen, las normas que regulan las inversiones externas al Mercosur conceden preferencias **máximas**, que no pueden ser sobrepasadas por los países miembros. Por oposición, las normas que regulan las inversiones intra zona conceden preferencias **mínimas**, que puede ser ampliadas por cada país miembro.

El Mercosur cuenta, asimismo, con un régimen preferencial en materia de empresas conjuntas. Se estableció en virtud del Estatuto de Empresas Binacionales, suscrito entre Argentina y Brasil el 6 de junio de 1990. Se consideran empresas binacionales aquellas en que: i) al menos 80% del capital y de los votos pertenezcan a inversionistas nacionales de Brasil o Argentina y les aseguren el control real y efectivo de la empresa; ii) cada uno de los inversionistas nacionales cuente al menos con un 30% del capital; y iii) los inversionistas nacionales de cada uno de los dos países tengan derecho a elegir, como mínimo, a un miembro en cada uno de los órganos de administración y fiscalización de la empresa.

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

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

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

La Decisión 3 reglamenta los acuerdos sectoriales y su principal propósito es favorecer la integración entre los sectores respectivos de cada país y promover la racionalización y complementación entre mercados y asociaciones con el fin de competir eficientemente, tanto en el ámbito del Mercosur como en otros mercados. La Decisión también aborda los temas de la preservación y mejoramiento del medio ambiente, así como la investigación y desarrollo en el campo de la tecnología de productos y procesos. En este marco normativo caben diferentes tipos de relación empresarial, tales como consorcios, fusiones y adquisiciones, empresas mixtas y otros (Costa, 1993).

5. La dimensión sociolaboral

Como ya se observó, en las normas del Tratado de Asunción no se incorporó de manera plena la consideración de los temas sociolaborales. Sólo quedaron incluidos, aunque implícitamente, los aspectos migratorios y laborales, como una consecuencia de la futura movilidad del factor trabajo a medida que se profundice el estadio de mercado común. Sin embargo, muy pronto comenzó a subsanarse la omisión o relativa falta de consideración de estas dimensiones en la normativa del Tratado.

En mayo de 1991, apenas tres meses después de suscrito el Tratado de Asunción, los Ministros del Trabajo de los países miembros del Mercosur se reunieron en Montevideo. En la declaración emitida en esa oportunidad reconocen la necesidad de atender los aspectos laborales y sociales del Mercosur, para que la integración signifique un efectivo mejoramiento de las condiciones de trabajo en los países signatarios del Tratado. En esa misma fecha anticiparon la creación del Subgrupo de Trabajo 11, que se hizo efectiva a mediados de 1992.

Los ministros también aceptaron la posibilidad de estudiar la suscripción de "un instrumento, en el marco del Tratado de Asunción, que contemple las ineludibles cuestiones laborales y sociales que traerá consigo la puesta en marcha del Mercado Común del Sur". Por último, se comprometieron a prestarse "toda la cooperación necesaria para el recíproco conocimiento de los regímenes propios vinculados al empleo, la seguridad social, la formación profesional, y las relaciones individuales y colectivas de trabajo".

En el contexto de esos compromisos, se estableció formalmente el Subgrupo de Trabajo 11 para el Estudio de las Relaciones Laborales, el Empleo y la Seguridad Social (Las Leñas, 26 de junio de 1992). Los subtemas principales de su calendario de actividades incluyen: i) relaciones individuales de trabajo, que abarca el análisis comparativo de los sistemas de relaciones laborales, la definición de metodologías y la identificación de propuestas en materia de costos laborales y aportes sociales; ii) relaciones colectivas de trabajo, que incluye definición de metodologías, identificación de asimetrías y presentación de propuestas; iii) empleo, repercusiones sectoriales derivadas del proceso de integración y examen de las condiciones para la libre circulación de los trabajadores; iv) formación profesional, capacitación laboral, reconocimiento de aptitudes profesionales y temas conexos; v) salud y seguridad social, análisis comparativo de las legislaciones, identificación de asimetrías y presentación de propuestas; vi) convenios con la Organización Internacional del Trabajo; y vii) Carta de Derechos Fundamentales.

