

NACIONES UNIDAS

**COMISION ECONOMICA
PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE - CEPAL**



Distr.
LIMITADA
LC/L.808(CEG.19/3)
13 de enero de 1994
ORIGINAL: ESPAÑOL

Comité de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel (CEGAN)
Decimonoveno período de sesiones

Santiago de Chile, 1º al 4 de marzo de 1994

EL REGIONALISMO ABIERTO EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

La integración económica al servicio de la
transformación productiva con equidad

INDICE

	<u>Página</u>
PRESENTACION	1
SINTESIS Y CONCLUSIONES	3
1. La integración y la transformación productiva con equidad	3
2. Hacia un regionalismo abierto	5
3. Las características que favorecen el regionalismo abierto	7
4. La necesidad de arreglos sectoriales flexibles y abiertos	10
5. La igualdad de oportunidades para todos los países	11
6. La coordinación de políticas en el mediano y largo plazo	13
7. Aspectos institucionales	14
I. LA ECONOMIA INTERNACIONAL Y EL REGIONALISMO	15
A. EL PANORAMA INTERNACIONAL	15
B. LAS RELACIONES CON LOS ESTADOS UNIDOS Y CANADA	18
1. El comercio y las inversiones	18
2. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC)	20
3. Los efectos del Tratado de Libre Comercio en los países de América Latina y el Caribe	24
II. LAS BASES DE UN REGIONALISMO ABIERTO EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE	27
A. PROXIMIDAD GEOGRAFICA, APERTURA Y DESREGLAMENTACION	27
1. El contexto global	27
2. Apertura y comercio intraindustrial	30
3. Mercado regional y exportaciones al resto del mundo	33
4. La apertura y el comercio intrarregional de productos agropecuarios	35
5. Privatizaciones y comercio de servicios	41

	<u>Página</u>
B. LOS ACUERDOS DE INTEGRACION EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE	42
1. La proliferación de acuerdos	42
2. Posibles efectos de los acuerdos	49
3. Los peligros del bilateralismo	52
C. LA CRECIENTE INTERDEPENDENCIA REGIONAL	53
1. El aumento del comercio intrarregional	53
2. La inversión intrarregional	57
D. LA CONTRIBUCION DEL REGIONALISMO ABIERTO A LA TRANSFORMACION PRODUCTIVA CON EQUIDAD	61
1. El impacto en la eficiencia	61
2. La dinámica de la inversión	62
3. La incorporación de progreso técnico	66
4. El papel de los flujos de información	68
5. Implicaciones de política	69
6. La articulación productiva a nivel regional	71
III. LAS ORIENTACIONES CENTRALES: MECANISMOS, INSTRUMENTOS Y POLITICAS	75
A. LA ESTABILIZACION, EL FINANCIAMIENTO Y EL REGIONALISMO ABIERTO	75
1. El fortalecimiento de la credibilidad de los acuerdos y el apoyo a las balanzas de pagos	75
2. El manejo de los desequilibrios comerciales	77
3. Reforzamiento de los sistemas de pago	78
4. El financiamiento de las exportaciones	81
B. HACIA UNA MENOR DISCRIMINACION INTRARREGIONAL	83
1. Del bilateralismo al multilateralismo comercial	83
2. La adhesión flexible a los acuerdos y los "socios naturales"	85
3. Aranceles externos comunes	86
4. La extensión del tratamiento nacional a la inversión intrarregional	87
5. Las normas que rigen la competencia desleal y el GATT	88
6. La simplificación de las normas de origen	89
7. Normas técnicas	91
8. Las normas sobre transporte	93

	<u>Página</u>
C. IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA ACCEDER A LAS POTENCIALIDADES DE LA INTEGRACION	94
1. Reciprocidad y asimetrías	94
2. La difusión tecnológica y la inversión intrarregional como factor de compensación de desigualdades	95
3. Apoyo a las balanzas de pago de los países de menor desarrollo relativo	97
D. LA COORDINACION DE LAS POLITICAS MACROECONOMICAS	98
1. La demanda de coordinación	98
2. La oferta de coordinación	99
3. Condiciones iniciales que favorecen la coordinación	100
4. La coordinación de la política cambiaria	101
E. LA INTEGRACION Y EL AMBITO LABORAL	103
1. Las condiciones de trabajo y el comercio	103
2. Las migraciones y la integración	105
F. POLITICAS RELATIVAS A LA COMPETENCIA	106
1. Ampliación del mercado y competencia	106
2. Liberalización comercial y prácticas restrictivas	107
G. ASPECTOS INSTITUCIONALES	109
1. Las estructuras institucionales de la integración	109
2. Aspectos conceptuales	111
3. Conclusiones	112
BIBLIOGRAFIA	114

PRESENTACION

En los últimos años, frente a los efectos de la prolongada crisis del decenio de 1980 y también a las transformaciones en el panorama internacional, América Latina y el Caribe han demostrado creciente capacidad de respuesta. Gobiernos y sociedades civiles han buscado nuevas formas de adaptarse a las cambiantes circunstancias y de enfrentar los múltiples desafíos que se les plantean. Una de las muchas expresiones de dicho proceso de adaptación es el renovado interés en las potencialidades de la cooperación intrarregional, y en especial, en los acuerdos formales de integración económica, tanto multilaterales como sobre todo bilaterales.

El fenómeno es atribuible a varios factores, entre los que cabe mencionar la dificultosa y lenta evolución de las negociaciones multilaterales en el marco del GATT hasta su conclusión en diciembre de 1993, el ejemplo que ofrecen el perfeccionamiento de la Comunidad Europea y la creación de una zona de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos —a la cual se suma ahora México—, la gradual convergencia de las políticas económicas aplicadas en América Latina y el Caribe y la creciente afinidad política entre gobiernos civiles y democráticamente electos.

Todo lo anterior podría hacer pensar que ya no es preciso persuadir a los gobiernos y a los diversos actores de las sociedades civiles acerca de las bondades de la integración. Sin embargo, la plétora de compromisos hasta ahora adquiridos dan lugar a numerosas interrogantes que es preciso responder. Algunas de ellas son de carácter general: ¿Por qué se debe favorecer la integración? ¿Qué tipo de integración es el que hay que propiciar? ¿Cuáles son los mecanismos e instrumentos más idóneos para impulsar la integración en la actual coyuntura?

Otras interrogantes son de carácter más concreto. Por ejemplo, ¿en qué se diferencian los "nuevos" esquemas de los adoptados en los años sesenta y setenta? ¿Cómo se concilian los objetivos de la política económica nacional con los compromisos integradores? ¿Conviene promover la gradual convergencia de todos estos acuerdos en uno solo de alcance regional, o es preferible respetar la heterogeneidad de las diversas situaciones y abandonar la pretensión expresa de llegar a configurar una zona de libre comercio latinoamericana?

Estas y otras incógnitas deben ser resueltas para evitar que se traben los acuerdos ya concertados y para continuar avanzando en su instrumentación. En otras palabras, importa aclarar cuál es la mejor forma de apoyar los compromisos adquiridos, para que conduzcan a resultados tangibles; identificar los escollos e incompatibilidades que pudieran surgir de la multiplicidad de acuerdos, a fin de superarlos oportunamente, y, sobre todo, proponer orientaciones para dar continuidad y coherencia a esos compromisos, de modo de aprovechar mejor su potencial aporte en favor de la transformación productiva con equidad.

En este texto, las respuestas a estas interrogantes se proponen en el marco de una tesis central según la cual, en los últimos tiempos, la integración generalmente ha implicado la interacción entre dos tipos de fenómenos. Primero, la apertura comercial y las políticas de desreglamentación que virtualmente todos los países han emprendido a nivel nacional —temas que son objeto de análisis en un documento separado*— han puesto de relieve la importancia relativa del comercio exterior en el conjunto de las economías. Dichos fenómenos también han contribuido a incrementar el comercio recíproco y la inversión intralatinoamericanos, tomando en cuenta la cercanía geográfica. En segundo lugar, a esa tendencia "natural" y no discriminatoria frente a terceros países se ha sumado la integración impulsada por acuerdos o políticas explícitas, que sí entrañan ciertas preferencias con respecto al trato dispensado a las demás naciones.

Se sostiene aquí que la forma en que ambos fenómenos interactúan es de decisiva importancia. Según cual sea su contenido y alcance, los acuerdos oficiales pueden resultar antagónicos o complementarios al desplazamiento hacia una creciente interdependencia guiada por las señales del mercado y orientada a una mejor inserción en la economía internacional. Lo que cabría perseguir, entonces, sería fortalecer los vínculos recíprocos entre ambos elementos, en el marco de lo que aquí se ha denominado "regionalismo abierto", es decir, un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente. Con todo, de no producirse ese escenario óptimo, el regionalismo abierto de todas maneras cumpliría una función importante, en este caso un mecanismo de defensa de los efectos de eventuales presiones proteccionistas en mercados extrarregionales.

Este estudio se presenta en tres partes, precedidas por una sección de síntesis y conclusiones. En la primera parte se exploran las relaciones entre multilateralismo y regionalismo; en la segunda, se examinan las bases de un regionalismo abierto, y en la última se analizan los mecanismos, instrumentos, políticas y esquemas institucionales que, a juicio de la Secretaría, posibilitarían el avance hacia el cumplimiento de los compromisos de integración adquiridos.

En síntesis, el propósito del estudio es estimular el debate en torno de la integración latinoamericana en un contexto cualitativamente distinto al existente en los años cincuenta y sesenta, época de los primeros y pioneros esfuerzos realizados en este sentido por los países de la región.

* Véase CEPAL, América Latina y el Caribe: políticas para mejorar su inserción en la economía mundial (LC/G.1800(SES.25/3)), Santiago de Chile, 1994.

SINTESIS Y CONCLUSIONES

1. La integración y la transformación productiva con equidad

1. Los efectos de la integración, tanto de signo positivo como potencialmente adverso, son bien conocidos. Entre los primeros, se encuentra el aprovechamiento de economías de escala, especialmente si las prácticas proteccionistas impiden sacar partido de ellas en el mercado mundial. La integración también contribuye a reducir las rentas improductivas derivadas de la falta de competencia, aunque este efecto tiene una influencia ambigua en términos de los incentivos necesarios para promover la innovación. La intensidad de estos efectos aumenta si la envergadura de los socios comerciales es mayor y si el acuerdo contempla niveles reducidos de protección frente a terceros.

2. La integración también puede generar beneficios importantes al influir en las expectativas de inversión nacional y extranjera, o al reducir los costos de transacción, que erosionan la competitividad de los bienes y servicios producidos en la región, como consecuencia de barreras geográficas, institucionales, legales y sociales. Asimismo, es posible que una elevación de la eficiencia se refleje en mayores niveles en el ahorro, en la inversión y en el crecimiento de la productividad del conjunto de factores de la producción. Por consiguiente, los efectos que la integración ejerza sobre las tasas de crecimiento de los países participantes en el proceso pueden ser considerables y duraderos.

3. Otra de las capacidades importantes de la integración se encuentra en el ámbito de la incorporación del progreso técnico y la articulación productiva. Ello incluye el aumento del rendimiento de las actividades de innovación, al reducir las barreras comerciales, favorecer la estandarización de normas y regulaciones, fomentar la creación de centros de excelencia y reducir los costos de la investigación pura y aplicada. La forma en que cada país aproveche estas oportunidades puede variar significativamente, e incluso en algunos casos existe el peligro de que la integración refuerce patrones de especialización en ramas de lento progreso técnico. Junto con otras acciones dirigidas a reforzar la capacidad nacional y regional de desarrollo tecnológico, una forma de evitar o reducir este último efecto potencial es incrementar el flujo de información tecnológica entre países.

4. Para impulsar la transformación productiva también se debe promover la liberalización comercial intrarregional para favorecer el proceso de especialización intraindustrial en curso, si se toma en cuenta que los bienes industriales intercambiados dentro de la región tienden a ser más intensivos en tecnología que los exportados al resto del mundo. Asimismo, el proceso de especialización puede inducir una mayor eficiencia y generar externalidades como resultado del empleo de fuerza de trabajo calificada, el fortalecimiento empresarial basado en diversas formas de vinculación con la inversión extranjera y el contacto más estrecho entre proveedores y usuarios. Este proceso de especialización adquiere mayor importancia actualmente, debido al conjunto de prácticas empresariales asociadas a la apertura y a la desreglamentación en un contexto de globalización, que incluye la desverticalización de empresas y el consecuente incremento de relaciones entre empresas y proveedores independientes de distintos tamaños.

5. Desarrollar estas relaciones, asociadas a una integración espontánea o "de hecho", conlleva la adquisición y difusión de información, capacitación y servicios financieros, y supone la constitución de redes con un potencial de especialización e innovación que puede constituirse en motor de la integración. A su vez implica un creciente flujo recíproco de personas, capital, información y tecnología entre empresas y países, además de la integración puramente comercial, basada en el intercambio de bienes, que tendía a predominar en el pasado.

6. La integración también puede contribuir a elevar la producción y la productividad agrícolas. La expansión del comercio intrarregional de productos agropecuarios sería favorecida por una liberalización simultánea del comercio internacional de estos productos, ya que de lo contrario los subsidios que los mismos reciben en los países miembros de la OCDE continuarían inhibiendo su producción regional. En este caso se puede justificar una protección selectiva que neutralice el efecto distorsionante de tales subsidios, lo cual ya se ha hecho a través de sistemas de bandas de precios en varios países de la región. Asimismo, sería necesario poner en práctica políticas adicionales de apoyo (cadenas de frío, medios de transporte, agilización de los mercados de tierras y de crédito) para evitar los peligros de polarización o inequidad que acarrea la liberalización del comercio en presencia de mercados imperfectos o incompletos.

7. Los compromisos de integración también pueden contribuir a la estabilidad y al aumento de la inversión al elevar la eficiencia de la adopción de decisiones de los países participantes en materia de políticas económicas. Esto se debe a que, al integrarse con otros, dichas políticas se afianzan. Este efecto potencial podría justificar el apoyo financiero que los organismos internacionales prestaran a procesos de integración de gran envergadura que con su éxito podrían fortalecer la credibilidad del conjunto de los países que los integran.

8. Los efectos beneficiosos de la integración no se limitan a las empresas, sino que también se extienden al sistema económico e institucional en que éstas se insertan. Por ejemplo, al emprender en forma conjunta proyectos de infraestructura física y energética, los países también logran economías de escala y una mayor productividad de su inversión. En el mismo orden de ideas, es igualmente posible obtener ventajas de la cooperación en campos tan diversos como la educación y el desarrollo de mercados de capitales.

9. En lo que se refiere a la equidad, en los años sesenta se solía postular que los compromisos integradores favorecerían la modernización productiva, pero que la corrección de los rezagos sociales era asunto exclusivo de la política interna de cada país. En la actualidad, si la transformación productiva con equidad se entiende en los términos planteados por la CEPAL (CEPAL, 1992a), la integración puede contribuir a lograr un modelo de desarrollo que impulse, de manera simultánea, el crecimiento y la equidad. En ese sentido, a la par de la ampliación horizontal de la demanda agregada que significa la integración de mercados, se sumaría la ampliación vertical de la demanda, derivada de la integración social a nivel de cada país.¹

¹ Lo anterior también está asociado a la necesidad de mejorar la organización de los mercados de trabajo, crédito, educación y tierras en cada país (CEPAL, 1992a). Ambos procesos de ampliación del mercado se beneficiarían con la reducción de los costos de transacción.

2. Hacia un regionalismo abierto

a) La inserción internacional y los compromisos integradores

10. En los últimos tiempos, todos los gobiernos de la región han realizado ingentes esfuerzos por mejorar su inserción en la economía internacional, como respuesta a la creciente globalización de la economía y a las insuficiencias demostradas en numerosos casos por la anterior estrategia de industrialización. En ese marco, la acción pública se ha orientado a impulsar la competitividad internacional de los bienes y servicios que cada país puede ofrecer de manera más eficiente.²

11. Hacia mediados de los años ochenta, los acuerdos de comercio intrarregional no desempeñaban un papel relevante en ese proceso. En primer término, persistía la noción de que eran más propicios a la industrialización sustitutiva de importaciones que al esfuerzo exportador. En segundo lugar, para América Latina y el Caribe en conjunto, el mercado regional era limitado, en comparación con el de las principales economías de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), y de bajo o nulo crecimiento. Eso explica, en parte, que se concentraran los esfuerzos en acceder a los mercados de gran envergadura y dinamismo.

12. Sin embargo, por lo menos desde el punto de vista conceptual, es posible postular que los compromisos integradores entre países pueden ser no sólo compatibles con sino también funcionales para el objetivo de lograr crecientes niveles de competitividad internacional. De hecho, ninguno de los países —desarrollados o en desarrollo— que han asumido compromisos integradores los han planteado como alternativas a una inserción más dinámica en la economía internacional, sino como procesos complementarios para cumplir ese propósito. En los países de ambos grupos se sostiene más bien que su finalidad es la instauración de una economía internacional más abierta y transparente: los procesos de integración serían los futuros cimientos de una economía internacional libre de proteccionismo y de trabas al intercambio de bienes y servicios.

13. Al mismo tiempo, todos reconocen también el riesgo de que la configuración de bloques económicos entre países desarrollados conduzca a un mundo fragmentado, en el que predomine el libre comercio dentro de esas agrupaciones y un comercio más administrado entre ellas y los demás países. En esa perspectiva, la integración sigue teniendo sentido, esta vez como un mecanismo de defensa para compensar algunos de los costos de un aislamiento aún mayor, resultante del eventual aumento del proteccionismo en los países desarrollados.

14. Así, desde el punto de vista regional, la integración latinoamericana y caribeña se justifica —si bien por razones distintas— en cualquiera de ambas situaciones (CEPAL, 1992a, p. 50). En el primer caso, la integración regional es consecuente con un ordenamiento más abierto y transparente de la economía mundial; en el escenario alternativo, se convierte en un mecanismo para diversificar los riesgos en una economía internacional cargada de incertidumbres.

² El tema más amplio de la manera de mejorar la inserción de las economías de América Latina y el Caribe en las corrientes comerciales y financieras de la economía mundial se examina en: CEPAL (1994).

15. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) debe evaluarse dentro de esta perspectiva. En el caso concreto de México, representa un medio que le permite lograr acceso más estable a su principal mercado, reforzar la credibilidad de sus políticas y garantizar la incorporación del país al proceso de globalización. Por tratarse del primer acuerdo recíproco de libre comercio suscrito entre un país desarrollado y otro en desarrollo, el TLC podría constituir un importante antecedente para otros países de la región. Cabría esperar la constitución de un TLC abierto, que facilite el acceso de los países de la región de acuerdo con condiciones claras mutuamente convenidas, favoreciendo el acceso conjunto de los países que forman parte de acuerdos de integración congruentes con el regionalismo abierto.

b) Integración "de hecho" e integración impulsada por políticas

16. En contraste con el ambiente de escepticismo que enfrentaban los esquemas formales de integración económica en América Latina y el Caribe durante el decenio de los ochenta, ahora proliferan acuerdos de diversa índole y muy heterogéneos en cuanto a sus modalidades y configuración geográfica. Así lo demuestra la suscripción de numerosos convenios de comercio preferencial, normalmente en el contexto de los Acuerdos de Alcance Parcial previstos en el Tratado de Montevideo de 1980, y también las iniciativas tendientes a formar zonas de libre comercio recíproco (que no necesariamente prevén la adopción de un arancel común), uniones aduaneras (zona de libre comercio más un arancel común) o mercados comunes (unión aduanera más el libre movimiento de mano de obra y capitales entre países, lo cual generalmente da lugar a la necesidad de coordinar algunas políticas macroeconómicas y de migración).

17. En América Latina y el Caribe, además de los diversos acuerdos oficiales de integración, el proceso también ha avanzado "de hecho", bajo el influjo de un conjunto de políticas macroeconómicas y comerciales que, sin ser discriminatorias con respecto al comercio con terceros países, han tenido por efecto la creación de condiciones similares en un número creciente y ya mayoritario de naciones de la región y alentado así el comercio y la inversión recíprocos. El consiguiente incremento de la interdependencia económica ha sido posible gracias a varios elementos: una misma tendencia hacia la constitución de un marco macroeconómico coherente y estable, la liberalización comercial unilateral, la promoción no discriminatoria de las exportaciones, la desreglamentación y la eliminación de trabas a la inversión extranjera, las privatizaciones y la supresión de restricciones de pagos. Esta similitud de tendencias también ha sido fortalecida por la cercanía geográfica y la afinidad cultural.