Hasta ahora, el estado de avance de la integración de los miembros del Mercosur ha implicado privilegiar los problemas laborales que corresponden a los estadios de área de libre comercio o, a lo sumo, de unión aduanera. En particular, preocupa la incidencia del costo laboral (salarios más aportes adicionales) en la competitividad relativa de los países miembros a nivel nacional, sectorial y empresarial. Dicho sea de paso, este tema también ha surgido como motivo de preocupación para los países desarrollados en sus acuerdos comerciales con los países en desarrollo. Cabe recordar, por ejemplo, los protocolos sobre trabajo y medio ambiente promovidos por Estados Unidos en el marco del ALCAN.

En un sentido amplio, la incidencia del costo laboral en la competitividad relativa de los países miembros depende no sólo de la magnitud y distribución —entre el gobierno, los empresarios y los propios trabajadores— de las cargas de la previsión y la seguridad social, sino también del funcionamiento general de los regímenes laborales, en materias tales como horario y jornada de trabajo, días festivos, vacaciones, inasistencias y enfermedades, entre otros elementos.

Debe reconocerse que los problemas laborales y de seguridad social sólo podrán identificarse con mayor precisión a medida que se profundice la integración económica entre los miembros del Mercosur. Los temas vinculados a la adecuación, coordinación y armonización de las políticas laborales, previsionales y de seguridad social se irán planteando con más fuerza cuando las exigencias propias del avance del proceso hacia el estadio de mercado común los ponga naturalmente sobre la mesa de negociaciones. Lo mismo acontecerá con el examen de las políticas sobre migración o el análisis comparativo de las estructuras ocupacionales, la equiparación de diplomas, o el derecho a ejercer profesiones liberales en otro país miembro.

En consecuencia, la aprobación de una carta social parece una tarea prematura en esta fase de desarrollo del Mercosur. Pero se impone elaborar urgentemente estudios que desbrocen el camino en esa dirección. En tal sentido, parece necesario bregar por la consolidación de los equipos de trabajo creados al amparo del Subgrupo de Trabajo 11 (que tras la reunión de Ouro Preto se convirtiera en Subgrupo de Trabajo número 10).

En la medida en que se avance hacia la constitución de un mercado común con libre movilidad de factores productivos y de personas, será crecientemente necesario constituir un "espacio social" común, en el que se respeten plataformas mínimas de garantías y derechos respecto de los temas citados a los oriundos de un país miembro del Mercosur que se desplacen hacia otro de ellos.

6. Las relaciones extrasubregionales

En primer lugar, corresponde efectuar un breve repaso de las relaciones extrasubregionales del Mercosur, distinguiendo entre el ámbito latinoamericano, el hemisférico (ya considerado en secciones anteriores), y el extrarregional.

Los países sudamericanos con vinculaciones más dinámicas e importantes con el Mercosur son Chile y Bolivia. Los lazos de comercio, inversión e integración física entre Chile y Argentina se han multiplicado enormemente en lo que va corrido de los años noventa. Este país ha recibido reiteradas muestras de bienvenida por parte de los miembros del Mercosur. Un importante obstáculo a la incorporación de Chile como miembro pleno radica en el arancel externo común del Mercosur, que varía entre 0% y 20%, con un promedio de 11.3%, en tanto que el de Chile registra un nivel único de 11%. Otro obstáculo ha sido la mayor estabilidad y equilibrio de la economía chilena, en comparación con países vecinos en los que recién están culminando los esfuerzos de estabilización interna. Sin embargo, la integración de facto de Chile con Argentina es lo suficientemente amplia como para que las fluctuaciones de uno se hagan sentir en el otro. Tanto las inversiones chilenas en el Mercosur, como el proceso de integración física (autopistas, túneles, ferrocarriles, gasoductos y otros) con Argentina, continúan profundizándose. La importancia estratégica de Chile respecto del Mercosur radica en su ubicación geográfica como ruta de paso en las relaciones económicas del Mercosur con los países del Asia Pacífico.

En junio de 1996 se suscribió el Acuerdo de Complementación Económica Mercosur-Chile, pese a la oposición de algunos sectores internos. En particular, el empresariado de la agricultura tradicional (trigo, maíz, arroz) ha protestado enérgicamente contra los términos de la negociación, que le concede plazos definidos para mejorar su competitividad en dichos rubros o reconvertirse. A pesar de los reclamos, el gobierno chileno se ha mantenido firme, contando con el apoyo de las cámaras industriales. La decisión de Chile de asociarse (aunque no sea plenamente) con el Mercosur se ha afirmado después de las dilaciones y dudas respecto de su eventual ingreso al Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Bolivia, aunque es miembro de la Comunidad Andina, mantiene relaciones comerciales muy importantes con los miembros del Mercosur, especialmente con Argentina y Brasil. Ya en diciembre de 1995, Bolivia había concluido un primer acuerdo con el Mercosur respecto del denominado "patrimonio histórico" (preferencias concedidas previamente), y en junio de 1996 suscribió un acuerdo de complementación económica con vistas a establecer un área de libre comercio con el Mercosur. Aunque Bolivia es miembro pleno de la Comunidad Andina, sus intereses en materia de comercio e inversión a nivel regional están muy compartidos entre dicha agrupación y el Mercosur. Esto plantea a las autoridades gubernamentales agudos dilemas estratégicos para conciliar su condición de país andino con los intereses económicos que apuntan al Mercosur.

La suscripción por parte de Bolivia del mencionado acuerdo de libre comercio sería una manera de compatibilizar la pertenencia plena a la Comunidad Andina con un acceso preferencial al Mercosur. Si

Bolivia se incorporara plenamente a éste, debería renunciar a la Comunidad Andina, porque el Mercosur prohíbe a sus miembros que pertenezcan a algún otro acuerdo subregional.

En el Protocolo de Ouro Preto, que inaugura la fase de mercado común del Mercosur, se hace referencia al inicio de conversaciones para renegociar los acuerdos de alcance parcial que sus miembros han suscrito con los restantes países de la ALADI. El objetivo es avanzar en el proceso de articulación y convergencia de los acuerdos vigentes.

Como ya se señalara, en 1993 Brasil propuso, como una vía de convergencia, la creación del Área de Libre Comercio de Sudamérica (ALCSA), iniciativa que el Mercosur adoptó y promueve. Paralelamente, en este momento se sostienen negociaciones Mercosur-Comunidad Andina con miras a crear un área de libre comercio entre ambos esquemas. De prosperar estas tratativas, se habría dado un paso decisivo hacia la constitución de un área de libre comercio sudamericana.

Con respecto a la postura y orientación del Mercosur en las reuniones preparatorias de la negociación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), también cabe remitirse al capítulo X, sección 2 de este documento.

Por último, en el ámbito extrarregional, las relaciones del Mercosur con la Unión Europea han experimentado recientemente un significativo fortalecimiento. Los vínculos entre ambos bloques se iniciaron en abril de 1991, cuando los Ministros de Relaciones Exteriores del Mercosur notificaron formalmente a la Comisión Europea de la creación del nuevo acuerdo subregional. En mayo de 1991 se estableció un Comité Consultivo Conjunto para que la UE proveyera asistencia técnica y apoyo institucional al Mercosur. Entre 1994 y 1995 fue tomando cuerpo la iniciativa de constituir un área de libre comercio entre ambos esquemas. En diciembre de 1994 se firmó un memorándum de entendimiento orientado a impulsar la liberalización del comercio recíproco, la profundización de los vínculos económicos y sociales y el robustecimiento del apoyo técnico y financiero prestado por la UE al Mercosur.

El 15 de diciembre de 1995 se suscribió en Madrid el Acuerdo Marco Interregional entre la Unión Europea y el Mercosur. Se trata del primer acuerdo interregional entre dos uniones aduaneras, fundado en el principio de la reciprocidad. El tema comercial, a pesar de su decisiva importancia, es sólo uno de una gama mucho más amplia de compromisos referidos tanto a otros aspectos económicos como a áreas de naturaleza cultural y política.

Este acuerdo se funda en el respeto de los principios democráticos y los derechos humanos fundamentales, tal y como se enuncian en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Entre otros aspectos, las partes se comprometen a: i) incrementar y diversificar sus intercambios comerciales; ii) promover la cooperación económica para fortalecer su competitividad internacional y fomentar el desarrollo tecnológico y científico; iii) apoyar los objetivos del proceso de integración del Mercosur; iv) lograr una colaboración más estrecha entre sus respectivas estructuras institucionales; v) profundizar lazos de cooperación en materia de formación, educación y cultura, y lucha contra el narcotráfico.