18. En la práctica, la inversión privada y el comercio recíprocos entre países de la región han aumentado significativamente a partir de comienzos del decenio de 1990. En el marco de un proceso de internacionalización, numerosas empresas de los países más grandes están realizando inversiones en el exterior, parte de las cuales se dirige hacia la misma región; los países más pequeños tienden a captar una mayor proporción de inversiones de origen regional que los de mayor tamaño. También es evidente un proceso de racionalización y de desverticalización de numerosas subsidiarias de empresas transnacionales, congruentes con su mayor grado de especialización internacional y regional.

19. Si bien los acuerdos oficiales de integración pueden, a veces, contraponerse a la interdependencia económica impulsada de hecho por las empresas ante las condiciones descritas, es deseable, y también factible, que ambos elementos se complementen. Que así suceda depende, en esencia, de las características de los acuerdos que se suscriban, cuyo contenido y alcance deberá precisamente facilitar que ambos tipos de interdependencia —la favorecida por convenios y la impulsada por las fuerzas del

mercado— se apoyen recíprocamente. Las condiciones que para ello deberán reunir los acuerdos oficiales se analizarán más adelante.

c) El regionalismo abierto

20. En este documento se denomina "regionalismo abierto" al proceso que surge al conciliar ambos fenómenos descritos en párrafos precedentes: la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general. Lo que se persigue con el regionalismo abierto es que las políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional, y que las complementen.

21. Lo que diferencia al regionalismo abierto de la apertura y de la promoción no discriminatoria de las exportaciones es que comprende un ingrediente preferencial, reflejado en los acuerdos de integración y reforzado por la cercanía geográfica y la afinidad cultural de los países de la región.

22. Un objetivo complementario es hacer de la integración un cimiento que favorezca una economía internacional más abierta y transparente, en vez de convertirse en un obstáculo que lo impida, limitando así las opciones al alcance de los países de América Latina y el Caribe. Ello significa que los acuerdos de integración deberían tender a eliminar las barreras aplicables a la mayor parte del comercio de bienes y servicios entre los signatarios en el marco de sus políticas de liberalización comercial frente a terceros, al tiempo que se favorece la adhesión de nuevos miembros a los acuerdos.

23. Con todo, como se indicó, de presentarse un escenario internacional menos favorable, el regionalismo abierto continúa justificándose como la opción menos mala para enfrentar un entorno externo desfavorable para los países de la región, ya que al menos preserva el mercado ampliado de los países adherentes a los compromisos integradores.

24. Todo lo anterior significa que abordar la integración en el marco del regionalismo abierto entraña compromisos con determinadas características, que contribuyan a una reducción gradual de la discriminación intrarregional, a la estabilización macroeconómica en cada país, al establecimiento de mecanismos adecuados de pago y de facilitación del comercio, a la construcción de infraestructura y a la armonización o aplicación no discriminatoria de normas comerciales, regulaciones internas y estándares. Además, la reducción de los costos de transacción y de la discriminación al interior de la región podría reforzarse con arreglos o políticas sectoriales que aprovecharan, a su vez, los efectos sinérgicos de la integración.

3. Las características que favorecen el regionalismo abierto

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

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

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

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

29. En cuarto lugar, a medida que la estabilización se consolide en América Latina y el Caribe, perderán peso los argumentos en favor de restringir los acuerdos preferenciales de liberalización comercial a aquellos pares de países que se encuentran más avanzados en materia de equilibrios internos y externos, por lo que pueden ofrecer un contexto estable, predecible y coherente. Cuando exista un mayor número de países bien encaminados por la senda de la estabilización habrá mayores posibilidades de llegar a acuerdos de integración más amplios, es decir, de multilateralizar el proceso. En este sentido, aun cuando se reconoce la heterogeneidad que caracteriza los compromisos integradores subregionales en la actualidad, no es utópico plantear la posibilidad de impulsar un proceso de integración que culmine —sin fecha preestablecida— en la constitución de una zona de libre comercio de alcance regional, y acaso hemisférico.

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

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

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

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

34. En noveno lugar, y dada la existencia de desequilibrios comerciales entre países de la región, cabría reconocer que un país puede tener un déficit (superávit) intrarregional y a la vez un superávit (déficit) global en su balance comercial, sin que un desequilibrio comercial intrarregional necesariamente justifique arreglos especiales. Sin embargo, ante desequilibrios intrarregionales y globales transitorios convendría que las acciones dirigidas a enfrentarlos se decidieran mediante negociaciones o consultas previas, para alejar así la posibilidad de escalada de represalias. Una forma de arreglo cooperativo podría ser que los países superavitarios a nivel global facilitaran, con la ayuda de diversas medidas, el ingreso a sus mercados de bienes provenientes de las economías deficitarias. Se evitaría así que las asimetrías macroeconómicas se corrigieran exclusivamente mediante la disminución del comercio recíproco.

35. En décimo lugar, si se considera la vulnerabilidad del comercio intrarregional ante los déficit globales de carácter transitorio de balanza de pagos (y sus posibles repercusiones sobre las tasas de cambio), cabría reforzar jurídica y financieramente los organismos regionales de apoyo a las balanzas de pagos. Ello contribuiría a graduar el ajuste de las cuentas externas de los países, a facilitar así su participación en procesos de integración y a aumentar la confianza en estos últimos.

36. En undécimo lugar, los sistemas de pago pueden asimismo convertirse en un instrumento fundamental para facilitar la expansión de los flujos recíprocos de comercio e inversiones. Su importancia disminuye a medida que se establece la convertibilidad de las monedas, se restablecen los mercados privados de divisas y las monedas nacionales se tornan más atractivas como medio de pago; sin embargo, en la medida que estas últimas no sean utilizadas ampliamente para tal fin en la región, los instrumentos de creación de liquidez regional adquieren más vigencia.

37. En duodécimo lugar, para favorecer la incorporación de progreso técnico es necesario convertir la armonización de normas en un componente fundamental del proceso de integración. En el marco del regionalismo abierto, los acuerdos de integración pueden constituir un mecanismo para favorecer la adopción de reglas internacionales. Entre otros beneficios, es de suponer que la armonización libera recursos que las empresas hubieran tenido que dedicar a enfrentar normas diferenciadas, lo que permite

invertir en actividades de mayor rendimiento, como las de investigación y desarrollo, incluyendo aquellas que faciliten la imitación o la asimilación de adelantos técnicos transferidos del exterior.

4. La necesidad de arreglos sectoriales flexibles y abiertos

38. Un proceso de integración que procure favorecer la incorporación de progreso técnico requiere, además de la liberalización amplia de mercados, arreglos sectoriales flexibles al servicio de las empresas que desean aprovechar los beneficios potenciales de la integración. Correspondería a los gobiernos desempeñar el papel de catalizador para que se generen estructuras flexibles de coordinación empresarial que faciliten la intermediación de la transferencia tecnológica, la creación de redes de información y la apertura de canales o foros de intercambio, reflexión, construcción de consensos y movilización de recursos de apoyo. Estas instancias también podrían servir para gestar proyectos empresariales conjuntos o propiciar otros tipos de acuerdos entre empresas establecidas en diversos países de la región. El Programa Bolívar, por ejemplo, es una propuesta que apunta en esa dirección.

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

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

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

42. El proceso de difusión e innovación tecnológicas que se buscaría promover mediante la integración exigiría que se facilitaran los vínculos con países extrarregionales en los que se generan las principales innovaciones en dicho ámbito. Para países como los latinoamericanos y caribeños, que normalmente se ven limitados a seguir estos avances desde cierta distancia, éste es un punto crucial, puesto que la transferencia de tecnología que trae consigo la apertura comercial es un componente básico de sus perspectivas de crecimiento. Este hecho reitera la conveniencia de impulsar un proceso de integración intrarregional que contribuya a fortalecer la relación de los países de América Latina y el Caribe con el resto del mundo.

43. Es necesario crear mecanismos para facilitar el acceso a financiamiento y a tecnología a las empresas medianas y pequeñas, que podrían ser uno de los principales beneficiarios del proceso de integración en América Latina y el Caribe. Este propósito forma parte de los esfuerzos complementarios dirigidos a impulsar la transformación productiva con equidad, que establece las bases para un pleno aprovechamiento de los beneficios potenciales de la integración, al tiempo que puede contribuir a reducir algunos de los costos resultantes de ajustarse a la liberalización comercial resultante de los acuerdos de integración.

44. En general, se trataría de generar acciones que estimularan el fortalecimiento de la oferta ante una demanda mayor y más exigente, producto de mercados ampliados y liberalizados. Conjugar estas actividades de manera que estimulen un proceso dinámico de integración y a la vez sean nutridas por éste, y que no se restrinjan a medidas específicas aisladas, dependerá en buena parte de una liberalización amplia del comercio de bienes y servicios entre los países que se integran, así como de la competencia y de expectativas favorables de inversión. También implicará esfuerzos nacionales para mejorar el funcionamiento de los mercados locales de bienes, servicios y factores, al igual que el de los arreglos institucionales necesarios para obtener de la liberalización comercial todos los beneficios que ésta puede ofrecer.

45. Finalmente, la integración social a nivel de cada país, mediante políticas orientadas a reducir la marginación, constituye un condicionante fundamental de la integración regional, no sólo al ampliar el tamaño de los mercados que se integran, sino también a través de la contribución que hace a procesos más participativos y sólidos de desarrollo de la competitividad internacional. Además, en la medida en que la integración resulte funcional a la transformación productiva con equidad, los procesos de integración nacional e integración regional se complementarían y reforzarían de manera recíproca.

5. La igualdad de oportunidades para todos los países

46. En los años sesenta y setenta, uno de los principales obstáculos a la integración económica entre países distintos en dimensión económica o grado de desarrollo consistía en la distribución desigual de los costos y de los beneficios atribuibles al proceso. Si bien esa preocupación ha menguado hoy en lo que se refiere a los costos, en el contexto de la liberalización comercial, persiste el problema de la igualdad de oportunidades para acceder a los beneficios potenciales de la integración, ya sea entre países latinoamericanos y caribeños, o incluso entre un país de la región y otro desarrollado. Así, frecuentemente los gremios de empresarios de países que se consideran rezagados por distintos motivos aducen su inferioridad estructural para competir con empresas homólogas de países que ofrecen condiciones superiores en materia de economías de escala, acceso a tecnología, acceso a insumos o las condiciones sistémicas en que se insertan las empresas. Este argumento es pertinente en distintos contextos, sea de los países latinoamericanos frente a los desarrollados del hemisferio, o de los países de menor desarrollo relativo o menor dimensión económica frente a los que reúnen características opuestas.

47. Una primera forma de conciliar estas consideraciones consiste en aplicar el proceso de desgravación que conllevan los acuerdos de integración de manera gradual y progresiva para facilitar los acomodos de las actividades productivas a las nuevas circunstancias. Implicaría, además, que el ajuste de los países o sectores que se consideren con menor capacidad para aprovechar el potencial del mercado ampliado sea a través de procesos más lentos —aunque claramente acotados— de desgravación.

48. Una segunda forma de conciliar estas diferencias consistiría en la adopción de compromisos de tratamiento especial que involucraran la generación de beneficios tanto para los países con menor capacidad de aprovechar el potencial de la integración como para los demás. Cabría tomar en cuenta, en este contexto, que determinadas acciones de integración pueden ser convenientes cuando dan lugar a beneficios para algunos países, aun cuando no afecten la situación de otros. Este principio podría extenderse a situaciones en que los países que obtuvieran mayores beneficios de la integración compensaran a aquellos países con mayores costos potenciales; de esta manera se evitaría que la integración los perjudicara, al tiempo que se aseguran beneficios para otros países.

49. Así, además de cláusulas de protección y de extensión del tratamiento nacional a la inversión de origen intrarregional cuando aún no se haya otorgado, podrían contemplarse mecanismos crediticios o fiscales para otorgarle incentivos a la inversión intrarregional destinada a los países con menor capacidad para aprovechar el potencial de la integración. Ello podría incluir el financiamiento de proyectos de inversión del sector privado con cierto grado de concesionalidad, o el otorgamiento de incentivos fiscales a las empresas privadas que invirtieran en estos países. Tanto el mecanismo que se fuera a seleccionar como el origen de los recursos requeridos podrían ser de carácter multilateral, pudiéndose aprovechar los organismos financieros regionales y subregionales para suministrar la base institucional de estas medidas.

50. Lo anterior estaría reflejando el hecho que la integración puede desempeñar un papel importante para favorecer la imitación y transferencia de tecnologías mediante la facilitación de la movilidad de recursos humanos calificados entre países y la promoción de la inversión intrarregional. En la medida que exista difusión de tecnología, se reducirán las desventajas que enfrentan los países más pequeños o menos eficientes al efectuar innovaciones.

51. Una tercera forma de conciliar diferencias sobre el tratamiento de los países con menor capacidad para aprovechar el potencial de la integración consiste en adoptar medidas que faciliten la integración de éstos sin necesidad de acudir a medidas discriminatorias o especiales. Una, como se señaló anteriormente, involucra evitar normas de origen muy rigurosas. Otra consiste en evitar que se den efectos de polarización de inversiones y de ventajas competitivas como resultado de acuerdos compartimentalizados (bilaterales o trilaterales) de libre comercio que implican acceso a mercados más amplios y a insumos de menor costo por parte de un número reducido de países. Para evitar esa situación conviene —como se indicó— contar con cláusulas que efectivamente faciliten el acceso del mayor número posible de miembros a los acuerdos ya establecidos.

52. Como parte de este último conjunto de medidas, también le corresponderá a los países con menor capacidad para aprovechar el potencial de la integración adoptar políticas adecuadas para enfrentar el comercio desleal que podría provenir de las empresas más grandes de la región. A corto plazo involucra políticas antidumping que a través de procedimientos objetivos, no discriminatorios y transparentes —asumidos a nivel nacional o subregional—, y tomando los acuerdos negociados en la Ronda Uruguay como referencia, tengan la capacidad de evitar el efecto de prácticas predatorias. A más largo plazo podría contemplarse una política de competencia que fuera parte de los acuerdos de integración, y que tuviera como objetivo disuadir este tipo de prácticas a través de acciones punitivas que no involucraran restricciones al comercio.

6. La coordinación de políticas en el mediano y largo plazo

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

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

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

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

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

58. Por último, tanto el mayor grado de interdependencia en la región como las exigencias del mercado internacional condicionarán la cobertura temática de los acuerdos de integración en el futuro. Aparte de los temas macroeconómicos, laborales y de competencia, puede preverse que se prestará

creciente atención a temas adicionales de la agenda internacional de las relaciones económicas, entre ellos los de medio ambiente y de la propiedad intelectual.

7. Aspectos institucionales

59. Las instituciones encargadas de impulsar procesos de integración económica deben estar en consonancia con el grado de avance de los mismos procesos. Si sólo se trata de abolir los obstáculos a la libre circulación de mercancías, las instituciones podrán ser predominantemente intergubernamentales y relativamente modestas. En cambio, para conducir procesos más complejos, que contemplen la coordinación de políticas, se precisan instancias también más desarrolladas y de carácter intergubernamental.

60. En todo caso, cabría evitar la adopción de compromisos rígidos y favorecer más bien esquemas flexibles, dotados de la adaptabilidad necesaria como para que sea la propia dinámica del proceso la que imponga el ritmo de desarrollo institucional. Interesa, además, que se permita y facilite una mayor participación de las organizaciones representativas de los diversos intereses sociales, en consonancia con el ánimo democratizador que se percibe en la región. En ese mismo orden de ideas, se justifican las instancias como el Parlamento Latinoamericano, que introducen el tema de la integración a la agenda política a nivel de cada país de la región.

I. LA ECONOMÍA INTERNACIONAL Y EL REGIONALISMO

A. EL PANORAMA INTERNACIONAL

En el pasado la CEPAL proyectó diversos cursos que podría adoptar la economía mundial, a la luz del proceso de globalización en marcha (CEPAL, 1992a, pp. 49-50). En uno se suponía una creciente convergencia de políticas, en el marco de una economía más abierta e integrada. En otro, que ante las presiones que originara el proceso de globalización se acentuarían las tendencias proteccionistas y los intentos por administrar el comercio y los flujos financieros. En sus expresiones más extremas, estos escenarios representan los polos opuestos de un espectro de posibilidades intermedias.

La actual coyuntura recesiva en que se encuentran los países desarrollados fortalece la posibilidad de que empiece a emerger el segundo escenario, aunque eso no implica que se trate de un proceso inevitable. En los últimos años, se ha estancado el crecimiento de la producción en los países desarrollados en su conjunto y se ha elevado la tasa de desempleo; hacia fines de 1992 era superior a 7% en promedio para los países miembros de la OCDE y alcanzaba a cifras de dos dígitos en la mayor parte de Europa. La paralización de los países desarrollados contrasta con el mayor dinamismo de los países en desarrollo, resultante en gran medida del crecimiento de los de Asia, y de China en particular. Las proyecciones sobre el desempeño de los países desarrollados en los próximos años también divergen de las sostenidas tasas de crecimiento previstas para los países en desarrollo, si bien con pronunciadas diferencias.

Aparte de fortalecer las presiones proteccionistas, la recesión también ha contribuido a debilitar el flujo de inversión extranjera a nivel internacional, que es uno de los principales factores en el proceso de globalización.³ Aun cuando en Asia y América Latina se registra una tendencia inversa, la reducción de las corrientes de inversión extranjera a nivel mundial en 1991 y 1992 marca el fin de su progresivo ascenso iniciado en 1982 (UNCTAD, 1993, cap. IV). En este hecho parecen haber influido elementos cíclicos, como la regresión del crecimiento en los países desarrollados, y el fin del auge de las adquisiciones y fusiones que se produjo en la década pasada.

Sin embargo, es probable que otros factores estructurales que anteriormente contribuyeron a incrementar el caudal de inversión extranjera continúen manifestándose. Entre ellos figuran los efectos

³ Resulta significativo que a nivel regional la inversión extranjera esté menos concentrada que el comercio, lo que indicaría que la primera depende menos de factores regionales que el segundo. Una posible explicación de este hecho es que el comercio ha favorecido la integración regional, ámbito en el que ha desempeñado un papel predominante, en tanto que la inversión extranjera se ha mostrado más apta para promover la integración global (UNCTAD, 1993, cap. I).

de cambios de políticas, como la liberalización de las restricciones a la inversión extranjera, las privatizaciones y los procesos de integración regional. A ello se agregan el acervo ya existente de inversión extranjera, que tiene el potencial de atraer flujos adicionales, y la desigual distribución geográfica del caudal de inversión, que a pesar de decaer en 1991 y 1992, aumentó en el caso de la destinada a Asia y a América Latina en los mismos años. La consideración de estos factores en conjunto permite suponer que el movimiento de inversión extranjera a nivel mundial continuará en ascenso, aun cuando esté sujeto a factores cíclicos que podrían provocar fluctuaciones de corta duración (UNCTAD, 1993, cap. IV).

De lo anterior se podría concluir que continuará profundizándose el proceso de integración productiva impulsado por las empresas transnacionales, que pasará de formas de integración relativamente sencillas a otras más complejas y demandará un creciente desplazamiento geográfico de sus actividades. Esta evolución refleja nuevas condiciones resultantes del progreso de las tecnologías de información, la convergencia entre los patrones nacionales de demanda, la intensificación de la competencia y la liberalización de restricciones al comercio y a las inversiones. Los procesos más complejos de integración son impulsados por empresas que evalúan las actividades locales en términos de su contribución a los objetivos de la empresa a nivel global, y no de sus ganancias en cada país.

Es así que las estrategias regionales y globales están sustituyendo las centradas en obtener máximas utilidades en cada país por separado; en algunas industrias (automotriz, electrónica, banca y transporte aéreo, entre otras) y actividades (como la gestión financiera), este tipo de integración está avanzando con particular rapidez. Además, como consecuencia de estos procesos, se han multiplicado y fortalecido los vínculos entre empresas, lo que ha conducido a la creación de redes que implican relaciones horizontales y verticales de autoridad, así como transferencias de recursos, lo cual es un creciente propulsor de la integración productiva entre países.

Por otra parte, en los últimos años el comercio internacional continuó creciendo a mayor tasa que el producto a nivel mundial. Sin embargo, esta expansión no ha sido uniforme: sobresalen el sostenido dinamismo importador y exportador de los países asiáticos, el aumento de las importaciones de América Latina y los Estados Unidos y el resurgimiento de desequilibrios externos derivados del superávit en cuenta corriente del Japón.⁴

Las tensiones originadas por esta disparidad y por la recesión en Europa se sumaron a la incertidumbre que provocaron las negociaciones comerciales multilaterales realizadas como parte de la Ronda Uruguay. El resultado fue que en los países desarrollados se recurriera más al uso de barreras no arancelarias y de derechos antidumping y compensatorios para restringir las importaciones, así como a las acciones unilaterales de presión para abrir mercados externos. Además, la mayor atención que se prestó a los saldos bilaterales o sectoriales condujo a la proliferación de acuerdos de comercio compensado. En general, y al tiempo que se mantienen restricciones frente a las exportaciones agrícolas y sectores industriales, como el textil, las medidas proteccionistas recientes han tendido a concentrarse en sectores como el automotor, aeronáutico comercial, acero y compras estatales relacionadas con los servicios públicos; asimismo, su implantación ha coincidido con un mayor apoyo intelectual a la idea de

⁴ Los desequilibrios externos, a diferencia de lo ocurrido durante el período 1985-1987, no tocan a Alemania, sino sólo a Japón; en este país, la recesión provocó un estancamiento de las importaciones, en tanto que las exportaciones, en gran parte destinadas a Asia, aumentaron a mayor ritmo que en los años mencionados (OCDE, 1993, pp. 46-47).

impulsar un comercio administrado (Naciones Unidas, 1993b, cap. III). A lo anterior también se han agregado nuevas restricciones a productos agrícolas, como el banano y la manzana.

Simultáneamente, se ha acrecentado la importancia de los acuerdos regionales, particularmente a partir de la iniciativa de los Estados Unidos de concertar un acuerdo de libre comercio con Canadá, que en virtud del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) se extiende a México. Con esta acción los Estados Unidos se han sumado a los países europeos en la adhesión a los acuerdos regionales. Este hecho ha promovido a otros países, entre los que se cuentan los asiáticos, a plantear esquemas parecidos y, en el caso de América Latina y el Caribe, ha contribuido a fortalecer diversos ensayos iniciados hace ya varias décadas. De lo anterior se desprende que el regionalismo constituye un fenómeno evidente en el momento actual.

A diferencia de los primeros acuerdos preferenciales suscritos en el marco del GATT, cuya finalidad principal era positiva, ya que se proponían liberalizar el comercio entre las partes, la celebración o ampliación de acuerdos regionales como el TLC de América del Norte y la Comunidad Europea parecen reflejar un objetivo negativo, que es el deseo de algunos países de evitar que se les apliquen medidas proteccionistas, como salvaguardias y derechos antidumping, lo que podría suceder en ausencia del acuerdo; además, denotan la frustración provocada por el lento avance de las negociaciones comerciales multilaterales en el seno del GATT (Jackson, 1993).

Lo dicho se relaciona con el debate en torno de la forma en que se debería compatibilizar el regionalismo con el multilateralismo. La manera tradicional de armonizarlos ha sido recurrir al artículo XXIV del GATT, en el que básicamente se establece que un acuerdo preferencial puede ser aceptable en la medida en que elimine las barreras aplicables a la mayor parte del comercio entre los signatarios, y siempre que no aumente la protección ante terceros. Esta disposición, sin embargo, da origen a cierta ambigüedad cuando se trata de aplicarla en la práctica y, lo que es quizás más importante, existe un número creciente de instrumentos de política comercial que se prestan para ser utilizados de modo preferencial, sobre los cuales no existen normas convenidas internacionalmente (Jackson, 1993). Entre ellas figuran las reglas de origen, las salvaguardias, los derechos compensatorios y antidumping, el comercio de servicios y la resolución de controversias.

Lo expuesto hace resaltar la importancia, particularmente para los países con mayor influencia en el seno del GATT, de impulsar el fortalecimiento de las normas multilaterales, incluso después de concluida la Ronda Uruguay, para evitar que se extienda el uso discriminatorio de normas proteccionistas. En este sentido, cabe recordar que los beneficios que se esperan al cierre de la Ronda Uruguay no sólo se refieren a la liberalización de barreras arancelarias y no arancelarias, sino también a la extensión de las normas multilaterales a nuevos temas, como los servicios y la propiedad intelectual, y al fortalecimiento de las reglas o medidas disciplinarias con respecto a prácticas antidumping, subsidios y salvaguardias, como asimismo de los mecanismos multilaterales de resolución de controversias y de supervisión.

El propósito de consolidar y profundizar lo planteado en la Ronda Uruguay sería congruente con un escenario en el que se produce convergencia de políticas y se avanza hacia una economía más abierta e integrada. En este contexto, los acuerdos de integración pueden sentar las bases de un orden económico más liberal y actuar, a la vez, como agentes inductores del mismo a nivel internacional. Pueden contribuir al logro de este objetivo, además, al servir de espacios de prueba para resolver problemas pendientes en el GATT y como instrumentos para profundizar la integración entre algunos países, mientras se deja abierta la posibilidad de que se adhieran otros. Sin embargo, de no materializarse el escenario previsto,

se debe tener presente que a los acuerdos de integración les seguirá cabiendo un papel que cumplir en América Latina y el Caribe. Si bien los costos pueden elevarse y los beneficios ser menores, en tal contexto la integración se justificaría como un mecanismo de defensa que ayude a garantizar el acceso por lo menos a algunos mercados importantes y facilite la adaptación de los países al proceso de globalización para no quedar al margen de él.

Este análisis fundamenta la necesidad de que América Latina y el Caribe procuren vincularse estrechamente a los principales impulsores del crecimiento de la economía mundial, como Japón, China y los países del sudeste asiático, así como a los países europeos y Estados Unidos. Hasta el momento, tal opción parece más viable en el caso de los Estados Unidos, ya sea como resultado del TLC de América del Norte o de eventuales acuerdos suscritos en el marco de la Iniciativa para las Américas.

B. LAS RELACIONES CON LOS ESTADOS UNIDOS Y CANADA

Las relaciones de América Latina y el Caribe con los Estados Unidos y Canadá se sitúan en un ámbito intermedio entre la esfera internacional, por una parte, y la intrarregional, que comprende las relaciones existentes entre países de América Latina y el Caribe, por la otra. Además, como ya se dijo, las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) y el anuncio de la Iniciativa para las Américas hecho por el Gobierno de los Estados Unidos en 1991 han tenido, entre otros, el efecto de dar mayor credibilidad a los esfuerzos de integración en general. El TLC también representa el primer caso de un convenio recíproco de integración entre un país en desarrollo, México, y países desarrollados.

Aparte de la posibilidad de extender la integración a nivel hemisférico como resultado de la eventual adhesión de los países latinoamericanos y caribeños al TLC, la Iniciativa para las Américas puede dar lugar a otros tipos de asociación comercial entre los países de la región y los Estados Unidos. Por lo tanto, al examinar el proceso de integración en América Latina y el Caribe es ineludible referirse a la integración a nivel hemisférico. A continuación se analizan brevemente las corrientes recíprocas de comercio y de inversiones, y luego se presentan algunas consideraciones sobre el TLC de América del Norte.

1. El comercio y las inversiones

Estados Unidos es el principal socio económico de América Latina y el Caribe en su conjunto, como lo demuestra el hecho de que absorbía 30% de las exportaciones totales de la región en los años ochenta y aproximadamente 40% al iniciarse los noventa (CEPAL, 1991). El mayor peso de los Estados Unidos ha sido particularmente evidente en el caso de las exportaciones de manufacturas. Asimismo, a principios de la década de 1990 cerca de la mitad del acervo total de inversión extranjera directa en la región era de origen estadounidense.

Sin embargo, cabe hacer dos observaciones. La primera es que la situación varía considerablemente de un país a otro, tanto en términos de comercio como de inversión. Así, la proporción de las exportaciones totales de los países de la región que se dirige a los Estados Unidos fluctúa entre alrededor de 10% o menos, como en el caso de Argentina y Paraguay, y más de 80%, en países como Haití y la República Dominicana. (Véase el cuadro I-1.) En general, el porcentaje de las ventas a los Estados Unidos y a Canadá tiende a aumentar en función de la cercanía geográfica a dichos países. Sin

Cuadro I-1

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: EXPORTACIONES SEGUN LUGAR DE DESTINO,
1980 Y 1991

(Porcentajes)

País	Estados Unidos		Canadá		América Latina y el Caribe	
	1980	1991	1980	1991	1980	1991
Argentina	8.9	10.4	0.5	0.6	23.6	29.3
Bolivia	29.1	21.9	0.8	0.1	35.7	48.4
Brasil	17.4	20.2	1.2	1.5	18.1	16.5
Chile	10.0	14.8	1.5	0.6	24.7	15.5
Colombia	27.1	38.8	1.5	1.1	16.6	21.6
Ecuador	32.5	49.2	0.1	0.1	19.2	17.1
México	65.3	64.7	0.8	2.0	6.1	4.7
Paraguay	5.5	4.7	0.0	0.0	45.8	46.7
Perú	32.4	25.0 ^a	0.7	1.7 ^a	21.7	16.8 ^a
Uruguay	7.8	10.1	0.7	1.1	37.3	40.7
Venezuela	27.3	39.1	9.6	1.5	14.1	10.7
Costa Rica	34.9	47.6	0.4	2.6	34.0	17.3
El Salvador	29.7	34.8	0.9	0.9	42.5	39.0
Guatemala	28.7	37.8	0.5	1.2	30.3	38.8
Honduras	53.1	53.8	0.1	0.5	13.1	7.6
Nicaragua	38.7	20.3	0.4	8.7	19.8	27.0
Rep. Dominicana	63.4	82.9 ^a	0.4	4.6 ^a	14.8	4.6 ^a
Trinidad y Tabago	59.9	50.0	0.7	1.8	16.5	23.9
Panamá (Ex Zona del Canal)	49.9	41.4	0.3	0.9	18.6	21.8
Barbados	41.3	19.9	5.3	3.7	29.2	44.3
Guyana	29.3	0.7 ^a	6.6	0.1 ^a	16.1	21.4 ^a
Jamaica	36.7	31.7	3.5	11.2	8.6	7.7
Bahamas	44.1	50.8 ^a	0.6	3.8 ^a	7.6	3.5 ^a
Haití	70.1	85.1 ^a	1.5	3.7 ^a	1.3	0.8 ^a
Suriname	21.8	13.2 ^a	1.1	0.4 ^a	4.9	11.5 ^a

Fuente: División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento, sobre la base de información de la International Commodity Trade Data Base (COMTRADE) de la División de Estadística de las Naciones Unidas (UNSTAT), mayo de 1993.

^a FMI, Direction of Trade Statistics, 1992, Washington, D.C., 1992.

embargo, tanto en América del Sur como en Centroamérica y el Caribe existen países en los que la proporción de exportaciones intrarregionales es superior a la que se destina a los Estados Unidos, lo cual es otro indicador de la importancia del mercado regional.

A su vez, también existen diferencias notables en cuanto al origen de la inversión extranjera en los países de la región. Alrededor de la tercera parte o menos del acervo total es de origen norteamericano (Estados Unidos y Canadá) en los casos de Brasil, Paraguay y Uruguay, cerca de la mitad en Argentina, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela, y aproximadamente dos terceras partes o más en Honduras, República Dominicana, México, Colombia y Bolivia (Calderón, 1993). En algunos países, la menor proporción de inversión norteamericana es compensada por una mayor participación de la de origen europeo o latinoamericano. Esto también apunta a la magnitud del efecto que podría tener, dentro de un esquema hemisférico de integración, la aplicación de reglas discriminatorias sobre la inversión.⁵

La segunda observación es que, en contraste con la creciente afluencia de exportaciones regionales hacia los Estados Unidos durante la década de 1980, las corrientes de comercio e inversión procedentes de allí disminuyeron con respecto al caudal total del país. Sus exportaciones hacia la región se redujeron de 17% a 14% del total entre 1980 y 1990, y las importaciones, de 15% a 13%; en el caso de las primeras, se registró un moderado repunte a partir de la segunda mitad de los años ochenta, que se consolidó a principios de los noventa, lo que determinó que alcanzaran a 17% del total en 1992. Este aumento es atribuible en gran parte a las exportaciones hacia México, que en 1989 representaban 50.9% de las ventas totales de los Estados Unidos a la región, proporción que ascendió a 53.6% en 1992. Un comportamiento similar mostró la inversión de los Estados Unidos en América Latina y el Caribe, que se redujo de 20% a 17% entre 1980 y 1990, para luego aumentar a 18% en 1992.⁶

2. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC)

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, además de su natural importancia como conjunto de normas que rige las relaciones económicas entre los mayores socios comerciales a nivel hemisférico (Estados Unidos-Canadá y Estados Unidos-México), se destaca por ser el acuerdo de libre comercio de más amplia cobertura temática en el hemisferio y el primero que se negocia entre un país desarrollado y uno en desarrollo. Su trascendencia como precedente y la posibilidad de que por su intermedio se avance hacia la integración hemisférica, al plegarse eventualmente a él otros países latinoamericanos y caribeños, justifica que se describan algunos de sus elementos más importantes.

El TLC contempla la eliminación gradual de los aranceles y barreras no arancelarias dentro de un plazo de 10 años, con algunas excepciones a las que se acordó un máximo de 15 años.⁷ (Véase el recuadro I-1.) Estas disposiciones se aplican a los sectores industrial y agrícola; en este último, el comercio entre los Estados Unidos y México se libera mediante la conversión de barreras no arancelarias

⁵ Las normas de origen pueden incidir en la inversión, al recaer sobre las empresas extranjeras que importan insumos desde países extrarregionales.

⁶ Cabe señalar que la proporción de inversión estadounidense hacia algunos países aumentó ya a fines de los ochenta, en particular en el caso de México, si bien Brasil mantuvo su posición como principal destinatario de la misma (CEPAL, 1993).

⁷ En el tratado bilateral de libre comercio entre el Canadá y los Estados Unidos se establece que los aranceles entre ambos países deberán haber sido eliminados en 1998.

Recuadro I-1

**ASIMETRIAS EN EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO
DE AMERICA DEL NORTE**

Si bien la negociación del TLC se realizó sobre la base de una estricta reciprocidad, se reconoció la existencia de ciertas asimetrías en el comercio entre los países miembros, lo que determinó que se fijaran plazos distintos para la liberalización. En particular, esto se reflejó en la proporción de productos importados sujetos a una desgravación arancelaria inmediata, que es menor en el caso de México. En lo que atañe a las exportaciones mexicanas, 7 300 partidas arancelarias estadounidenses serán incluidas en el grupo que se liberalizará en la fecha en que entre en vigor el Tratado; de éstas, 4 200 corresponden a la consolidación del libre ingreso obtenido en virtud del Sistema Generalizado de Preferencias, pero ahora gozarán de la mayor seguridad y las mejores condiciones de acceso que les otorga el TLC. El número de partidas que serán liberalizadas representa 84% del total de las exportaciones mexicanas no petroleras hacia Estados Unidos durante 1991 y 79% de las destinadas a Canadá. México, en cambio, desgravará sólo 5 900 partidas, lo que corresponde a 43% y 41%, respectivamente, de sus importaciones no petroleras procedentes de Estados Unidos y Canadá durante el mismo año. Con algunas excepciones, la liberalización del resto de los productos se completará posteriormente, dentro de plazos de 5, 10 y 15 años. A cinco años plazo, por ejemplo, México desgravará partidas equivalentes a 18% de las exportaciones estadounidenses y a 19% de las canadienses, en tanto que estos dos países lo harán con 8% de las exportaciones mexicanas hacia ellos.

A su vez, en el caso de los textiles, Estados Unidos eliminará de inmediato los aranceles de productos que representan 45% del valor de las ventas mexicanas a ese país, mientras que México desgravará menos de 20% de las exportaciones estadounidenses que recibe. En el sector automotriz, aproximadamente 81% de las exportaciones mexicanas de autopartes hacia Estados Unidos se beneficiarán de una desgravación total e inmediata, alrededor de 18% será liberalizado dentro de un plazo de cinco años y sólo un 1% lo será en 10 años. México, en cambio, liberalizará de inmediato sólo el equivalente a 5% de las importaciones de piezas y partes, 70% a cinco años plazo y 25% dentro de 10 años. Finalmente, junto con la entrada en vigencia del Tratado, Estados Unidos desgravará partidas de productos agrícolas que representan 61% de las exportaciones de México, en tanto que éste sólo liberalizará en esa fecha 36% de las importaciones procedentes de Estados Unidos.

Fuente: J. Serra Puche, "Conclusión de la negociación del TLC", El economista mexicano, octubre-diciembre de 1992.

en nuevos instrumentos, en los que se combinan aranceles con cuotas, que también serán gradualmente eliminados dentro del mismo plazo. Esto es particularmente notable a la luz de las dificultades que han entorpecido el avance de las negociaciones comerciales multilaterales en el ámbito agrícola.

En el TLC se establece un mecanismo para la resolución de conflictos, inspirado en el que se incorporó al acuerdo bilateral entre Estados Unidos y Canadá. De acuerdo con el mismo, las controversias sobre derechos compensatorios y antidumping quedarán sujetas a lo que convenga un grupo de expertos, cuyas decisiones comprometen a los gobiernos.⁸ Además, se contempla la constitución de comités especiales que se encargarán de examinar los posibles casos en que se denuncie el incumplimiento de las decisiones del grupo de expertos y podrán autorizar al país afectado a adoptar determinadas medidas compensatorias si así fuera.

En el sector textil, se eliminan gradualmente los aranceles y cuotas. Sin embargo, una de las principales limitaciones del TLC probablemente radique en las normas de origen aplicables a los bienes que se beneficiarían del libre comercio, particularmente a los textiles, prendas de vestir y productos del sector automotor, que incluso podrían ser contrarias al espíritu del GATT (véase el recuadro I-2) (Hufbauer y Schott, 1993, pp. 5-6 y 111). Sin embargo, se mantendrán cupos de preferencia arancelaria para ciertos bienes del sector textil producidos en México que no cumplan con las reglas de origen. Por otra parte, en estos sectores se contemplan salvaguardias, que consisten en el restablecimiento del arancel que estaba vigente antes de la entrada en vigencia del acuerdo. Las salvaguardias están sujetas a compensación, son aplicables una sola vez por producto y tienen una duración máxima de tres años.

Además de la reducción gradual de barreras comerciales impenetrables al sector automotor, se acordó impulsar la paulatina desreglamentación de las disposiciones vigentes en cada país, lo que incluye las relativas a contenido nacional y a divisas, así como la eliminación del límite a la participación extranjera a partir del sexto año. En general, en el TLC se extiende el tratamiento nacional a las inversiones provenientes de los tres países, con la exclusión de un número reducido de sectores, tales como el del petróleo y los ferrocarriles en México, las industrias culturales en Canadá y el transporte aéreo y las radioemisoras en los Estados Unidos. Se suprime también la mayor parte de los requisitos sobre desempeño en materia de comercio; esto supone una mayor cobertura que lo propuesto acerca de las medidas de inversión relacionadas con el comercio (TRIMs) en la Ronda Uruguay (Hufbauer y Schott, 1993, p. 80), aunque no de aquellas referidas a capacitación y desarrollo tecnológico. También se prevén mecanismos internacionales para la solución de controversias relacionadas con inversión extranjera, lo que se aparta de la tradición de acudir con este objeto a los sistemas judiciales nacionales.

En el ámbito de la propiedad intelectual, en el TLC se refuerzan las reformas ya introducidas en México, se contempla la extensión del tratamiento nacional a las otras partes en las leyes correspondientes de los tres países y, en general, se compromete a los signatarios a cumplir con las obligaciones internacionales que hubieran contraído en el marco del GATT y de otros foros multilaterales. Se eliminan las licencias obligatorias y la posibilidad de exigir marcas vinculadas y se establece una duración mínima de 20 años para las patentes. La extensión del tratamiento nacional no se aplica a las industrias culturales de Canadá y a ciertos servicios de esparcimiento en México.