Desde el punto de vista institucional, en el acuerdo se creó un Consejo de Cooperación, que se encargará de monitorear su avance, integrado por miembros del Consejo y la Comisión de la UE, por una parte, y miembros del Consejo y el Grupo Mercado Común del Mercosur, por la otra. Este Consejo de Cooperación será asistido por una Comisión Mixta que se reunirá por lo menos una vez al año, alternadamente en Bruselas y en uno de los Estados parte del Mercosur. La primera reunión de esta

Comisión Mixta tuvo lugar en Bruselas y fue presidida por el presidente Menem, ya que en ese momento correspondía a Argentina la presidencia pro tempore del Mercosur.

Se inicia así un proceso que apunta a la suscripción de una zona de libre comercio a comienzos del próximo siglo. Con tal fin se instituyó una Subcomisión Mixta Comercial que, asistida por diversos grupos de trabajo, se encargará de identificar los productos "sensibles" y elaborar la agenda para la construcción de la futura zona de libre comercio. La primera reunión de la Subcomisión Mixta Comercial tuvo lugar en noviembre de este año, en Brasil. La principal dificultad en materia de liberalización comercial que deberá solucionarse se plantea en el ámbito de la agricultura y atañe a la Política Agrícola Común de la UE.

Interesa reiterar que la UE es el principal socio comercial del Mercosur. Las relaciones comerciales de éste con la Unión son más importantes que las que mantiene con Estados Unidos, ya que aproximadamente 28% de sus intercambios tiene lugar con la primera, y sólo 17% con el segundo. Asimismo, el Mercosur recibe aproximadamente 70% de las inversiones de la UE en América Latina. También del stock de inversión directa localizado en el Mercosur el porcentaje mayoritario corresponde a la UE: 36% comparado con 32% de Estados Unidos. Estas cifras contrastan con las de América Latina en su conjunto, que acusan un predominio de las relaciones con Estados Unidos debido, en especial, a la intensidad de los vínculos comerciales y de capital de México y, en menor medida, de Venezuela con el vecino del Norte. Sin embargo, en materia de inversiones, el monto de los flujos provenientes de Estados Unidos durante el decenio de 1990 es bastante más alto que el de los originados en la Unión Europea, lo que estaría indicando un debilitamiento relativo de los nexos económicos con la UE en comparación con Estados Unidos.

BIBLIOGRAFÍA

- ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) (1994), *Acuerdos bilaterales y multilaterales sobre inversión* (ALADI/Sec/di 581), Montevideo, julio.
- Agosín, Manuel, Diana Tussie y Gustavo Crespi (1994), *Developing Countries and the Uruguay Round. An Evaluation and Issues for the Future*, Documento de trabajo, N° 129, Santiago de Chile, Departamento de Economía, Universidad de Chile, octubre.
- Argentina, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (1992), *Iniciativas inter e intraempresariales argentino-brasileñas en el marco del Mercosur*, serie Integración económica, Documento de trabajo, N° IE/02, Buenos Aires, Subsecretaría de Estudios Económicos/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Balassa, Bela (1965), *El desarrollo económico y la integración*, México, D.F., Centro de Estudios Monetarios Centroamericanos (CEMLA).
- Banco Mundial (1994), *The New Regionalism and its Consequences*, International Economics Department, Washington, D.C., marzo.
- Baumol, W. (1982), "Contestable markets: An uprising in the theory of industry structure", *American Economic Review*, N° 72, vol. 1, marzo.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1996), "Integración y comercio en América", División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos, Washington, D.C.
- _____ (1995), "Integración y comercio en América", División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos, Washington, D.C.
- Brasil, Ministerio de Relaciones Exteriores (1992, 1993), *Boletín de integración latinoamericana*, varios números, Brasilia.
- CEI (Centro de Economía Internacional) (1993), *El Mercosur: un desafío*, Buenos Aires, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.
- _____ (1992), *El Mercado Común del Sur*, Buenos Aires, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1996a), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 1996* (LC/G.1941), Santiago de Chile.