⁸ Si bien no se llegó a acuerdos sobre la reforma de las políticas en materia de derechos compensatorios y antidumping, el mecanismo convenido permite reducir la posibilidad de que se incurra en arbitrariedades al aplicar estas leyes en cada país.

Recuadro I-2

EL TLC Y LAS REGLAS DE ORIGEN

En el TLC se contemplan tres criterios para determinar el origen de los bienes que gozarán del régimen preferencial del Tratado. El primero establece que un bien será considerado originario de la región cuando se produzca en su totalidad en la región. El segundo, aplicable a más de la mitad de las partidas arancelarias, estipula que también lo serán los bienes cuya clasificación arancelaria sea modificada, como resultado de un proceso de transformación.

El tercer criterio, que se basa en el requisito de contenido regional, se aplica a las mercancías para las cuales los dos anteriores no son considerados satisfactorios. A su vez, el contenido regional puede calcularse de acuerdo con dos métodos. Según el primero, llamado de valor de transacción, el contenido regional se define a partir del precio de factura del bien exportado y de los insumos extrarregionales importados. Con el otro método, de costo neto, se determina el contenido regional en función de la estructura de costos del bien exportado y de los precios de factura de los insumos extrarregionales importados. Se excluyen los pagos por regalías, los gastos de promoción de ventas y los costos de empaque y embalaje, lo que limita la carga financiera que se puede incluir en su cálculo. El exportador podrá elegir el método que le resulte más conveniente, con la excepción de los sectores automotor y del calzado y los casos en que el código de valoración aduanera del GATT no permita utilizar el método de valor de transacción, en los que solamente se podrá aplicar el método de costo neto.

Una vez finalizado el proceso de transición, los vehículos podrán beneficiarse del régimen comercial preferencial cuando tengan un 62.5% de contenido regional. Las principales piezas y partes que se incorporen a vehículos de exportación estarán sujetas a un procedimiento contable específico para determinar el contenido neto regional de sus insumos, a fin de establecer con precisión el correspondiente a los vehículos. Con respecto a las autopartes, en algunos casos su origen será determinado sobre la base del cambio de clasificación arancelaria y, en otros, según el criterio de contenido neto regional.

La mayor parte de los productos textiles y las confecciones deberán cumplir con el requisito de triple transformación para poder beneficiarse del régimen de libre comercio. Este criterio establece, básicamente, que estos productos deben ser confeccionados con textiles producidos con fibras originarias de los países miembros del TLC y también cortados y cosidos en estos países.

Fuente: G. Hufbauer y J. Schott, NAFTA: An Assessment, Washington, D.C., Institute for International Economics, febrero de 1993; J. Serra Puche, "Conclusión de la negociación del TLC", El economista mexicano, octubre-diciembre de 1992.

El sistema financiero de los tres países se abre al establecimiento de empresas originarias de cualquiera de ellos. Se prevén niveles máximos de participación extranjera agregada y períodos de transición que varían entre cuatro y siete años, así como la posibilidad de recurrir a salvaguardias temporales para regular la proporción de dicha participación. A partir del año 2000, los bancos y las empresas aseguradoras de Canadá y los Estados Unidos tendrán un acceso casi ilimitado al mercado mexicano, aunque exclusivamente en calidad de firmas subsidiarias. Su ingreso estará sujeto a la aplicación de una salvaguardia temporal, si ello pone en peligro la propiedad mexicana del sistema de pagos, así como a restricciones para limitar la compra cuando la participación conjunta del banco extranjero adquirente y el adquirido supere 4% del mercado. Las reglas que imponen una separación entre la banca comercial y la de inversiones en los Estados Unidos continuarán vigentes, al igual que las restricciones a nivel estatal; éstas, al ser notificadas antes del 1º de enero de 1994, asumirán la forma de reservas al acuerdo. A su vez, Canadá aplicará reglas de origen (nacionalidad) —que se apartan de los criterios más habituales de residencia, que rigen en México y los Estados Unidos— según los cuales más de 50% de las acciones de las empresas de los países beneficiados por la liberalización deben ser de propiedad de residentes en los mismos.

En el acuerdo se amplía de inmediato la zona fronteriza entre Estados Unidos y México y dentro de ella podrán circular camiones de ambos países; éstos y los de Canadá estarán en condiciones de hacerlo dentro de los estados contiguos de México y los Estados Unidos a partir de 1995. En el año 2000 los territorios de los tres países quedarán totalmente abiertos al cruce transfronterizo de vehículos de transporte de carga. Al séptimo año se permitirá que el porcentaje de inversión extranjera en este sector se incremente a 100% en los Estados Unidos, lo que en México será autorizado después de 10 años. El transporte de personas se libera de manera similar, aunque dentro de plazos más cortos. En el acuerdo también se dispuso la creación de un comité encargado de armonizar normas de transporte, cuya tarea más difícil previsiblemente se relacionará con los tamaños y pesos de los camiones, tema que también ha sido polémico en la Comunidad Europea (Hufbauer y Schott, 1993, p. 68).

En materia de telecomunicaciones se tomó como base lo negociado al respecto en la Ronda Uruguay. Se asegura el acceso a las redes de telecomunicación de manera no discriminatoria y, al entrar en vigor el TLC, se eliminarán las restricciones a la inversión extranjera en los servicios de valor agregado, excepto en lo relativo a videotexto y conmutación mejorada de datos, que serán liberados en 1995. Sin embargo, los servicios públicos de telecomunicaciones no fueron objeto de negociación (Serra Puche, 1992), y en los tres países se mantuvieron las restricciones respecto de la inversión extranjera en estaciones de radio y televisión.

3. Los efectos del Tratado de Libre Comercio en los países de América Latina y el Caribe

La opinión más generalizada con respecto al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) es que puede ser beneficioso para los países del hemisferio, aunque evidentemente sus efectos variarán de un país a otro y, lo que es aún más importante, según el tipo de acuerdo que se adopte. Una posibilidad extrema sería la adopción de un tratado abierto y amplio; la otra sería un acuerdo excluyente y restringido. Otro factor que influiría en el impacto del TLC es el contexto internacional: como se dijo en páginas precedentes, es indudable que los rasgos de la integración regional dependerán en parte de la forma en que se pongan en práctica los resultados de la Ronda Uruguay.

Obviamente hay que distinguir a México del resto de América Latina y el Caribe. En el caso de México, la suscripción del TLC, junto con su ingreso al GATT, contribuye a consolidar la orientación liberalizadora adoptada previamente por dicho país en forma unilateral. Asimismo, la entrada en vigor del Tratado consolida el acceso de México al mercado de los Estados Unidos, lo amplía y lo dota de bases más estables. En general, el país se beneficiará ampliamente del TLC, en lo que respecta a la creación de comercio, las corrientes de inversión, el crecimiento económico y, en términos más generales, a la promoción del proceso de modernización productiva.

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

La segunda tendencia es más problemática. Se trata de la probable desviación del comercio y la inversión hacia México, en desmedro del resto de los países de América Latina y el Caribe. Si bien el grado de desviación variará de un país a otro, algunos estudios indican que, en general, los efectos de la desviación del comercio serán muy leves.

Según un estudio sobre el tema (Braga, 1992), la eliminación de aranceles entre los tres países del TLC se traducirá en una baja de alrededor de 0.7% de las exportaciones de América Latina y el Caribe a los Estados Unidos (Lustig, 1993). En otro estudio se estima que 94% de la desviación del comercio generada por el TLC afectará a países de fuera del hemisferio (Erzan y Yeats, 1992).

No es posible saber con certeza qué magnitud tendrá la desviación de las inversiones, aunque el caso de España ilustra cómo pueden aumentar las corrientes de inversión hacia un país que ingresa a un acuerdo de integración (Dornbusch, 1993). Además, en el caso de México las cifras sobre inversión extranjera en los últimos años parecen apuntar a la misma conclusión.

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

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

Sin embargo, parece haber indicios de que el Gobierno de los Estados Unidos está dispuesto a ampliar el Tratado y de que probablemente se imponga un TLC abierto, aunque cabe prever que el proceso de ampliación tarde algunos años. Suponiendo que así sea, cabe hacer algunas observaciones respecto de la desagregación de costos y beneficios por categorías de países en un esquema hemisférico más amplio derivado del TLC. Dicho de otra manera, si bien todos los países del hemisferio pueden beneficiarse de una zona de libre comercio en el hemisferio, algunos se encuentran en una situación más ventajosa que otros.

Hay varios elementos que se deben tomar en consideración en este contexto, incluidos los siguientes: 1) la dirección de las corrientes comerciales; 2) la composición del comercio; 3) el estado de las reformas internas, incluido el nivel de barreras comerciales existentes entre los posibles miembros y con respecto a los demás países; 4) la cercanía del mercado y los inversionistas de América del Norte; 5) el tamaño económico del país; 6) el nivel de desarrollo del país, y, 7) la oportunidad en que éste se incorpore a la zona de libre comercio.

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

De esta generalización se pueden derivar tres observaciones. En primer término, al menos inicialmente, las desigualdades entre los países del hemisferio pueden agudizarse cuando se inicie el proceso de creación de una zona de libre comercio (Vernon, 1992; Singer, 1992; Blecker y Spriggs, 1993). En segundo lugar, pese a esta posibilidad, cualquier país puede hacer mucho para mejorar considerablemente su posición mediante la adopción de reformas económicas. En último término, la atención de las necesidades de los países pequeños y menos preparados del hemisferio se justifica, puesto que en caso de que no se las satisfaga, probablemente recaerá sobre ellos la mayor parte de los costos de una zona de libre comercio en proceso de transición.

II. LAS BASES DE UN REGIONALISMO ABIERTO EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

En los últimos años, se ha fortalecido el grado de interdependencia económica de los países de América Latina y el Caribe, medido en términos de comercio y de inversiones. Esto se debe no sólo a la plétora de acuerdos formales suscritos o aplicados, que constituyen la base de la integración impulsada mediante políticas, sino también a la integración de hecho que ha sido posible gracias a la cercanía geográfica y a los mercados existentes, en un nuevo contexto de apertura, desreglamentación y globalización. En esta parte del documento, se identifican algunos de los elementos que constituyen las bases de un posible regionalismo abierto⁹ en América Latina y el Caribe, y se examinan los vínculos entre la integración económica y el proceso de transformación productiva con equidad.

A. PROXIMIDAD GEOGRAFICA, APERTURA Y DESREGLAMENTACION

1. El contexto global

La globalización y el proceso regional que se ha dado en el sudeste de Asia (véase el recuadro II-1) permiten pensar que los países de América Latina y el Caribe podrían explotar ciertos factores nacionales y regionales para atraer inversiones extranjeras directas y estimular la competitividad de sus empresas. La proximidad geográfica puede desempeñar un papel cada vez más importante en la adopción de decisiones sobre inversión: las economías de países vecinos pueden beneficiarse de la complementariedad de recursos y productos, así como de un mercado más amplio. Dada la creciente preferencia por la producción en áreas más cercanas a los consumidores y a las fuentes de insumos con un volumen mínimo de existencias, la división del trabajo a nivel regional permite aprovechar las ventajas comparativas de los países y el acceso a mercados externos.

Además de los efectos de la globalización y de la proximidad geográfica y cultural, existen diversos indicios de que en América Latina y el Caribe hay una tendencia a la liberalización que podría favorecer la integración gradual de la producción. El primero de ellos es la apertura comercial unilateral que ya se ha llevado a cabo. Ante los altos niveles de protección existentes en el pasado, se planteaba la alternativa de una apertura comercial unilateral o gradual, que suponía una liberalización previa a nivel regional. Actualmente, y en vista del proceso de liberalización que ya se ha dado (véase el cuadro II-1), es cada vez menos válido plantear como alternativas la liberalización unilateral por un lado y la regional por otro.

⁹ Véase la definición de regionalismo abierto en los párrafos 20-24 del capítulo inicial —Síntesis y conclusiones— de este documento.

Recuadro II-1

EL EJEMPLO DE LA INTEGRACION ASIATICA

La integración productiva y regional en el este y el sudeste de Asia es un ejemplo del nuevo paradigma tecnoeconómico. Aunque en dicho proceso se observa un aumento del comercio intrarregional, su volumen sigue siendo menor al del comercio extrarregional debido a que los países de esa región han logrado acceder a los mercados de Estados Unidos y Europa. Por lo tanto, junto a la intensificación del regionalismo abierto de Asia y el Pacífico, existe una tendencia aún más marcada a la internacionalización, especialmente en la Cuenca del Pacífico, área en que la participación de los Estados Unidos es decisiva.

En el pasado, la división regional del trabajo entre Japón y los países asiáticos cercanos tenían un carácter vertical: Japón exportaba productos semielaborados a dichos países y éstos reexportaban gran parte de los productos terminados al mercado estadounidense. Actualmente hay una creciente horizontalización de la división del trabajo, debido al incremento de la exportación de manufacturas de los países asiáticos y la incorporación de China al intercambio comercial de manufacturas en la región. La integración productiva en la región de Asia, basada en la inversión extranjera directa de diversos países, se refleja en una reestructuración espacial y dos o tres vías de comercio entre los países inversionistas y algunos países receptores.

Japón ha encabezado el proceso de integración regional orientándolo a la internacionalización, en tanto que los países de reciente industrialización han actuado como eslabón intermedio, fenómeno que tiene un efecto similar en los miembros de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) que el ejercido por el Japón en los países de reciente industrialización hace menos de dos décadas. Dado que dichos países se encuentran en una etapa avanzada de desarrollo con acumulación de mano de obra calificada y tecnología adecuada, en ciertos mercados, sus exportaciones desplazan a las de Japón, que se encuentra a un nivel superior en lo que respecta a la tecnología. Por otra parte, el aumento de los costos laborales, unido a la apreciación de sus monedas y a las crecientes restricciones comerciales a las que se han enfrentado, los países asiáticos de reciente industrialización han quedado fuera de los principales mercados de productos que suponen un uso intensivo de mano de obra, lo que ha contribuido a que los países de la ASEAN accedan a los mercados abandonados por los primeros.

Fuente: M. Kuwayama, "Regionalización abierta de América Latina para su adecuada inserción internacional", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1993, inédito.

Cuadro II-1
ARANCEL PROMEDIO EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE
 (Porcentajes 1992)

Argentina	15 ^a
Bolivia	7 ^b
Brasil	21 ^c
Colombia	12 ^b
Costa Rica	20 ^c
Chile	10 ^c
Guatemala	16 ^c
México	12 ^a
Perú	18 ^c
Venezuela	10 ^b

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras nacionales.

^a Ponderado por la producción interna.

^b Ponderado por las importaciones.

^c Promedio simple de aranceles vigentes.

Por lo tanto, aun en el caso hipotético de que los países de la región aplicaran aranceles a *todas* las importaciones, incluidas las de origen regional, la cercanía geográfica y los menores costos de transacción podrían ser fuentes implícitas de preferencia entre dichos países, en especial entre países vecinos.¹⁰ Esto justifica el prestar especial atención a las medidas que pueden contribuir al aprovechamiento de la actual apertura comercial y a reducir los costos de transacción. En este sentido, el solo hecho de que no se adopten nuevas medidas de protección que obstaculicen el comercio intrarregional podría ser una contribución importante al proceso de integración regional.

Paralelamente a la apertura comercial, se han eliminado los elementos más restrictivos de las políticas aplicables al capital extranjero y se han intensificado las actividades de promoción. En la mayor parte de los casos se han adoptado normas que consagran el trato no discriminatorio del inversionista extranjero, se ha suprimido el trámite de autorización previa, se han reducido paulatinamente los sectores reservados al Estado y a los inversionistas nacionales, y se han eliminado las restricciones al envío de remesas al exterior por parte de los inversionistas (Calderón, 1993).

El nuevo panorama regional está induciendo un cambio en las estrategias de inserción de las empresas transnacionales, que se ven obligadas a pasar del abastecimiento de mercados locales notablemente protegidos para enfrentarse a la competencia internacional tanto en los mercados nacionales como en los externos. Además, la crisis y las reformas económicas subsecuentes realizadas en la región han tenido efectos de rechazo y atracción de capitales internos y externos. Esto significa que las nuevas

¹⁰ Sin embargo, si se aplicaran aranceles de un nivel equivalente a las importaciones intrarregionales, las exportaciones de la región tendrían un acceso más favorable a los países desarrollados con niveles arancelarios menores.

circunstancias regionales y las nuevas estrategias de las empresas transnacionales están favoreciendo un proceso de integración productiva de hecho, que se guía por el mercado y se diferencia de la integración formal, que obedece a políticas y medidas gubernamentales.

En síntesis, la integración de hecho impulsada por las empresas en América Latina y el Caribe se ve favorecida por la tendencia a la constitución de un marco macroeconómico claro y estable, la liberalización comercial unilateral ya realizada, el fomento no discriminatorio de las exportaciones, la desreglamentación y la eliminación de las restricciones aplicables a la inversión extranjera, las privatizaciones y la supresión de las restricciones a los pagos. Los procesos de apertura y de desreglamentación también se han traducido en la posibilidad de que variables tales como la cercanía geográfica y la historia o la cultura común incidan en mayor medida en el proceso de integración en curso.

El Tratado de Libre Comercio entre Canadá y los Estados Unidos y el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte podrían ser ejemplos de interacción entre una integración promovida mediante políticas y una integración de hecho, de origen empresarial. En ambos casos un régimen comercial bastante abierto condujo a un alto grado de interdependencia, tanto del comercio como de la producción. Ya avanzado el proceso, se impulsó la integración de la producción mediante la adopción de políticas, incluidos acuerdos de libre comercio de bienes y disposiciones relacionadas con la inversión extranjera (trato nacional, exigencias de comportamiento, procedimientos de selección y normas aplicables a los servicios). En el caso de México, el incremento de las relaciones comerciales, en particular entre las empresas, y las nuevas inversiones directas se debieron en parte importante a la política de apertura comercial aplicada, a pesar de que no estaba especialmente orientada a promover un proceso de integración.

2. Apertura y comercio intraindustrial

Hacia mediados de los años ochenta, los acuerdos regionales de comercio no desempeñaban un papel relevante en la búsqueda de una mejor inserción internacional. Algunos incluso sostienen que tenían el efecto opuesto, en primer lugar debido a la arraigada percepción de que propendían a la industrialización sustitutiva de importaciones, pero no a un esfuerzo exportador, y en algunos casos se llegó a pensar que impedían el logro de una mayor competitividad internacional de los sectores con mayor potencial exportador de cada país. En segundo lugar, el mercado regional de América Latina y el Caribe era de menores dimensiones que el de las principales economías de la OCDE y su crecimiento era bajo o nulo. A juicio de numerosos gobiernos, lo que correspondía, entonces, era concentrarse en el acceso a los mercados de gran tamaño y dinamismo.

Esta visión empezó a cambiar ante la evidencia de que los acuerdos de integración suscritos por un grupo de países no son obligatoriamente incompatibles con una economía internacional más abierta y transparente. En efecto, en los últimos tiempos se ha comenzado a reconocer cada vez más, tanto en círculos gubernamentales como académicos, que el ideal de una economía internacional abierta, sin barreras artificiales al libre intercambio de bienes y servicios, no excluye necesariamente los compromisos integradores y que éstos incluso podrían contribuir a su consecución y a la competitividad de los países involucrados.

Concretamente, existe evidencia empírica de que América Latina y el Caribe han iniciado un proceso que podría conducir a un patrón regional de especialización que contribuiría a la competitividad internacional de los sectores con mayores ventajas comparativas. Los datos correspondientes a 13 países de la región demuestran que el buen desempeño en materia de exportaciones extrarregionales y de exportaciones intrarregionales no son incompatibles. En otras palabras, la inserción internacional y la integración regional pueden ser parte de un mismo proceso, siempre que ambas estén orientadas al logro de la competitividad internacional (véase el recuadro II-2).

Los datos econométricos sugieren que tampoco existe un conflicto entre el comercio intrarregional y la apertura comercial con respecto al resto del mundo. En particular, en la mayoría de los casos existe una correlación positiva y significativa entre el coeficiente de exportaciones intrarregionales de productos industriales y la proporción de la demanda interna satisfecha mediante importaciones extrarregionales. Esto confirma que la apertura unilateral también puede estimular el comercio intrarregional, lo que concuerda con el proceso de convergencia de la integración de hecho orientada por el mercado y la integración impulsada por políticas.

Uno de los principales objetivos de la transformación productiva con equidad es generar exportaciones con mayor valor agregado, mediante la incorporación de progreso técnico. Por otra parte, la especialización intraindustrial a nivel horizontal (basada en el intercambio de productos finales levemente diferenciados) tiende a corresponder a relaciones comerciales basadas en un mayor desarrollo tecnológico y que no se basan en diferencias marcadas en cuanto a los factores de producción de cada país. Esto contrasta con la especialización interindustrial o intersectorial, en que las ventajas de cada país tienden a basarse en la disponibilidad de factores de producción tales como recursos naturales y mano de obra de bajo costo. A la luz de lo anterior, resulta significativa la correlación positiva entre las exportaciones intrarregionales de productos industriales y el comercio intraindustrial, en contraste con las exportaciones extrarregionales.¹¹ Aunque la creciente complejidad del proceso de especialización industrial está contribuyendo a eliminar la diferencia entre las categorías tradicionales de especialización intra e interindustrial, lo indicado vendría a reforzar la tesis de que en la mayor parte de países la producción de bienes industriales que son objeto de intercambio en la región se caracteriza por un uso más intensivo de tecnología que la de los bienes exportados al resto del mundo. A su vez, esto reflejaría el estímulo derivado de patrones similares de demanda en países cercanos que tienen una dotación similar de factores de producción, así como un proceso de globalización que involucra una alta proporción del comercio entre subsidiarias de empresas extranjeras (BID, 1992, pp. 209-212).

¹¹ La regresión, que abarca 28 sectores industriales de 13 países en dos períodos (1978-1980 y 1988-1990), se basó en la siguiente ecuación: $g = c + a(Xr/Y) + b[Mr/(Y+M-X)] + e[Me/(Y+M-X)]$. En cada sector industrial X representa las exportaciones, Y la producción y M las importaciones; "e" y "r" corresponden a extrarregional e intrarregional, respectivamente. La variable dependiente ("g") es el índice de comercio intraindustrial de Grubel y Lloyd (1975). Se observó una relación positiva (negativa) predominante entre exportaciones intrarregionales (extrarregionales) y "g" (Buitelaar, 1993).

Recuadro II-2

APERTURA, EXPORTACIONES Y COMERCIO INTRARREGIONAL

A continuación se presenta un cálculo del coeficiente de exportación intrarregional (X_i/Y) sectores seleccionados para determinar si tiene una correlación positiva con el coeficiente de exportaciones extrarregionales (X_e/Y) y con el coeficiente de importaciones extrarregionales [$M_e/(Y+M-X)$] del respectivo sector. La estimación abarca 28 sectores industriales de 13 países y datos correspondientes a un promedio de tres años (1988-1990). La ecuación utilizada en la regresión es la siguiente:

$$X_i/Y = c + a[M_e/(Y+M-X)] + b(X_e/Y)$$

X representa exportaciones, M importaciones e Y representa el valor bruto de la producción, mientras que (r) se refiere al comercio intrarregional y (e) al comercio extrarregional.

La correlación entre el coeficiente de exportaciones regionales y la apertura a mercados extrarregionales tiene el signo esperado (positivo) en 12 de 13 casos y es estadísticamente significativo en 5 (95% de confianza) o 7 (90%) de un total de 13 casos. Asimismo, la correlación entre el coeficiente de exportaciones regionales y el de exportaciones a mercados externos también tiene el signo positivo esperado en 12 casos y es estadísticamente significativo en 6 (95%) o 7 (90%). Los resultados también son satisfactorios, con coeficientes de correlación muy altos a nivel regional.

		c	a	b	r ²	SE	DW	F
Argentina	c	2.01	0.06	0.12	.21	3.29	2.14	4.57
	T	(2.08)	(1.61)	(2.66)				
Barbados	c	-6.12	0.29	0.15	.09	47.6	1.71	2.38
	T	(-0.31)	(1.02)	(1.28)				
Bolivia	c	4.19	0.03	0.01	-.07	11.8	2.23	0.12
	T	(1.37)	(0.22)	(0.49)				
Brasil	c	0.56	0.10	0.03	.35	0.86	1.95	8.34
	T	(2.10)	(3.69)	(1.41)				
Chile	c	0.11	0.13	0.11	.48	5.96	1.51	13.22
	T	(0.07)	(3.03)	(2.99)				
Colombia	c	3.96	0.003	0.07	-.02	6.39	2.02	0.80
	T	(2.41)	(0.04)	(1.21)				
Ecuador	c	-0.75	0.11	0.34	.77	4.56	1.67	46.36
	T	(-0.60)	(2.90)	(9.58)				
Guatemala	c	13.09	0.15	0.05	.03	12.53	2.02	1.46
	T	(2.89)	(1.70)	(0.20)				
Jamaica	c	5.10	0.04	0.22	-.06	13.47	1.89	0.21
	T	(1.26)	(0.64)	(0.01)				
México	c	-0.06	0.03	0.05	.76	0.58	1.19	44.15
	T	(-0.39)	(3.44)	(5.10)				
Panamá	c	2.36	-0.004	-0.30	.67	3.94	1.63	28.98
	T	(2.88)	(-1.15)	(5.76)				
Uruguay	c	13.54	0.04	-0.03	-0.04	19.21	1.26	0.49
	T	(3.24)	(0.82)	(-0.13)				
Venezuela	c	0.41	0.08	0.06	.36	2.45	1.76	8.60
	T	(0.60)	(2.96)	(3.42)				
Total Región	c	0.58	0.09	0.05	.59	0.90	1.95	20.68
	T	(1.96)	(5.25)	(2.15)				

Variable dependiente: X_i/Y . Variables independientes: 1 = $M_e/(Y+M-X)$, y 2 = X_e/Y

Fuente: R. Buitelaar, "Dynamic gains from intra-regional trade in Latin America", NAFTA as a Model of Development: The Benefits and Costs of Merging High and Low Wage Area, Richard Belous y Jonathan Lemco (comps.), Washington, D.C., National Planning Association, 1993.

Hasta ahora las exportaciones extrarregionales han consistido en su mayor parte en semimanufacturas y productos que suponen el uso de tecnologías plenamente desarrolladas (entre otros, productos alimenticios, petróleo refinado, hierro y acero, textiles y calzado). En cambio, los sectores industriales para los cuales el mercado regional ha sido de vital importancia (productos químicos, equipos de transporte, maquinaria no eléctrica) tienen un carácter más diversificado y se caracterizan por un empleo más intensivo de tecnología; asimismo, son sectores en los que se concentra la inversión extranjera directa, lo que confirma la relación simbiótica entre inversión extranjera, comercio intraindustrial e integración económica en América Latina y el Caribe. Además, concuerda con el significativo volumen de capital extranjero que ya ha ingresado a la región y cuya utilización mediante una reconversión que se traduzca en una especialización intraindustrial reduciría las posibles pérdidas de capital. También significa que no es necesario que la estructura económica de los diversos países presente notables diferencias ni que sea objeto de drásticos ajustes para que la integración sea posible.

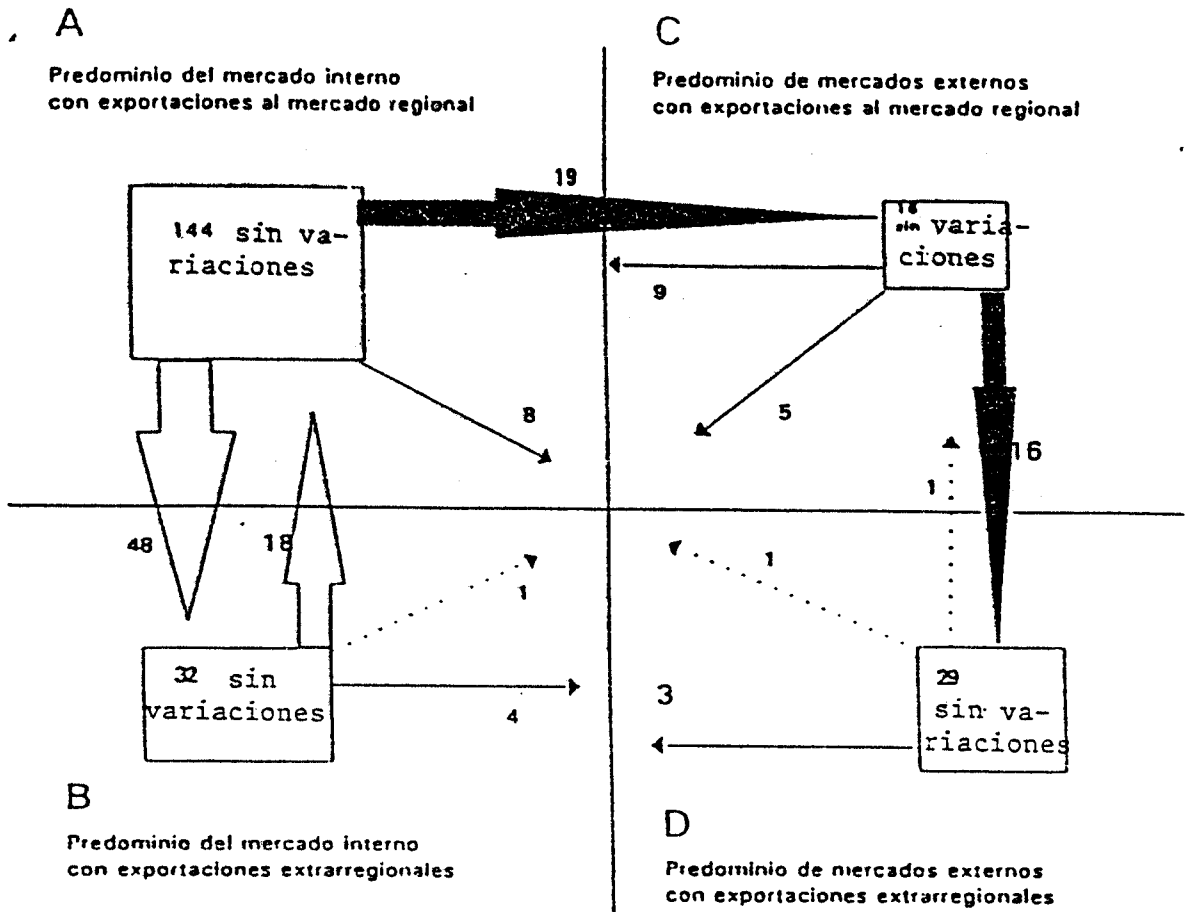
3. Mercado regional y exportaciones al resto del mundo

Ya ha quedado demostrado que hay una relación positiva entre exportaciones intrarregionales y extrarregionales, pero cabe señalar que se trata de una relación compleja y cambiante. Para analizarla más en detalle, se procedió a tipificar la situación y evolución de 344 sectores (28 sectores industriales de 13 países de América Latina y el Caribe, excluidos 20 casos sobre los que no se dispone de información), utilizando dos criterios (Buitelaar, 1993). El primero es la orientación de la producción, que puede estar dirigida principalmente al mercado interno o al mercado externo. El segundo criterio se relaciona con las exportaciones, que pueden destinarse en su mayor parte al mercado regional o al mercado extrarregional. La combinación de ambos criterios da lugar a cuatro cuadrantes (véase el gráfico II-1).

Tanto en 1979 como en 1989 la mayoría de los sectores se ubicaban en el cuadrante A, lo que significa que su producción estaba destinada principalmente al mercado interno y sus exportaciones (marginales) al mercado regional. Un ejemplo típico de sector de esta categoría es el de imprenta y editoriales (CIU Rev.2, 341), que en todos los países con la excepción de uno se encontraba en esa situación, que podría denominarse "normal", tanto en 1979 como en 1989.

El principal cambio registrado en los años ochenta (del cuadrante A al B) es el relativo al destino de las exportaciones: los diversos sectores reorientaron las exportaciones hacia mercados extrarregionales, aunque sin alterar la orientación relativa de la producción, que siguió estando destinada principalmente a los mercados nacionales. Hubo 48 sectores en los que se registró un cambio de esta naturaleza. Un sector típico es el de fabricación de muebles (CIU Rev.2, 332), en el que 6 países de un total de 12 (uno sin información) que exportaban a mercados regionales reorientaron sus exportaciones, relativamente limitadas, a mercados extrarregionales.

Gráfico II-1



Fuente: R. Buitelaar, "Dynamic gains from intra-regional trade in Latin America", NAFTA as a Model of Development: The Benefits and Costs of Merging High and Low Wage Areas, Richard Belous y Jonathan Lemco (comps.), Washington, D.C., National Planning Association, 1993.

Sin embargo, esta ubicación en el cuadrante B no parece dar lugar a cambios posteriores hacia el cuadrante D, que supongan una mayor propensión a exportar. Sólo en 5 de los 32 sectores que ya se encontraban en esa situación en 1979 la producción pasó a orientarse especialmente hacia mercados externos. Por lo tanto, cabe suponer que para la mayor parte de esos sectores el mercado interno seguirá teniendo una importancia primordial. Incluso hubo varios casos (18) en que se dio una evolución inversa, es decir, en que los sectores volvieron a su situación original. Esto es lo que ocurrió con los sectores de equipos de transporte de Ecuador, Guatemala, Panamá y Barbados, que perdieron su acceso marginal a mercados extrarregionales.

El desarrollo de sectores más competitivos parece estar relacionado con una evolución diferente, de una orientación original hacia el mercado interno con exportaciones marginales a mercados intrarregionales (A) a la canalización de una mayor proporción de la producción a mercados externos y la concentración de las exportaciones en los mercados regionales (cuadrante C). Hubo 19 casos, 7 de ellos en los sectores químicos (CIU Rev.2, 35), que tuvieron esa evolución.

La posición resultante (C), caracterizada por la orientación exportadora y el predominio de los mercados regionales, no parece ser una etapa final como en el caso anterior. La mayoría (30) de los 46 sectores que se encontraban en esa situación en el año 1979 cambiaron de posición; en tal caso, el cambio más generalizado (16 casos) se tradujo en una orientación exportadora de la producción y el predominio de los mercados extrarregionales (cuadrante D). Cabe señalar que esto se produjo especialmente en los sectores de la confección, la madera y el procesamiento de minerales metálicos, aunque el sector de bienes de transporte de México también se encuentra en este grupo. Lo anterior apoya el argumento de que la exportación a mercados de la misma región puede ofrecer una posibilidad de aprendizaje previo a la incorporación a mercados extrarregionales, siempre que la demanda regional llegue a ser más importante que la interna.¹²

4. La apertura y el comercio intrarregional de productos agropecuarios

Los recientes programas de apertura e integración económica aplicados en América Latina y el Caribe han producido cambios en el contexto productivo del sector agropecuario en dos sentidos. Por una parte, la reducción de los aranceles y la eliminación de restricciones cuantitativas se han traducido en una baja significativa del componente importado de los costos de producción, lo que ha contribuido a un incremento de la competitividad; por otra, la reducción de los aranceles ha abierto nuevas oportunidades en países vecinos, pero también ha impuesto nuevas presiones, incluso a los sectores de autosubsistencia. La reducción de los aranceles y de otras trabas a la importación de insumos suele reportar menos beneficios a los productores del sector tradicional, que son menos dependientes de éstos; en cambio las medidas destinadas a facilitar la importación de productos agropecuarios los afecta generalmente en igual o mayor medida que a los productores más modernos.

¹² Sin embargo, no hay que descartar la posibilidad de que, a partir de una concentración inicial en la demanda nacional y un escaso comercio con los países de la región (A), se pueda pasar directamente a la situación opuesta, es decir a la concentración en las exportaciones, en particular aquellas destinadas a los mercados extrarregionales (D). Esta evolución se dio en 8 casos, entre otros en los sectores de maquinaria no eléctrica de México; de calzado, hierro y acero e imprenta y editoriales de Colombia; minerales metálicos de Brasil; textil y confección de Jamaica, y cuero de Jamaica.

Como resultado de las presiones derivadas de la apertura comercial, varios países han otorgado un trato especial a algunos productos del sector agropecuario, para lo cual han postergado la nivelación de los aranceles (Venezuela), restablecido mecanismos de licencias previas y de restricciones (Bolivia, México, Colombia), adoptado sobretasas para el sector agropecuario en respuesta a las distorsiones de los precios internacionales (Perú) o, por el contrario, han reducido el arancel pertinente en mayor proporción que los demás (Argentina). Además, varios países (Chile, Colombia, Venezuela y algunos países centroamericanos) establecieron o están por establecer un sistema de bandas de precios para el sector agrícola, con el objetivo fundamental de proteger a los productores de las fluctuaciones de corto plazo de los precios internacionales y de los subsidios a la producción y a la exportación aplicados por varios países, en particular los de la Comunidad Económica Europea, los Estados Unidos y el Japón.

Pese a estas restricciones, los efectos de la liberalización comercial de productos agropecuarios parecen haber predominado en la región. De hecho, el comercio intrarregional de productos agropecuarios ha crecido de manera significativa en los últimos años, debido a lo cual, a pesar de las diferencias significativas entre países en cuanto al porcentaje de sus exportaciones agropecuarias destinadas a la región, que fluctúa de un 1% del total en México a un 76% en Bolivia, entre 1985 y 1991 aumentó en todos los países de América Latina y el Caribe la proporción (y el valor) de las exportaciones intrarregionales de productos agropecuarios (CUCI 0) como se indica en el cuadro II-2. Esto también puede reflejar las mayores dificultades de acceso de los productos agropecuarios a los mercados extrarregionales, en comparación con los de la región.

Cuadro II-2

EXPORTACIONES INTRARREGIONALES DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS
(Porcentaje del total de exportaciones agropecuarias)

País	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Argentina	12.2	19.1	13.0	11.3	18.7	22.3	21.9	
Bolivia	32.5	51.4	57.9	43.8	75.1	74.3	75.6	67.4
Brasil	2.2	5.6	4.2	3.1	4.3	2.8	4.4	
Chile	8.6	11.8	8.2	6.1	9.2	11.8	11.9	
Colombia	2.5	2.4	3.0	2.2	2.8	4.6	8.9	
Ecuador	6.8	6.1	6.6	6.5	7.1	6.0	5.4	
México	0.4	0.4	0.8	0.5	0.7	0.7	1.0	1.2
Paraguay	54.0	79.8	68.1	59.0	66.7	75.4	61.9	
Perú	7.4	8.7	6.7	3.0	4.9	6.1		
Uruguay	32.2	51.7	28.6	26.9	38.6	46.4	44.6	44.2
Venezuela	4.2	7.0	2.9	2.5	12.8	19.9	11.4	29.7
Costa Rica	3.4	3.5	2.7	3.3	4.2	4.1	4.9	
El Salvador	3.3	1.2	2.2	3.7	5.7	5.5	9.8	
Guatemala	7.2	7.2	11.9	12.4	14.9	14.0	14.9	
Honduras	1.9	0.5	1.1	0.6	1.2	1.5	2.0	2.6
Nicaragua	4.4	2.0		2.6	8.5	14.3	13.9	
Barbados	0.4	4.9	3.4		6.6	7.2	8.1	
Jamaica	4.4	4.5	4.2	4.7	5.8	5.1	5.5	
Trinidad y Tabago	10.2	10.1	16.6	23.3	28.7	29.4	30.1	23.1

Fuente: División de Estadística de las Naciones Unidas, International Commodity Trade Data Base (COMTRADE).

Nota: Incluye los productos clasificados en la CUCI 0.

En diversos estudios se ha concluido que existen amplias oportunidades no aprovechadas de comercio intrarregional, aunque las conclusiones se basan en un análisis de los flujos comerciales con una desagregación del sector a nivel de tres dígitos de la CUCI (Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional).¹³ En un análisis más desagregado, a nivel de 5 dígitos de la sección 0 de la CUCI, se concluye (Dirven, 1993) que en 1990 el 31.4% del valor de las importaciones de América Latina y el Caribe correspondió a comercio intrarregional y que se podría haber importado un 18.3% más de la misma región (véase el cuadro II-3). Por lo tanto, en 1990 la oferta de exportaciones disponibles de la región ascendía a casi el 50% de sus importaciones.