- (1996b), *El regionalismo abierto: América Latina y el Caribe en la economía internacional* (LC/R.1622), Santiago de Chile, mayo.
- (1995a), *Desenvolvimiento de los procesos de integración en América Latina y el Caribe* (LC/R.1527), Santiago de Chile, mayo.
- (1995b), *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial* (LC/G.1800/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.95.II.G.6.
- (1994a), *La nueva integración regional en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)* (LC/R.1403), Santiago de Chile, julio.
- (1994b), *Centroamérica: evolución de la integración económica durante 1993* (LC/MEX/L.257), México, D.F., agosto.
- (1994c), *El dinamismo reciente del comercio intrarregional de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)* (LC/R.1436), Santiago de Chile, agosto.
- (1994d), *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. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.94.II.G.3.
- (1993a), *Directorio sobre inversión extranjera en América Latina y el Caribe 1993: marco legal e información estadística* (LC/R.1325), Santiago de Chile, diciembre.
- (1993b), *El contenido de los acuerdos de integración centroamericana* (LC/MEX/R.449), México, D.F., noviembre.
- (1993c), *Integración centroamericana, declaraciones presidenciales* (LC/MEX/R.425), México, D.F.
- (1993d), *América Latina: comercio exterior según la Clasificación Internacional Uniforme (CIIU). Exportaciones*, vol.1, serie Cuadernos estadísticos de la CEPAL, N° 19 (LC/G.1754-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.93.II.G.10.
- (1992a), *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (LC/G.1701/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.5.
- (1992b), "Inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 1970-1990", vol. 1, *Panorama regional*, Documento de sala de conferencia (DSC/1), septiembre.
- (1990), *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (LC/G.1601-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.

- (1965), *Contribución a la política de integración económica de América Latina (E/CN.12/728)*, Santiago de Chile, junio.
- Chacholiades, Miltiades (1992), *Economía internacional*, primera parte, 2a. edición, Nueva York, McGraw-Hill.
- Chudnovsky, D., Andrés López Restrepo y Fernando Porta (1994), "La nueva inversión extranjera directa en la Argentina. Privatizaciones, mercado interno e integración regional", Documento de trabajo CENIT, N°15, Buenos Aires, Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT), mayo.
- Comisión Europea (1994), "Trade and investment", Discussion paper, Bruselas, Directorate General for External Economic Relations, diciembre.
- Costa, Ligia (1993), "Estrategias de integração entre empresas no âmbito do Mercosul: o exemplo das joint-ventures", *Boletín de Integração Latinoamericana*, N° 10, Secretaría General de Relaciones Exteriores, Brasilia, julio-septiembre.
- Di Filippo, Armando (1995), "Políticas de integración, competencia y competitividad en América Latina", ponencia presentada al seminario Competencia y competitividad en áreas económicas integradas: procesos y experiencias en la Unión Europea y en América Latina, Piriápolis, Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), Grupo de Río/Unión Europea, 6 al 10 de marzo.
- (1994a), *Regionalismo abierto e inversión extranjera en América Latina*, serie Documentos de trabajo N° 34, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (1994b), "Regionalismo abierto y empresas latinoamericanas", *Pensamiento iberoamericano*, Madrid, julio-diciembre.
- (1993) "Revolución informática, desarrollo económico y competitividad", ponencia presentada en la Reunión Regional sobre Gestión de Información, Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Documentación Económica y Social/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CLADES/CEPAL), mayo.
- Di Filippo, Armando y Rolando Franco (1997), "Aspectos sociales de la integración regional", vol. 1, serie Políticas sociales, N° 14 (LC/L.996), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Dunning, John (1993), "Trade, location of economic activity and the multinational enterprise: A search for an eclectic approach", *The Theory of Transnational Corporations*, vol. 1, John Dunning (comp.), Transnational Corporations and Management Division, Londres, United Nations Library on Transnational Corporations/Routledge.
- Franco, R. y A. Di Filippo (1997), "Mercados de trabajo, competitividad, y convergencia", Ponencia presentada al Seminario La integración regional y los desafíos de la competitividad y la convergencia, Caracas, Centro de Formación para la Integración Regional/Sistema Económico Latinoamericano (CEFIR/SELA), 3 al 6 de marzo.