Ahora bien, sólo el 8.7% de las exportaciones de la región fueron intrarregionales, aunque existía la posibilidad de exportar un 5.2% adicional a los países de América Latina y el Caribe (véase el cuadro II-4). En consecuencia, en la región no hubo demanda para el 86.2% de los productos exportados en 1990, lo que puede significar que a corto plazo el efecto de una mayor liberalización del comercio intrarregional en lo que respecta a las exportaciones tendería a estar limitado por otras condiciones de la oferta y la demanda.¹⁴

A mediano plazo, el cambio en los incentivos (precios relativos, facilidades crediticias, reducción de aranceles y de otras barreras al comercio), el incremento de los servicios, la disminución de los costos de transporte, la agilización del mercado de tierras y el establecimiento de cadenas de frío, aunados a la reducción de los subsidios a la producción y a la exportación extrarregional podrían reorientar tanto la oferta como la demanda regional. Además, estas políticas complementarias podrían facilitar los procesos de ajuste resultantes de la liberalización comercial y, sobre todo, evitar que tuvieran efectos negativos para los pequeños productores.

¹³ Véase entre otros, Valdés (1984) y FAO (1985).

¹⁴ Sin embargo, es posible que una reducción de las trabas a la importación permita aprovechar las posibilidades existentes para algunos productos (por ejemplo, algunas frutas), cuyo comercio podría aumentar a una tasa muy alta.

Cuadro II-3

**PRINCIPALES PRODUCTOS IMPORTADOS DE LA SECCION 0 DE LA
CLASIFICACION UNIFORME PARA EL COMERCIO INTERNACIONAL (CUCI)
(1990)**

Cap. CUCI 2	Total de importaciones (en miles de dólares de los EE.UU.)	Importaciones desde América Latina y el Caribe (en miles de dólares de los EE.UU.)	Importaciones desde América Latina y el Caribe/total de importaciones (%)	Posibles importaciones adicionales desde América Latina y el Caribe (en miles de dólares de los EE.UU.)	Importaciones actuales más posibles importaciones desde América Latina y el Caribe/total de importaciones (%)
01	511 944	291 551	57	26 538	62
02	567 930	16 633	3		3
03	40 505	29 659	73	10 364	99
04	2 641 027	676 352	26	468 661	43
05	606 135	270 100	45	97 658	61
06	731 063	244 231	33	272 664	71
07	119 413	113 911	95	346	96
08	277 652	56 951	21	153 413	76
09	137 214	71 725	52	3 056	54
Total	5 632 883	1 771 113	31.4	1 032 700	49.8

Fuente: M. Dirven, "Comercio exterior y productos agrícolas y alimenticios de América Latina y el Caribe en 1990", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1993, inédito.

Cuadro II-4					
PRINCIPALES EXPORTACIONES DE LA SECCION 0 DE LA CUCI (1990)					
Cap. CUCI 2	Total de exportaciones (en miles de dólares de los EE.UU.)	Exportaciones hacia América Latina y el Caribe (en miles de dólares de los EE.UU.)	Exportaciones hacia América Latina y el Caribe/total de exportaciones (%)	Posibles exportaciones adicionales hacia América Latina y el Caribe (en miles de dólares de los EE.UU.)	Exportaciones hacia América Latina y el Caribe más posibles exportaciones/ total de exportaciones (%)
01	2 301 007	451 106	20	26 538	21
02	21 837	20 090	92		92
03	1 572 817	92 988	6	10 364	7
04	1 514 278	645 762	43	468 661	74
05	5 041 239	181 738	4	97 658	6
06	1 035 705	169 299	16	272 664	43
07	5 140 976	63 164	1	346	1
08	3 486 763	92 146	3	153 413	7
09	59 615	46 094	77	3 056	82
Total	20 174 237	1 762 387	8.7	1 032 700	13.9

Fuente: M. Dirven, "Comercio exterior y productos agrícolas y alimenticios de América Latina y el Caribe en 1990", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1993, inédito.

Por otra parte, varios rubros como los lácteos, los cereales, algunas oleaginosas y probablemente los forrajes que contienen melazas y azúcar representan un bajo porcentaje de las exportaciones y una alta proporción de las importaciones debido a serias distorsiones en su comercialización, entre otros elevados subsidios a la producción y la exportación en varios países de la OCDE. Esto ha inhibido la producción local y ha dificultado la determinación de sus posibles ventajas intrínsecas. En caso de que la Ronda Uruguay culmine en una liberalización significativa del comercio internacional de productos agropecuarios, estas distorsiones se reducirían y cabría esperar un aumento del comercio intrarregional, lo que demuestra la complementariedad existente entre la liberalización multilateral y la integración regional.

5. Privatizaciones y comercio de servicios

Los países con programas más amplios de privatización también se caracterizan por una mayor proporción de privatizaciones en el sector servicios, a menudo con la participación de empresas extranjeras. Por ejemplo, aproximadamente el 88% del valor de las empresas privatizadas en México en 1989-1991 correspondió a bancos, telecomunicaciones y transporte aéreo, en tanto que el 95% de las privatizaciones realizadas en Venezuela y alrededor del 72% de las efectuadas en Argentina en el mismo período se concentró en telecomunicaciones, transporte aéreo y transporte terrestre (Devlin, 1993). Sólo en Colombia y Brasil, cuyos programas de privatizaciones han sido relativamente menos ambiciosos, una mayor proporción correspondió al sector manufacturero en el período 1989-1991.

Por otra parte, en la mayoría de los países se observa una importante presencia de la banca extranjera de origen norteamericano, europeo y japonés, que se encuentra en condiciones favorables para aprovechar el proceso de liberalización financiera en curso (CET, 1990, p. 130). Sin embargo, la liberalización regional de los mercados de capitales sigue siendo limitada. Aunque se han hecho algunos esfuerzos por impulsar la integración de los mercados de valores mediante diversos acuerdos, el proceso aún es incipiente debido al menos a dos problemas básicos relacionados con los riesgos que supone la liberalización de la cuenta de capitales. El primero es el que plantean la identificación de instrumentos financieros adecuados y la aplicación de políticas macroeconómicas que neutralicen los factores limitantes vinculados a las inestabilidades macroeconómicas, en tanto que el segundo se relaciona con definir normas para regular los mercados y neutralizar las imperfecciones a causa de las cuales los efectos de los incentivos para arbitrar se producen con lentitud e ineficiencia (Uthoff, 1992).

En el Caribe se ha creado un mercado bursátil subregional basado en transacciones entre los tres miembros de la CARICOM que tienen bolsas de valores (Jamaica, Barbados y Trinidad y Tabago), pero aunque el flujo subregional de capital en cartera tuvo un repunte inicial en 1991, posteriormente se redujo en forma marcada. Algunos de los obstáculos a los que se ha enfrentado este proceso de integración son la falta de disposiciones que permitan la inscripción de acciones en todas las bolsas de valores, el riesgo cambiario derivado de la cotización de las acciones en monedas nacionales y la inexistencia de acuerdos que eviten la doble tributación de ganancias y dividendos de los no residentes (Willmore, 1992).

En general, las normas gubernamentales, la magnitud del mercado, las similitudes culturales y la existencia de empresas ya establecidas son los principales factores determinantes de la inversión extranjera en servicios (Naciones Unidas, 1993a). Por consiguiente, cabría esperar que ante el proceso de desreglamentación o de privatización en curso, que también contribuye a ampliar el mercado y permite aprovechar las afinidades culturales, se produzca un aumento o una racionalización de la inversión extranjera en el sector servicios, cada vez más en función de una cobertura regional y no sólo nacional.

La organización y la racionalización regional de actividades de las principales empresas de transporte aéreo, así como la participación de empresas latinoamericanas en operaciones de privatización en otros países de la región, serían una manifestación inicial de este fenómeno.

La incorporación de los servicios a los planes de integración puede otorgar un nuevo impulso y una mayor coherencia al esfuerzo integrador, gracias a su contribución al comercio de bienes. También puede fomentar la movilidad de personas y capitales; facilitar la constitución de empresas multinacionales latinoamericanas; mejorar el transporte vial, aéreo, fluvial y de cabotaje; fortalecer la integración fronteriza y en el campo energético, y estimular la apertura de nuevos cauces de cooperación (CEPAL, 1990b).

Las posibilidades de concertación de acuerdos regionales dependerán en gran medida de la puesta en práctica de los resultados de las negociaciones sobre servicios llevadas a cabo en el marco de la Ronda Uruguay. Por lo tanto, habría que prestar especial atención a los sectores considerados por el Grupo de Negociaciones sobre Servicios (telecomunicaciones, servicios profesionales, servicios financieros, construcción, servicios audiovisuales, turismo). Cabe suponer que estos sectores son particularmente importantes para la integración, ya que sus productos son de fácil comercialización, ejercen un gran impacto en el comercio mundial, y son dinámicos y portadores de innovaciones.

Además, ciertas áreas de servicios en las que debería haber una preferencia natural por proveedores de la misma región, básicamente porque éstos pueden responder con mayor facilidad a ciertas exigencias locales que los de fuera de la región o porque los países determinan soberanamente dar prioridad a los abastecedores nacionales o regionales con el objeto de fortalecer la capacidad local de oferta. En esta área se ubican el transporte terrestre, los servicios relacionados con la interconexión energética, los servicios de radiodifusión y televisión y el intercambio en el ámbito de la cultura, es decir, servicios que se relacionan estrechamente con las condiciones locales o con valores culturales y de soberanía nacional.

B. LOS ACUERDOS DE INTEGRACION EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

1. La proliferación de acuerdos

La integración formal, impulsada por políticas, ha avanzado de manera desigual en los últimos años. Se pueden identificar tres tipos de acuerdos destinados a liberalizar el comercio. En primer lugar, existen cuatro acuerdos de integración subregional (Mercado Común Centroamericano, Acuerdo de Cartagena, Comunidad del Caribe y MERCOSUR). De éstos, el MERCOSUR es el más reciente, pues fue constituido al suscribirse el Tratado de Asunción por parte de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay el 26 de marzo de 1991. En segundo término, hay más de 20 acuerdos bilaterales (véase el cuadro II-5), incluidos los suscritos en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). En tercer lugar, existen compromisos de liberalización del comercio suscritos entre grupos de países, particularmente entre los miembros del Mercado Común Centroamericano (MCCA) y México, entre los países centroamericanos y Colombia y Venezuela, y entre los miembros de la Comunidad del Caribe (CARICOM) y Venezuela.

Cuadro II-5
ACUERDOS BILATERALES

Países o acuerdos	Año de suscripción	Desgravación de lista positiva	Desgravación general con excepciones
ARGENTINA-URUGUAY (ACE N° 1)	1982	X	
BRASIL-URUGUAY (ACE N° 2)	1982	X	
ARGENTINA-ECUADOR (ACE N° 3) ^a	1984	X	
CHILE-URUGUAY (ACE N° 4)	1985	X	
MEXICO-URUGUAY (ACE N° 5)	1986	X ^b	X ^b
ARGENTINA-MEXICO (ACE N° 6)	1986	X	
ARGENTINA-BRASIL (ACE N° 7) ^c	1986	X	
MEXICO-PERU (ACE N° 8)	1987	X	
ARGENTINA-PERU (ACE N° 9)	1988	X	
ARGENTINA-VENEZUELA (ACE N° 10)	1988	X	
ARGENTINA-COLOMBIA (ACE N° 11)	1988	X	
ARGENTINA-BRASIL (ACE N° 12) ^c	1988	X	
ARGENTINA-PARAGUAY (ACE N° 13)	1989	X	
ARGENTINA-BOLIVIA (ACE N° 19)	1989	X	
ARGENTINA-BRASIL (ACE N° 14)	1990		X
BOLIVIA-URUGUAY (ACE N° 15)	1991	X	
ARGENTINA-COLOMBIA (ACE N° 16)	1991	X	
CHILE-MEXICO (ACE N° 17)	1991		X
BOLIVIA-PERU	1992		X
ARGENTINA-VENEZUELA (ACE N° 20)	1992	X	
ARGENTINA-ECUADOR (ACE N° 21)	1993	X	
BOLIVIA-CHILE (ACE N° 22)	1993	X	
CHILE-VENEZUELA (ACE N° 23)	1993		X
CHILE-COLOMBIA (ACE N° 24)	1993	X	

Fuente: CEPAL, sobre la base de información disponible.

^a Acuerdo absorbido por el acuerdo de complementación económica (ACE) N° 21.

^b Uruguay tiene una lista positiva para desgravar las importaciones que proceden de México, mientras que en el caso inverso la lista es negativa.

^c Acuerdo absorbido por el ACE N° 14.

^d Acuerdo absorbido por el ACE N° 20.

Todos estos acuerdos tienen, como denominador común, el trato preferencial basado en la desgravación de una lista de productos cuyo comercio se procura liberalizar a través de un trato arancelario preferencial en relación con productos similares originarios de terceros países (Izam, 1993). Algunos son relativamente sencillos ("integración superficial"), mientras que otros entrañan compromisos más amplios ("integración profunda").

El análisis comparativo de los diversos acuerdos de integración (véanse los cuadros II-6 y II-7) sugiere que a partir de 1990 ha aumentado la importancia relativa de los acuerdos que contribuyen en mayor medida a la liberalización comercial, en contraste con los acuerdos comerciales más restrictivos suscritos en el pasado. Esto se manifiesta en tres áreas: en la ampliación del universo de productos a los que se aplica la desgravación arancelaria, proceso en el que las negociaciones se concentran en la lista de excepciones y no en las listas de productos cuyo comercio se liberalizará; en la desgravación arancelaria total, que se refleja en la adopción de un programa que debe conducir gradualmente a una eliminación de aranceles, en lugar de su reducción, y la posible eliminación de las restricciones no arancelarias.

Aún están vigentes numerosos acuerdos bilaterales (véase el cuadro II-5) que incluyen listas "positivas" de productos a los que se otorga un trato preferencial. Además, dentro de algunos grupos subregionales, como en Centroamérica o los países del Acuerdo de Cartagena, se observa cierta fragmentación que se refleja en acuerdos o compromisos bilaterales o trilaterales de liberalización, con menor cobertura geográfica que los acuerdos subregionales antiguos. El MERCOSUR, en cambio, incluye un ambicioso compromiso de extensión del libre comercio a todos los bienes producidos por los países miembros, mientras que en los otros acuerdos subregionales se contemplaba una lista negativa de excepciones (véase el cuadro II-7). En el caso del MERCOSUR, los países miembros acuerdan eliminar durante la fase de transición los gravámenes y restricciones de cualquier índole aplicados en su comercio recíproco. Con tal fin se aplica un programa de desgravación progresivo, lineal y automático al universo arancelario de acuerdo con un cronograma según el cual a diciembre de 1993 dará lugar a un porcentaje de desgravación del 82%, y a fines de 1994 éste totalizará el 100%. Los productos incluidos en las listas de excepciones se irán reduciendo a razón de un 20% anual hasta lograr la eliminación de esas listas al 31 de diciembre de 1994.¹⁵

¹⁵ Además, el MERCOSUR incluye cláusulas de salvaguardia que no limitan el volumen de las importaciones totales, sino sólo la cuota de las mismas sujetas a la preferencia arancelaria; el excedente puede importarse sujeto a los aranceles ordinarios.

Cuadro II-6
ACUERDOS BILATERALES RECIENTES

	ARGENTINA-BOLIVIA	CHILE-MEXICO	BOLIVIA-PERU	CHILE-VENEZUELA	BOLIVIA-CHILE
Fecha de suscripción	13.12.89	22.09.91	12.11.92	02.04.93	06.04.93
Vigencia	Indefinida	Indefinida	Indefinida*	Indefinida	Indefinida
Desgravación arancelaria a) Lista positiva b) Lista negativa	X	X	X ^b	X	X
Tipo de desgravación arancelaria: a) Parcial b) Total	X	X	X	X	X
Restricciones no arancelarias: a) Eliminación prevista b) Eliminación no prevista	X	X	X	X	Se comprometen a no adoptarlas
Arancel externo común: a) Previsto b) No previsto	X	X	X	X	X
Normas de origen: a) Reglas de la ALADI b) Normas especiales	Uso general	Uso general Posibles	Uso general	Uso general Posibles	Uso general Posibles
Acuerdos sectoriales -Sector	Industrial	-Automotor -Transporte marítimo y aéreo	No	-Automotor -Transporte marítimo	Se promoverá ejecución de proyectos de integración energética
Instrumentos contemplados en los acuerdos sectoriales a) <u>Bienes</u> - Normas de origen especiales - Restricciones cuantitativas - Mecanismos para equilibrar saldos comerciales - Proyectos b) <u>Servicios</u> - Trato equivalente a empresas nacionales - Trato de nación más favorecida (NMF) - Otro trato preferencial	Sí *	Sí (automotor) Sí (automotor) No Transporte marítimo y aéreo		Sí (automotor) No No Transporte marítimo y compromiso de negociación sobre transporte aéreo	Sí †

	ARGENTINA-BOLIVIA	CHILE-MEXICO	BOLIVIA-PERU	CHILE-VENEZUELA	BOLIVIA-CHILE
Cláusula general sobre inversiones: a) Trato equivalente a empresas nacionales b) Trato de NMF	No	X	No	X X	X X
Acuerdo paralelo sobre protección de inversiones	No	No	No	No	No
Acuerdo sobre doble tributación	Sí	El acuerdo supone la iniciación de negociaciones	Sí ^a	Sí ^d	Sí ^d
Mecanismo de solución de controversias	Consultas y negociación entre los países	Dos miembros por país y un árbitro externo	Una persona natural como árbitro para salvaguardias	Un miembro por país y un árbitro externo	Un miembro por país y un árbitro externo
Administración del acuerdo a) Instancia supranacional b) Comisión binacional	X	X	X	X	X

Fuente: CEPAL, sobre la base de información disponible.

- ^a El acuerdo puede ser revisado a la luz de las modificaciones de la decisión N° 321 de la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC), que libera de obligaciones a Perú con respecto al Programa de Liberación y el Arancel Externo Común hasta el 31 de diciembre de 1993.
- ^b Las excepciones están constituidas por un número reducido de productos agropecuarios.
- ^c De acuerdo con la decisión N° 40 de la JUNAC, que mantiene su vigencia para Perú.
- ^d De acuerdo con la decisión N° 40 de la JUNAC, que mantiene su vigencia para Chile, pese a que este país ya no forma parte del Pacto Andino.
- ^e Se facilitará la ejecución de proyectos de complementación industrial, mediante preferencias arancelarias de hasta 100% a las importaciones desde terceros países de bienes finales, intermedios, partes y piezas.
- ^f Se analizará la necesidad de adoptar nuevos instrumentos jurídicos para la ejecución de proyectos, en particular de los basados en el uso de gas natural boliviano.

Cuadro II-7 ACUERDOS SUBREGIONALES				
	MCCA	Acuerdo de Cartagena	CARICOM	MERCOSUR
Fecha de suscripción	13.12.60	26.05.69	04.07.73	26.03.91
Vigencia	20 años con prórroga indefinida	Indefinida	Indefinida ^a	Indefinida
Desgravación arancelaria:				
a) Total de aranceles				
b) Lista negativa	X	X	X	X
Tipo de desgravación arancelaria:				
a) Parcial				
b) Total	X	X	X	X
Restricciones no arancelarias:				
a) Eliminación prevista	X	X	X	X
b) Eliminación no prevista				
Arancel externo común:				
a) Previsto	X	X	X	X
b) No previsto				
Normas de origen:				
a) Reglas propias	X	X	X	X
b) Otras				
Acuerdos sectoriales: - Sector	-Industrial -Libre tránsito y transporte	-Industrial -Agropecuario -Ciertos servicios	-Industrial -Agrícola -Libre tránsito	Compromiso de adopción
Cláusula general sobre inversiones:				
a) Trato equivalente a empresas nacionales	X (sólo para proyectos de infraestructura)	No	X	No
b) Trato de NMF				
Acuerdo paralelo sobre protección de inversiones	No	No	No	No
Acuerdo sobre doble tributación	No	Sí	Los miembros convienen en adoptarlo	No
Mecanismo de solución de controversias	Un árbitro por cada país miembro	Tribunal de Justicia ^b	Tres árbitros (dos elegidos por los países interesados y el tercero por los dos anteriores)	Se acuerda definirlo con posterioridad a la adopción del Tratado ^c
Administración del acuerdo:				
a) Instancia supranacional	X	X	X	X
b) Consejo intergubernamental				

Fuente: CEPAL, sobre la base de información disponible.

^a En el Tratado no se señala fecha de expiración de lo que se infiere que su duración es indefinida.

^b Organismo del Acuerdo de Cartagena.

^c Con posterioridad al Tratado y mediante el Protocolo de Brasilia se definió que durante el período de la transición se establecerá un Tribunal Arbitral *ad hoc* compuesto por tres miembros, uno por cada país en controversia y un tercero (árbitro externo) que lo presidirá. La normativa también se extiende a los reclamos efectuados por personas naturales o jurídicas.

En general, a diferencia de los acuerdos subregionales, los acuerdos bilaterales no contemplan la adopción de aranceles externos comunes. Sin embargo, debido a la persistencia de diferentes ritmos de liberalización unilateral de los países miembros y de los costos de desviación del comercio (importación de productos de mayor costo procedentes de un país vecino en lugar de bienes provenientes del resto del mundo), ningún acuerdo subregional cuenta actualmente con un arancel externo común aplicado por todos sus miembros.

Ante la falta de aranceles comunes, adquieren fundamental importancia las reglas sobre el origen de las mercancías importadas, puesto que si existen diferentes niveles de protección los bienes provenientes del resto del mundo pueden ingresar al país que aplique un arancel más bajo para ser reexportados a otros miembros de un acuerdo de integración sin pagar derechos. A fin de superar este problema, en los acuerdos bilaterales se asumen los compromisos suscritos en relación con estas reglas de origen en el marco de la ALADI, si bien en la mayoría de estos acuerdos, así como en los subregionales, se contempla la posibilidad de formular normas específicas que no respondan necesariamente a los lineamientos de la ALADI. Esto ha abierto la posibilidad de adoptar una gran variedad de normas, con el riesgo de que se las utilice para restringir el comercio y de que provoquen distorsiones en la asignación de inversiones extranjeras, tema que se analizará más adelante.

Los acuerdos recientes tienden a incluir mayores compromisos sectoriales que los acuerdos bilaterales más antiguos, aunque las cláusulas pertinentes implican compromisos muy diferentes a los programas sectoriales de inversión vinculados a los procesos subregionales del pasado, particularmente los relacionados con el Acuerdo de Cartagena y al Mercado Común Centroamericano. Varias cláusulas sectoriales recientes tienen un carácter restrictivo, reflejado en normas de origen especiales, más exigentes que las normas aplicadas al resto de los productos que se benefician de preferencias. Ello se observa en el caso de la industria automotriz en particular, existiendo también compromisos puntuales de normas más exigentes o de restricciones cuantitativas en casos como los de los bienes de capital y el gas natural. En otros casos se identifican sectores (incluyendo servicios) con compromisos genéricos, que correspondería especificar posteriormente.

En general, cabe advertir que se corre el riesgo de que la posibilidad de aplicar restricciones, unida a la participación activa de empresarios en foros sectoriales, se traduzca en acuerdos de distribución de mercados que posterguen indefinidamente la racionalización y la especialización que se esperan de un proceso de integración. Lo anterior lleva a pensar en la conveniencia de concebir convenios sectoriales orientados a excluir la administración del comercio y de combinar la política de integración con políticas sobre competencia (véase sección III-F).

En los compromisos sectoriales incluidos en los acuerdos habría que hacer especial referencia a algunos servicios, particularmente al transporte, dado que las cláusulas pertinentes podrían ofrecer la posibilidad de una extensión de la integración a nuevas áreas. En tal caso, las disposiciones sobre inversión recíproca adquieren importancia esencial, como se observa en los acuerdos bilaterales recientes, en los que se presta mayor atención al tema que en los acuerdos subregionales. En particular, en acuerdos bilaterales suscritos por Chile con México, Venezuela y Bolivia se contempla la extensión de las cláusulas de nación más favorecida a la inversión recíproca y, en el caso de los dos últimos, se le otorga el mismo trato que a la inversión nacional. Cuando la inversión proveniente de otros países de la región recibe un trato equivalente al que se da a las empresas nacionales, ésta puede canalizarse a países vecinos y suministrar servicios en condiciones similares a las de las empresas locales. El trato de la inversión de origen regional como inversión nacional facilita la ejecución de proyectos conjuntos, considerados de manera explícita en algunos acuerdos y, en general, el incremento de las inversiones recíprocas.

En los acuerdos no se contempla la protección de las inversiones, particularmente en lo que se refiere a la posibilidad de expropiaciones, aun cuando varios países de la región han suscrito acuerdos bilaterales de inversión con países de la OCDE recientemente. En el período 1991-1992 se firmaron 10 acuerdos bilaterales entre países de la OCDE y Argentina, cuatro con Chile y Paraguay, tres con Jamaica, uno con Perú y uno con Venezuela (UNCTAD, 1993, anexo 5). Por otra parte, existen acuerdos o cláusulas sobre doble tributación, derivados fundamentalmente de los compromisos asumidos al respecto por los miembros del Acuerdo de Cartagena, que se hicieron extensivos a países que en el pasado fueron miembros de éste, en particular a Chile. En los demás acuerdos no se contemplan compromisos de este tipo y, en todo caso, no siempre se indica claramente cómo se concretan.

Finalmente, al parecer los acuerdos más recientes de integración tienen una institucionalidad más limitada que en el pasado (Lahera, 1993). Tanto en los acuerdos bilaterales como en el MERCOSUR se prevé la existencia de entidades intergubernamentales que supervisen su aplicación, y que no son secretarías u organismos como los previstos en otros acuerdos subregionales. También hay diferencias entre los mecanismos más formales de resolución de controversias de los antiguos acuerdos subregionales, en especial, el Tribunal de Justicia previsto en el Acuerdo de Cartagena, y las disposiciones menos detalladas de los nuevos convenios de integración.¹⁶

2. Posibles efectos de los acuerdos

En el pasado, se negociaron numerosos acuerdos especiales, sobre todo bilaterales, en virtud de los cuales sólo se adoptaban medidas de liberalización comercial con respecto a los productos más competitivos o con menores posibilidades de afectar a los sectores productivos de los países importadores, con lo que de hecho se evitaba la verdadera creación de comercio a nivel multilateral. Esta situación puede variar significativamente en la medida en que se vayan negociando nuevos acuerdos, ya que en éstos se contempla cada vez con mayor frecuencia la liberalización prácticamente total del comercio, aunque el marcado carácter bilateral o subregional que han adoptado los nuevos acuerdos podría limitar las posibilidades de liberalización.

Por otra parte, con la excepción de algunas manufacturas, en particular una proporción importante de las que son objeto de intercambio comercial entre los países más pequeños de Centroamérica y la CARICOM, la mayor parte de los productos más importantes incluidos en el comercio intrarregional en el pasado (véase el cuadro II-3) parecen haber contado con ventajas comparativas a nivel internacional. Un indicador de esto es que, pese a la apertura comercial en curso, y al consiguiente aumento de la competencia derivada de importaciones de menor precio provenientes del resto del mundo, la exportación de los 30 productos más importantes (con la excepción de repuestos para automóviles) satisface al menos una quinta parte de la demanda regional y en la mitad de los casos cerca del 40% o una proporción aún mayor de dicha demanda.

En dichos casos, a diferencia de lo que ocurre con las nuevas exportaciones no tradicionales, la incidencia de las preferencias arancelarias como instrumentos que permiten competir frente a

¹⁶ En el caso del MERCOSUR el Consejo del Mercado Común aprobó el Protocolo de Brasilia para la solución de controversias, que constituye normas generales que admiten, en ciertas hipótesis, recurrir al procedimiento arbitral, durante el período de transición, respecto de discrepancias en la interpretación, aplicación o incumplimiento de las disposiciones contenidas en el Tratado de Asunción.

importaciones provenientes de otras regiones no parece haber sido de fundamental importancia. Los porcentajes de productos negociados en las importaciones intrazonales tienden a confirmar esta conclusión. La participación de estos productos se elevó sustancialmente en los años posteriores a la creación de la ALALC, de 77.9% en 1962 a un máximo de 88.9% en 1966, pero a partir de ese año registró una continua tendencia a la baja, para alcanzar apenas a poco más del 40% a fines de los años setenta. Pese a los acuerdos suscritos en el marco de la ALADI después de 1980, la participación relativa de los productos negociados se redujo a un 25% en 1982 (Heirman, 1993; INTAL, 1974 y 1980), para luego remontar lentamente hacia el 40% a fines de los años ochenta.

Estas proporciones varían notablemente de un país a otro, de acuerdo con el grado de apertura y de liberalización comercial. En los países más abiertos la incidencia de las preferencias tiende a ser menor, en tanto que en los países con una protección más alta ocurre exactamente lo contrario. Históricamente, los países más pequeños han sido los más abiertos, por lo que la incidencia de las preferencias en sus importaciones ha sido menor. Así es como alrededor de 1990 los productos importados desde la zona de la ALADI representaron apenas un 1% del total de las importaciones en el caso del Paraguay, 4.5% en Bolivia, 10.2% en Ecuador, aproximadamente 20% en los tres países restantes del Grupo Andino, 33.4% en Chile, 41.9% en Uruguay y 50.6% en Argentina (Heirman, 1993).

Las relaciones bilaterales de Chile ilustran más claramente este fenómeno: en 1989, el 98% de las exportaciones chilenas a Brasil y el 76% de las exportaciones a Argentina eran objeto de preferencias, pero sólo el 34% de las importaciones chilenas desde Argentina y el 14% de las efectuadas desde Brasil recibieron un trato equivalente (Mizala, 1990 y 1991). Ahora bien, el proceso unilateral de reducción de aranceles en Brasil y, particularmente, en Argentina, hace prever que la incidencia de estas preferencias estaría disminuyendo.

El efecto de las preferencias arancelarias también se ve limitado por otras barreras no arancelarias, que aún parecen tener cierta importancia. Algunos países siguen aplicando medidas especiales o informales que, precisamente porque no se dan a conocer de antemano, pueden ejercer una influencia imprevisible en el comercio. Los nuevos acuerdos parciales sobre preferencias comerciales también suelen contener disposiciones destinadas a atenuar o eliminar las restricciones no arancelarias aplicables a la importación de algunos productos considerados sensibles, lo que estaría indicando que esas medidas siguen afectando a ciertos rubros que podrían ser objeto de intercambio comercial.

Además, la importación de algunos productos sigue estando reservada a entidades estatales o paraestatales, lo que permite una amplia discrecionalidad. También existe el peligro de que aumente la aplicación de medidas antidumping, derechos compensatorios, normas de origen estrictas, cláusulas de salvaguardia, y normas técnicas y fitosanitarias. Las medidas no arancelarias explícitas se limitan a algunas restricciones cuantitativas aplicadas por Venezuela y en menor medida por México, a ciertas prohibiciones aplicables a las importaciones en Paraguay y a precios mínimos o máximos en Chile. Finalmente, existen escollos de tipo infraestructural e institucional, el financiamiento de las exportaciones es insuficiente y es probable que persista cierto desconocimiento y desconfianza entre posibles socios comerciales.

Actualmente no se observa una correlación clara entre la existencia de acuerdos, su cobertura (lista positiva o negativa) y el incremento del comercio entre dos países. En el cuadro II-8 se presentan las tasas de crecimiento del comercio entre pares de países que han suscrito acuerdos con lista negativa (primer grupo), lista positiva (segundo grupo) o que no han suscrito ningún acuerdo (tercer grupo). Los datos pertinentes permiten concluir que, al parecer, no son las preferencias comerciales, sino otros factores los

Cuadro II-8

EXPORTACIONES RECIPROCAS (1985-1992)

	Tasa anual de crecimiento						
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
1. Relaciones normadas por acuerdos amplios de liberalización							
Argentina-Brasil	15.3	-4.5	18.4	24.2	22.1	43.3	59.0
Brasil-Uruguay	109.2	-4.0	24.7	34.1	-15.9	-10.0	10.7
Brasil-Paraguay	35.7	-20.0	14.7	64.8	-6.6	0.9	2.2
Colombia-Venezuela	5.6	35.6	6.2	15.6	31.9	27.1	47.1
Argentina-Uruguay	35.4	28.3	3.8	-2.4	20.8	37.5	33.7
El Salvador-Guatemala	-35.8	38.6	26.7	-25.7	10.7	2.4	40.2
Chile-Venezuela	-48.6	38.0	17.3	-41.8	55.8	5.5	-4.9
Argentina-Paraguay	16.7	11.5	-0.8	28.0	39.6	9.9	50.8
Colombia-Perú	6.9	44.7	-11.9	-7.5	33.8	73.9	-3.2
Chile-México	-48.5	33.0	226.9	-17.8	16.2	13.6	44.9
Ecuador-Perú	-70.8	216.4	115.1	9.0	3.0	28.1	-32.2
2. Relaciones normadas por acuerdos restringidos de liberalización							
Argentina-Chile	52.1	7.8	33.3	7.7	25.0	29.2	40.2
Argentina-Bolivia	-9.9	-12.6	-10.4	-6.6	3.1	25.1	-16.9
Argentina-Perú	22.3	-25.7	6.7	-4.2	9.9	20.4	9.6
Argentina-Venezuela	-31.9	34.4	117.8	-19.8	26.8	73.0	-13.5
Argentina-Colombia	-24.3	-19.7	26.2	-14.5	-9.5	12.9	68.2
México-Perú	38.7	158.2	-21.5	45.8	-4.0	35.0	5.6
Bolivia-Chile	152.8	22.4	-3.0	19.7	49.6	40.1	13.2
México-Uruguay	87.9	54.3	-6.4	2.2	-23.0	-20.7	82.2
Argentina-Ecuador	46.9	-5.4	-10.9	100.4	-10.2	58.0	22.3
Chile-Uruguay	44.1	31.1	39.4	11.8	19.8	12.9	72.7
Argentina-México	-8.6	-25.7	26.6	3.3	60.3	-3.7	-1.2
Bolivia-Uruguay	25.1	-29.6	116.2	18.6	119.5	0.0	-11.5
3. Relaciones bilaterales sin acuerdos							
Brasil-Chile	32.8	28.4	25.6	25.5	-18.6	18.0	19.3
Brasil-México	-32.3	-9.7	19.7	47.3	17.6	40.5	63.6
Brasil-Venezuela	-26.4	35.6	11.9	-7.6	9.0	24.5	-8.5
Brasil-Bolivia	135.7	-39.1	-6.2	33.1	-17.3	14.4	17.1
Brasil-Perú	93.5	14.7	-3.6	-1.1	-17.3	28.9	8.0
Brasil-Colombia	9.7	52.4	20.2	13.8	-22.8	8.7	92.8
Chile-Colombia	10.8	106.9	17.4	20.9	14.3	-3.7	-24.5
México-Venezuela	-23.5	54.1	1.8	46.9	127.6	-19.9	54.3
Brasil-Ecuador	35.4	-13.5	38.3	-0.7	-32.4	5.2	7.1

Fuente: División de Estadística de las Naciones Unidas, International Commodity Trade Data Base (COMTRADE), y otras fuentes oficiales.

Nota: Véanse los cuadros II-5 a II-7, en los que se indican las fechas de entrada en vigor de los acuerdos.

que han influido en mayor medida en la expansión del comercio. En 1991-1992 disminuyeron los pares de países con tasas negativas de crecimiento del comercio recíproco, lo que puede atribuirse, al menos en parte, a los avances en materia de estabilización, a la combinación de diversos procesos unilaterales de apertura y al ingreso de capital, fenómenos que se tradujeron en una mayor demanda y una mayor disponibilidad de divisas. Además, como se indicó anteriormente, ante los procesos de apertura, la cercanía geográfica también parece haberse convertido en una variable importante.

3. Los peligros del bilateralismo

Como se ha señalado en las secciones anteriores, en América Latina y el Caribe se ha producido una proliferación de acuerdos bilaterales o subregionales, suscritos sobre la base de distintos criterios. En algunos casos, se ha partido de la idea de que el equilibrio macroeconómico es una condición previa para que se den procesos significativos de integración, pero que dicho equilibrio aún no se ha logrado a nivel regional. En otros casos predominan criterios de afinidad política, de complementariedad económica o de cercanía geográfica. Lo anterior destaca la complejidad de la red de convenios vigentes en la región, lo que plantea una interrogante sobre la conveniencia de insistir en su consolidación o, por el contrario, de que surjan múltiples acuerdos que reflejen las diferentes situaciones que, de hecho, existen en la región.

Ahora bien, los acuerdos bilaterales o de cobertura geográfica muy restringida que no se traducen en convenios más amplios y menos discriminatorios pueden tener costos bien conocidos (Duncan, 1950), entre otros costos políticos y económicos derivados de las asimetrías existentes en materia de negociación, el desgaste resultante de reiterados esfuerzos de persuasión en los países y las rentas improductivas relacionadas con los convenios sectoriales basados en acuerdos bilaterales. Además, los costos de administración de una red de acuerdos también pueden ser más altos, y los costos de transporte pueden aumentar debido al desvío del tránsito de las rutas que, de no aplicarse preferencias, podrían ser más económicas. En general, al intensificarse la concentración de las relaciones bilaterales, existe el peligro de que un país pequeño ajuste su estructura productiva de acuerdo con las condiciones imperantes en el mercado de su principal socio comercial, en lugar de adaptarla a las condiciones más competitivas de la economía internacional.

En la medida en que algunos países se conviertan en "ejes" en los que se concentre la mayor parte de los acuerdos bilaterales, también pueden crearse incentivos favorables a la concentración de la inversión (polarización) en esos países, debido a que tendrán acceso a más mercados y a más insumos de menor costo (Wonnacott, 1991). Existe la posibilidad, asimismo, de que el incremento gradual de los convenios mediante acuerdos bilaterales provoque inseguridad e inestabilidad en relación con la inversión extranjera. Alternativamente, es posible que si los acuerdos bilaterales de carácter sectorial generan rentas, ciertas empresas nacionales y extranjeras se opongan a la ampliación efectiva de los mercados a nivel regional.

Por último, no debe descartarse la posibilidad de que los acuerdos de integración bilaterales, o incluso más amplios, que se suscriban dentro de la región tengan efectos restrictivos, precisamente cuando el actual proceso de liberalización comercial unilateral y de internacionalización podría incrementar significativamente el flujo de comercio recíproco, e incluso de inversiones, sin necesidad de que se adopten acuerdos preferenciales. La considerable reducción de aranceles que ya se ha realizado en la región redundaría en una menor incidencia de las preferencias arancelarias, en tanto que los acuerdos bilaterales sobre otros instrumentos de política comercial (salvaguardias, disposiciones antidumping y

normas de origen), y los convenios de carácter sectorial pueden contribuir a obstaculizar el comercio en vez de fomentarlo. También pueden dar lugar a una yuxtaposición en materia normativa, que cree distorsiones que, a su vez, influyan negativamente en la asignación de recursos en general, especialmente en el comercio, la inversión y servicios como el transporte (Rubiato, 1993).

C. LA CRECIENTE INTERDEPENDENCIA REGIONAL

1. El aumento del comercio intrarregional

El comercio intrarregional ha crecido notablemente en los últimos años. En particular y a diferencia de lo que ocurrió en los años ochenta, en 1990-1992 las exportaciones intrarregionales de América Latina y el Caribe crecieron a tasas más altas que las exportaciones al resto del mundo. Las exportaciones intrarregionales de los países que integran la ALADI aumentaron de alrededor del 11% del total de las exportaciones de la región en 1990 a 14% en 1991 y a casi el 17% en 1992. En el caso de Centroamérica, aumentaron de 14% en 1990 a alrededor de 20% en 1992 (véase el cuadro II-9). Sólo en el caso de los miembros de la CARICOM se observan tasas similares de crecimiento de las exportaciones intrarregionales y extrarregionales en 1991 y 1992.

Aunque en el crecimiento del comercio han incidido varios factores, el hecho de que las relaciones comerciales de mayor crecimiento fueran las establecidas entre países vecinos demuestra la importancia de la cercanía geográfica. El aumento de mayor importancia se dio en el caso del comercio entre Argentina y Brasil, cuyas exportaciones intrarregionales se duplicaron como proporción de sus exportaciones, pasando del 4.7% del total en 1990 al 9.7% en 1992. También se produjo un notable repunte (en términos de aumento de coeficiente del comercio recíproco en comparación con el comercio con el resto del mundo) en los casos de Colombia y Venezuela, por una parte, y de Chile y Argentina, por otra. El comercio recíproco dentro del Mercado Común Centroamericano también aumentó significativamente; en esa región, la relación entre El Salvador y Guatemala fue la más dinámica en el período que se examina.