- Fuentes, A. y H. Jaramillo (1994), "El comercio intraindustrial para la especialización de América Latina", Santafé de Bogotá, Corporación Latinoamericana de Economía Internacional/Fundación Friedrich Ebert, Colombia (CLADEI/FESCOL).
- Garriga, M. y P. Sanguinetti (1994), *¿Es el Mercosur un bloque natural?*, Buenos Aires, Centro de Economía Internacional/Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.
- GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) (1992), *Examen de las políticas comerciales. Estados Unidos de América, 1992*, vol. 1, Ginebra.
- (1993a), *Examen de las políticas comerciales. Comunidades Europeas, 1993*, Ginebra.
- (1993b), *Examen de las políticas comerciales. Japón, 1993*, Ginebra.
- (1993c), *El comercio internacional. Estadísticas*, Ginebra.
- (1994), *El comercio internacional. Tendencias y estadísticas*, Ginebra.
- Grossman, Gene y Elhanan Helpman (1992), *Innovation and Growth in the Global Economy*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Hettne, Björn y András Inotai (1994), *The New Regionalism: Implications for Global Development and International Security*, Helsinki, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo, Universidad de las Naciones Unidas.
- INTAL (Instituto para la Integración de América Latina) (1980), "El margen de preferencia arancelario y sus efectos en el comercio intra-ALALC", *Integración latinoamericana*, N° 49, Buenos Aires, agosto.
- IRELA/BID (Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas/ Banco Interamericano de Desarrollo) (1996), *Foreign Direct Investment in Latin America in the 1990s*, Madrid.
- Krugman, Paul (1995), "Competitividad: una peligrosa obsesión", *Ensayos de economía*, N°s 9 y 10, Medellín, abril-mayo.
- Krugman, P. y M. Obstfeld (1994), *Economía internacional*, Barcelona, McGraw-Hill.
- Kuwayama, Mikio (1992), "New forms of investment (NFI) in Latin American-United States trade relations", serie Working paper, N° 7, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- Lucangeli, Jorge (1993), "La presencia del comercio intraindustrial en el intercambio entre la Argentina y Brasil", *Boletín informativo Techint*, N° 275, Buenos Aires, julio-septiembre.
- (1992), *Integración comercial, intercambio intraindustrial y creación y desvío de comercio (versión preliminar)*, Buenos Aires, Subsecretaría de Estudios Económicos, septiembre.

- Mattar, Jorge y Claudia Schatan (1993), "El comercio intraindustrial e intrafirma México-Estados Unidos. Autopartes, electrónicos y petroquímicos", *Comercio exterior*, vol. 43, N° 2, México, D.F., febrero.
- Naciones Unidas, Consejo Económico y Social (1993), *Contribution of technology to industrialization and regional and global integration*, Report of the Secretary General (E/CN.16/1993/2), Nueva York.
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (1995), *El comercio internacional. Tendencias y estadísticas*, Ginebra.
- Paes Saboia, E. (1993), "As zonas francas e o Mercosul", *Boletín de integração latinoamericana*, N° 9, Brasilia, Secretaría General de Relaciones Exteriores, abril-junio.
- Peres, Wilson (1993), "Efectos dinámicos de la integración económica: aproximaciones analíticas", serie Industrialización y desarrollo tecnológico, Informe N° 14 (LC/G.1778), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Porter, Michael (1991), *La ventaja competitiva de las naciones*, Buenos Aires, Javier Vergara Editor.
- Posner, M. (1961), "International trade and technical change", *Oxford Economic Papers*, vol. 13.
- Romer, P. (1990), "Endogenous technological change", *Journal of Political Economy*, vol. 98, N° 5, octubre.
- (1986), "Increasing returns and long run growth", *Journal of Political Economy*, vol. 94, N° 5, octubre.
- Rosenthal, G. (1993), "La integración regional en los años noventa", *Revista de la CEPAL*, N° 50 (LC/G.1767-P), Santiago de Chile, agosto.
- Tobin, James (1984), "On the efficiency of the financial system", *Lloyds Bank Review*, N° 153, julio.
- (1980), "Financial structure and monetary rules", *Kredit und Kapital*, N° 16, vol. 2.
- Tugores, Juan (1994), *Economía internacional e integración económica*, Nueva York, McGraw-Hill.
- Viner, Jacob (1952), "International trade and economic development", conferencias dictadas en la Universidad Nacional de Brasil, Wisconsin, Illinois, Free Press.
- (1950), *The Customs Union Issue*, Nueva York, Garland Publishing.
- Vernon, Raymond (1966), "International investment and international trade in the product cycle", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 80, mayo.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1995a), *World Investment Report 1995: Transnational Corporations and Competitiveness* (UNCTAD/DTCI/26), Nueva York. United Nations publication, Sales No. E.95.II.A.9.

- (1995b), *Recent Developments in International Investment and Transnational Corporations* (TD/B/ITNC/2), Nueva York, febrero.
- (1994), *World Investment Report, 1994: Transactional Corporations, Employment and the Workplace* (UNCTAD/DTCI/10), Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.94.II.A.14.
- (1993), *World Investment Report, 1993: Transnational Corporations and Integrated International Production* (ST/CTC/156), Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.93.II.A.14.
- (1992), *World Investment Report, 1992: Transnational Corporations as Engines of Growth* (ST/CTC/130), Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.92.II.A.19.
- (1991), *World Investment Report, 1991: The Triad in Foreign Direct Investment* (ST/CTC/118), Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.91.II.A.12.
- Williamson, O. (1989), *Las instituciones económicas del capitalismo*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.

SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO DE LA CEPAL¹

- | Nº | Título |
|----|---|
| 1 | Trayectoria de especialización tecnológica: una visión global del intercambio mundial, 1965-1987 (División de Desarrollo Económico). Autor: M. Barbera |
| 2 | Nuevos enfoques en la teoría del crecimiento económico: una evaluación (División de Desarrollo Económico). Autor: P. Mujica |
| 3 | Canje de deuda por naturaleza: la necesidad de una nueva agenda (División de Desarrollo Económico). Autor: R. Devlin |
| 4 | The role of capital in Latin America: a comparative perspective of six countries for 1950-1989 (División de Desarrollo Económico). Autor: A.A. Hofman |
| 5 | Política comercial y equidad (División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento). Autores: J.M. Benavente, A. Schwidrowski, P.J. West |
| 6 | An overview of debt moratoria in Latin America (División de Desarrollo Económico). Autores: O. Altimir, R. Devlin |
| 7 | New form of investment (NFI) in the Latin American-United States trade relations (División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento). Autor: M. Kuwayama |
| 8 | La demanda de dinero en Chile: una comparación de métodos alternativos de estimación de vectores de cointegración (División de Desarrollo Económico). Autores: R. Martner, D. Titelman |
| 9 | Tributación y equidad en América Latina: un ejercicio de evaluación cuantitativa (División de Desarrollo Económico). Autores: O. Altimir, M. Barbera |
| 10 | Políticas para la gestión ambientalmente adecuada de los residuos: el caso de los residuos sólidos urbanos e industriales en Chile a la luz de la experiencia internacional (División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos). Autor: H. Durán |
| 11 | Economía política de la pobreza, la equidad y el crecimiento: Colombia y Perú, 1950-1985. Un análisis comparativo (Oficina de CEPAL en Bogotá). Autor: A.J. Urdinola |
| 12 | Equidad y transformación productiva como estrategia de desarrollo: la visión de la CEPAL (Secretaría Ejecutiva) (también se encuentra en inglés). Autor: C. Massad |

¹ El lector interesado en recibir un Documento de Trabajo puede dirigirse directamente a la CEPAL, Casilla 179-D, Santiago de Chile, mencionando la División autora del documento.

- 13 Inflación, déficit público y política cambiaria: un análisis econométrico para Argentina, Chile y México (División de Desarrollo Económico). Autores: G. Moguillansky, D. Titelman
- 14 Economic relations between Latin America and Asian/Pacific: recent trends and future challenges (División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento). Autor: J.C. Mattos
- 15 Income distribution and poverty through crisis and adjustment (División de Desarrollo Económico). Autor: O. Altimir
- 16 Evaluación y perspectivas de las relaciones comerciales entre la ALADI y los Estados Unidos (División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento). Autor: M. Izam
- 17 Análisis empírico del comportamiento de las exportaciones no cobre en Chile: 1963-1990 (División de Desarrollo Económico). Autores: G. Moguillansky, D. Titelman
- 18 Dynamic gains from intra-regional trade in Latin America (División de Desarrollo Productivo y Empresarial). Autor: R. Buitelaar
- 19 Nuevas tecnologías en pequeñas empresas chilenas: difusión e impacto (División de Desarrollo Productivo y Empresarial). Autores: M. Dini, M. Guerguil
- 20 Regionalización abierta de América Latina para su adecuada inserción internacional (División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento). Autor: M. Kuwayama
- 21 Hacia una perspectiva crítica de la modernidad: las dimensiones culturales de la transformación productiva con equidad (Secretaría Ejecutiva y División de Desarrollo Social). Autores: E. Ottone, M. Hopenhayn y F. Calderón
- 22 Determinantes de las exportaciones industriales brasileiras en la década de 1980 (División de Desarrollo Económico). Autor: G. Moguillansky
- 23 CEPAL: Un planteamiento renovado frente a los nuevos desafíos del desarrollo (Secretaría Ejecutiva). Autor: E. Ottone
- 24 Los desafíos de la modernidad y la transformación educativa (Secretaría Ejecutiva). Autor: E. Ottone
- 25 Indicators and determinants of savings for Latin America and the Caribbean (División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento). Autores: G. Held y A. Uthoff (en prensa)
- 26 An examination of the Chile-Mexico agreement: a viable form of integration? (División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento). Autor: P. Gray Rich
- 27 Exporting and the saga for competitiveness of the Brazilian industry, 1992 (División de Estadística y Proyecciones Económicas). Autor: R. Baumann

- 28 El impacto de la política cambiaria y comercial en el desempeño exportador en los años ochenta: una revisión de estudios econométricos (División de Desarrollo Económico). Autor: G. Moguillansky
- 29 International competitiveness and the macroeconomics of capital account opening (Secretaría Ejecutiva). Autores: R. French-Davis, D. Titelman y A. Uthoff
- 30 Futures markets as a risk management tool for Latin American commodity exports: some pending issues (División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento). Autor: M. Kuwayama
- 31 Exportaciones argentinas de bienes: evolución de 1970 a 1993 (División de Estadística y Proyecciones Económicas). Autor: A.F. Calcagno
- 32 Las exportaciones y el proceso de crecimiento (Secretaría Ejecutiva). Autor: G. Rivas
- 33 As empresas brasileiras: internacionalização e ajuste à globalização dos mercados (Oficina de la CEPAL en Brasilia). Autor: V. Ventura Dias
- 34 Regionalismo abierto e inversión extranjera en América Latina (División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento). Autor: A. Di Filippo
- 35 Políticas para el control de los movimientos de capitales financieros (División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento). Autor: L.F. Jiménez
- 36 La internacionalización de TV globo: cambios organizacionales y nuevas estrategias (Oficina de la CEPAL en Brasilia). Autor: Mauro Fernando Maria Arruda
- 37 Los flujos de capital extranjero en la economía chilena: renovado acceso y nuevos usos (División de Desarrollo Productivo y Empresarial). Autores: A. Calderón y S. Griffith-Jones
- 38 Competitividad de las empresas latinoamericanas: comportamiento empresarial y políticas de promoción de exportaciones (División de Desarrollo Productivo y Empresarial). Autor: C. Macario
- 39 La modernidad problemática (Secretaría Ejecutiva). Autor: E. Ottone
- 40 Componentes internos y externos de la inflación en Chile: un enfoque de cointegración (División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento). Autores: R. Martner, D. Titelman y A. Uthoff
- 41 Determinantes del tipo de cambio real de equilibrio en Perú: 1980-1994 (División de Desarrollo Económico). Autora: G. Moguillansky
- 42 Export processing in the Caribbean: lessons from 4 case studies (Naciones Unidas, Nueva York). Autor: L. Willmore

- 43 ¿Es posible crecer con equidad y en democracia? (División de Desarrollo Productivo y Empresarial). Autores: E. Lahera, J. Ramos y O. Rosales
- 44 La industria del cuero y la carne: tecnologías limpias y relocalización debido a restricciones ambientales. El caso de Chile (División de Medio Ambiente y Desarrollo). Autores: H. Durán y P. Ilabaca
- 45 Algunos criterios para reformar el Estado (Unidad de la Revista de la CEPAL). Autor: E. Lahera
- 46 Multilateralismo y regionalismo en la integración de América Latina (División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento). Autor: A. Di Filippo

BIBLIOTECA
CEPAL

02841:DDT

CLI