Cuadro II-9			
PRINCIPALES EJES DEL COMERCIO INTRARREGIONAL Y BILATERAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE			
(Proporción de las exportaciones)			
Exportaciones	1990	1991	1992
ALADI	10.8	13.6	16.7
MERCOSUR	8.9	11.1	14.1
Grupo Andino	4.1	6.2	7.6
Mercado Común Centroamericano	14.2	18.4	20.1
CARICOM ^a	6.8	6.0	5.9 ^b
Argentina y Brasil	4.7	6.8	9.7
Argentina y Chile	2.8	3.5	4.5
Chile y México	0.4	0.5	0.6
Colombia y Venezuela	2.4	3.2	4.3
El Salvador y Guatemala	13.7	15.0	17.4 ^c

Fuente: División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento, sobre la base de cifras oficiales.

^a Incluye Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago.

^b Datos correspondientes al período enero-octubre 1992.

^c Importaciones de El Salvador desde Guatemala.

La importancia del comercio intrarregional varía significativamente de un país a otro. Aunque las exportaciones intrarregionales representaban cerca del 19% de las exportaciones de la región en 1992 (véase el cuadro II-10), este promedio oculta porcentajes muy diversos, que abarcan de 6% en México a poco menos de 50% en el caso de Bolivia; también existen diferencias significativas en lo que respecta al dinamismo de los distintos tipos de exportaciones de cada país (Gana, 1993). El grupo de países que depende en mayor medida de las exportaciones al mercado de América Latina y el Caribe suele estar integrado por países pequeños, que en 1991 exportaban un 40% o más de sus productos a ese mercado (véase el cuadro II-10).

La mayor importancia del comercio intrarregional para los países pequeños contrasta con el predominio tecnológico de los países más grandes. Aunque el comercio entre los países centroamericanos y el intracaribeño comprende en su mayor parte productos industriales, los tres países más grandes y con economía más diversificada de la ALADI (Argentina, Brasil y México) se destacan nítidamente de los países de menor desarrollo relativo (Bolivia, Ecuador y Paraguay) en cuanto a la proporción de productos manufacturados importados desde otros países miembros. En las importaciones de los primeros predominan claramente los productos básicos y las semimanufacturas, en tanto que los productos manufacturados constituyen la mayor parte de las importaciones del segundo grupo (Heirman, 1993).

Entre los principales productos que son objeto de intercambio comercial en la región destacan los combustibles (petróleo crudo, gas, gasolina, gasóleo, combustóleo), los productos básicos en bruto o poco elaborados (algodón, cobre, trigo, azúcar, zinc, arroz, hierro y acero, aceite de soja y de girasol, carne, cuero, frijoles, cereales procesados), algunos productos manufacturados muy elaborados (vehículos automotores y repuestos, tuberías y aparatos para telefonía), y ciertos productos intermedios como papel, materias primas químicas y harina de pescado (véase el cuadro II-3).

Cuadro II-10
EXPORTACIONES INTRARREGIONALES DE LOS PAISES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE, 1991
 (Porcentaje de las exportaciones de cada país)

Origen	MCCA	MERCOSUR	Grupo Andino	CARICOM	América Latina y el Caribe	Países limítrofes	
Argentina	0.3	16.5	5.6	0.2	29.3	21.5	(Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay)
Bolivia	0.0	34.3	10.0	0.0	48.4	43.8	(Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Perú)
Brasil	0.4	7.3	3.8	0.3	16.5	10.7	(Argentina, Bolivia, Colombia, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela)
Chile	0.4	9.3	5.0	0.0	15.5	6.1	(Argentina, Bolivia y Perú)
Colombia	1.5	1.3	10.7	0.3	21.6	11.3	(Brasil, Ecuador, Perú y Venezuela)
Ecuador	0.9	0.8	7.1	0.2	17.1	6.9	(Colombia y Perú)
México	1.8	1.5	1.5	0.4	6.7	0.8	(Guatemala)
Paraguay	0.1	35.2	2.5	2.0	46.7	34.0	(Argentina, Bolivia y Brasil)
Perú ^a	0.7	3.6	6.5	0.3	14.6	9.6	(Bolivia, Brasil, Chile, Colombia y Ecuador)
Uruguay	0.1	35.4	1.6	0.1	40.7	34.8	(Argentina y Brasil)
Venezuela	1.8	2.1	2.3	1.9	10.7	3.3	(Brasil, Colombia y Suriname)
Costa Rica	11.0	0.1	0.8	0.7	17.3	6.9	(Panamá y Nicaragua)
El Salvador	33.6	0.3	0.1	0.9	39.0	22.1	(Guatemala y Honduras)
Guatemala	27.0	0.1	1.5	1.6	38.8	22.0	(Belice, El Salvador, Honduras y México)
Honduras	5.2	0.0	0.7	0.5	7.6	4.8	(El Salvador, Guatemala y Nicaragua)
Nicaragua	19.9	0.0	0.5	0.3	27.0	8.0	(Costa Rica y Honduras)
Trinidad y Tabago	0.3	2.0	5.0	12.8	23.9	0.0	
Panamá (ex Zona del Canal)	13.9	0.2	3.3	0.5	21.8		
Barbados	0.0	0.0	0.0	44.2	44.3	0.0	
Jamaica	0.1	1.2	0.0	6.0	7.7	0.0	
Total	1.6	7.3	4.3	1.0	18.6		

Fuente: CEPAL, División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento, sobre la base de información de la División de Estadística de las Naciones Unidas, International Commodity Trade Data Base (COMTRADE).
 Datos correspondientes a 1990.

2. La inversión intrarregional

Además del creciente flujo de comercio recíproco, existe evidencia de un aumento de la inversión intrarregional, directa e indirecta como consecuencia de la apertura de los mercados de valores. La proporción de inversión extranjera correspondiente a inversiones latinoamericana y caribeñas sigue siendo limitada, aunque ha ido en aumento. Además, también se observa un contraste entre los países más grandes y más pequeños de la región (véase el cuadro II-11); los países grandes son fuentes importantes de capital, pero la inversión regional representa una menor proporción de la inversión extranjera directa recibida. En particular, Brasil, Argentina y México tienen una proporción mucho menor de inversión directa de origen regional que países como los centroamericanos, Ecuador, Uruguay o Paraguay.

Lo anterior probablemente se relacione con la mayor importancia de la región, en especial de los países más cercanos o más pequeños, como medios o etapas previas que puedan facilitar la creciente internacionalización de numerosas empresas de la región. Este proceso, sumado a la cercanía geográfica, parece haber sido más importante en los últimos años para Argentina y Chile que para Brasil, México y Venezuela, mientras que Colombia se encuentra en una posición intermedia (Peres, 1993b).

En Brasil, México y Venezuela se ha dado un amplio proceso de internacionalización, que antes de la crisis supuso una mayor proporción de inversiones en mercados protegidos de la región y al que contribuyeron los ingresos provenientes del petróleo de Venezuela y México. Sin embargo, en los últimos años se ha reducido la proporción de las inversiones de estos países destinada a América Latina y el Caribe, en tanto que los Estados Unidos ha sido el principal receptor de sus inversiones. Colombia vivió un proceso similar, aunque menos marcado. Esto puede interpretarse como parte de un profundo proceso de apertura o reestructuración caracterizado por cierta concentración sectorial y que se extiende principalmente a los derivados del petróleo en Venezuela, el cemento y los productos de vidrio en México, y a los repuestos de automóviles, las prendas de vestir y la comercialización en Brasil (véase el recuadro II-3).

Cuadro II-11

**INVERSION EXTRANJERA DIRECTA
PROVENIENTE DE AMERICA LATINA**

(Porcentaje del total)^a

	Recibida ^b		Colocada ^c	
	1980	1990	1980	1990
Argentina	1.8	2.67		
Bolivia	8.3	7.3		
Brasil	1.0	0.8	21.8	11.7
Chile	4.5	6.7		27.0
Colombia	8.3	4.5	36.7	23.8
Ecuador	15.6	13.4		
El Salvador	7.5	10.2		
Guatemala	17.8			
México ^e	0.5	5.6		
Paraguay ^f	45.2	36.9		
Perú	5.3	7.1		49.7
República Dominicana		1.0		
Uruguay		15.5 ^d		
Venezuela	7.2	2.7		

Fuente: CEPAL, sobre la base de información disponible.

- ^a Excluidos los refugios tributarios (Panamá, Islas Caimán, Antillas Neerlandesas, Bermudas, etc.).
- ^b Inversión extranjera directa en el país (proporción de la inversión extranjera total en el país).
- ^c Inversión extranjera del país en el exterior (proporción de la inversión en América Latina).
- ^d Corresponde a 1989.
- ^e La IED en México proviene básicamente de Estados Unidos (63% en 1990), Europa occidental (25%) y Japón (5%). De acuerdo a datos estadísticos de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial de México, el resto de los países se agrupan en una sola categoría y se supone que en su mayor parte corresponden a América Latina.
- ^f Cifras correspondientes a 1984 y 1988.

Recuadro II-3

**ALIANZAS ESTRATEGICAS
EL CASO DE LOS GRANDES CONGLOMERADOS INDUSTRIALES
DE CAPITAL NACIONAL EN MEXICO**

Las nuevas oportunidades que ofrece la posible incorporación de México a una zona de libre comercio en América del Norte han despertado un profundo interés de los grandes grupos industriales de dicho país por la concertación de alianzas con los productores internacionales más destacados en sus respectivos sectores. Por su parte, el Gobierno ha reconocido la importancia fundamental de las alianzas para la inserción competitiva en la economía mundial de las empresas mexicanas, tanto las grandes como las medianas y pequeñas; esto se ha reflejado en recientes instrumentos de política, entre otros en el Programa para promover la internacionalización de la industria textil y de la confección, dado a conocer por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en mayo de 1992.

Las estrategias de formación de alianzas adoptadas por los grandes conglomerados industriales de propiedad de empresarios mexicanos, que constituyen la vanguardia de este proceso, pueden agruparse en dos categorías. En primer lugar, conglomerados como Vitro y Fomento Económico Mexicano (FEMSA) han comenzado a adoptar medidas que pueden modificar su posición competitiva en el mercado interno y externo. Vitro, conglomerado cuyas ventas ascendieron a 3 300 millones de dólares en 1992, es el principal productor mexicano de envases de vidrio y vidrio plano, y uno de los tres mayores productores mundiales de envases. Este grupo tiene una larga trayectoria de alianzas con empresas destacadas del sector, como Owens-Corning Fiberglass, Ingersoll-Rand y Ford (producción de parabrisas de automóviles). Debido a su importancia y a sus modalidades, merece particular atención la alianza concertada en 1991 con Corning Inc. para la creación de una empresa de alcance mundial, cuyas ventas mundiales se espera que sean del orden de los 800 millones de dólares. En este acuerdo por un valor total de 300 millones de dólares, Corning Inc. recibió 130 millones y el 49% de las operaciones internacionales de Vitro correspondientes a artículos de cocina, en tanto que esta última recibió el 49% de la propiedad de la división de artículos de cocina de Corning Inc. a nivel internacional.

En virtud del acuerdo, Corning Inc. será propietaria del 51% de Corning Vitro Corporation (propietaria de los activos mundiales de la División de Productos para Mesa y Cocina "Pyrex" de Corning Inc.) y Vitro recibirá el 49%. Estos porcentajes se invierten en el caso de Vitro Corning S.A., empresa creada en México a partir de una filial de Vitro (Vitrocrista). Esto ofrece a Corning Inc. una excelente oportunidad para vender en México por intermedio de los sistemas de distribución de Vitro, mientras que en Estados Unidos puede ampliar su línea de productos con los de Vitrocrista. Por su parte, Vitro se ve favorecida por la experiencia comercial de su socio, que ya tiene alianzas con Dow Chemical (variedades especiales de silicona), Siemens (fibras ópticas) y Samsung (cristales para televisores). Cabe destacar la complementación tecnológica que supone el acuerdo, dado que Corning Inc. se ha especializado en el desarrollo tecnológico para la fabricación de nuevos materiales, en tanto que Vitro aplica métodos avanzados para licuar y moldear productos de vidrio.

En la segunda categoría se encuentra el caso de la Sociedad de Fomento Industrial DESC, conglomerado que ha desplegado una intensa actividad en la racionalización de planes previos a la concertación de alianzas. Este conglomerado, que vendió 1 650 millones de dólares en 1992, se concentra en las áreas de fabricación de productos químicos, repuestos de automóviles, alimentos y bienes raíces. DESC decidió modificar los acuerdos que había concertado, decisión en la que se reflejan las expectativas que despierta el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte. Por ejemplo, DESC y Dana, la empresa con la que está asociada para la fabricación de repuestos de automóviles, evaluaron de distinta manera las nuevas

Recuadro II-3 (Concl.)

perspectivas del mercado estadounidense, lo que dio lugar a diferentes decisiones con respecto a la conveniencia de ampliar sus actividades en los Estados Unidos. Por lo tanto, DESC decidió separar las operaciones conjuntas con Dana de sus demás operaciones, a fin de contar con mayor autonomía con respecto a nuevas inversiones. Simultáneamente, el conglomerado mexicano decidió dar por terminados otros acuerdos de largo plazo que se habían traducido en inversiones conjuntas, como los concertados con Monsanto (fabricación de pegamentos) y Merck (productos medicinales).

El caso de Cementos Mexicanos (CEMEX) representa una estrategia alternativa. Esta empresa ha realizado cuantiosas inversiones en los Estados Unidos y España, y es el tercer productor mundial de cemento y concreto; sin embargo, debido a las características de esa industria y a la competencia imperante en ella, ninguna de las principales empresas internacionales que la integran ha contemplado la posibilidad de concertar alianzas. El alcance de CEMEX le ha permitido expandirse a nivel internacional, ámbito en el que compete como empresa independiente. Después de la adquisición de dos de las principales empresas españolas productoras de cemento, sus ventas anuales ascendieron a alrededor de 3 000 millones de dólares.

Estos casos de empresas mexicanas no sólo demuestran la importancia de las decisiones relacionadas con las alianzas estratégicas en un contexto de integración, sino también de la minuciosa reevaluación de los acuerdos que han dado buenos resultados en economías cerradas y no integradas. Aunque las alianzas son una consecuencia positiva de la integración, no todas ellas ofrecen las mismas posibilidades.

Fuente: Expansión, N° 576, México, D.F., 16 de octubre de 1991; "América Inc. under Siege", South, diciembre de 1989, e informes anuales de Cementos Mexicanos, Sociedad de Fomento Industrial DESC, Fomento Económico Mexicano y Vitro para 1992.

En el caso de Argentina, la mayor diversificación sectorial de sus inversiones en el exterior refleja una larga historia de internacionalización gradual, en la que se otorgó importancia primordial a las inversiones en América Latina, particularmente en Brasil (Bisang, Fuchs y Kosacoff, 1992). Este proceso fue acelerado por la reestructuración de la industria durante los años setenta y ochenta; por otra parte, la constitución del MERCOSUR parece haber consolidado la estrategia de las empresas argentinas de invertir en Brasil, especialmente en ramas vinculadas a la agroindustria. En cambio, la internacionalización de empresas chilenas es en su mayor parte de carácter muy reciente y se concreta casi exclusivamente en inversiones en América Latina. Este proceso está vinculado a la reestructuración de su economía, a los superavit comerciales, a la flexibilización de las normas sobre inversiones en el exterior a partir de 1991 y al aprovechamiento de las oportunidades otorgadas por las privatizaciones en otros países, especialmente en Argentina.

D. LA CONTRIBUCION DEL REGIONALISMO ABIERTO A LA TRANSFORMACION PRODUCTIVA CON EQUIDAD

A partir de la propuesta sobre transformación productiva con equidad (CEPAL, 1990a), la Secretaría de la CEPAL ha desarrollado un planteamiento en el que la incorporación de progreso técnico es considerada como un instrumento básico para lograr simultáneamente la modernización del aparato productivo y la distribución más equitativa de los frutos de este proceso. Los instrumentos que impulsan la integración económica de los países de la región deben ser parte fundamental de las políticas que busquen directamente el crecimiento y la equidad.

La coherencia entre tales instrumentos y esas políticas más generales potenciará la integración al alterar no sólo la estructura de los mercados y la consiguiente dinámica empresarial, sino el entorno en que operan empresas y mercados. Los factores sistémicos que determinan la productividad serán fortalecidos en un contexto en el que la integración aumente los flujos de información y comercio y posibilite el aprovechamiento de economías de especialización y de escala por parte de los sectores productivos de la región.

La contribución de los acuerdos de integración a la competitividad de las economías de la región deberá reflejarse, por una parte, en un incremento de la inversión y de las exportaciones y, por otra, en una incorporación de progreso técnico sobre la base de los procesos regionales o subregionales de articulación productiva y de interacción entre agentes públicos y privados. En particular, se trata de favorecer el desarrollo de los sectores cuya producción opere en condiciones de rendimientos crecientes, enfrente demandas con elevada elasticidad-ingreso en el mercado internacional y pueda aprovechar avances endógenos de progreso técnico. La combinación de estos elementos permitirá a la región generar mayor valor agregado en su producción y apropiarlo por la vía de las exportaciones.

La identificación y evaluación de los impactos de la integración en la eficiencia, la inversión, la incorporación de progreso técnico y la articulación productiva a nivel regional son necesarias para diseñar políticas que permitan aprovechar plenamente las potencialidades de la integración (Peres, 1993a).

1. El impacto en la eficiencia

El análisis tradicional de la integración indica que si se desea que un acuerdo de integración se traduzca en una mejor asignación de recursos, éste debe fomentar la oferta de productos provenientes de fuentes cuyos costos sean menores que los de las fuentes anteriores. Esto significa, entre otras cosas, que dado el bajo nivel de protección comercial predominante en América Latina y el Caribe, los efectos negativos o estáticos que se suelen atribuir a la integración subregional, es decir la desviación de comercio que se produce cuando se recurre a proveedores regionales que ofrecen productos de mayor costo en lugar de recurrir a proveedores extrarregionales, serían mucho menores que los observados en el pasado. Sin embargo, también implica que los beneficios serán menores cuando en los acuerdos de integración participen países que sean socios comerciales poco importantes de los países involucrados, ya que en tales casos el efecto potencial de creación de comercio (sustitución de los proveedores menos eficientes de un país por los proveedores más eficientes de otro) será menor. Estas consideraciones implican que se debería preferir la integración con "socios naturales", es decir, con aquellos países con los cuales ya existe una relación comercial de importancia, y aplicar aranceles bajos con respecto al resto del mundo.

A los efectos de creación y desviación de comercio se suman efectos potenciales relacionados con los beneficios o los costos. Por ejemplo, la desviación de comercio puede contribuir a modificar los términos de intercambio de los países que se integran, al aumentar la demanda y disminuir la oferta de los bienes que son objeto de intercambio comercial con el resto del mundo. Sin embargo, para que esto ocurra los países que se integran deben contarse entre los principales proveedores mundiales de los bienes exportados o constituir un mercado importante para los bienes importados.

Asimismo, en los mercados ampliados, suelen darse economías de escala; cuando esto ocurre, la integración puede aportar beneficios derivados de la reducción de costos para el consumidor y para el productor, que podrían ser mayores que los costos de desviación o que los beneficios tradicionales de creación de comercio previstos en los análisis que suponen costos constantes (French-Davis, 1993). La posibilidad de que estas economías de escala se relacionen con un proceso de integración con países de la región supone que no pueden aprovecharse en el caso de exportaciones al resto del mundo, lo que podría atribuirse a la existencia de restricciones al acceso a sus mercados. En caso de que no existan esas restricciones, la teoría tradicional plantea la posibilidad de que la apertura comercial unilateral sea más eficiente que un acuerdo de integración. También se podría decir que, en un contexto internacional caracterizado por un creciente proteccionismo, los beneficios estáticos de un acuerdo de integración tenderían a ser mayores que los de una apertura unilateral.

La coordinación de políticas macroeconómicas puede contribuir a la eficiencia en la medida en que suponga una transición de una situación en la que haya interacción entre distintas políticas (externalidades), y que por lo tanto son subóptimas, a una situación óptima en que la coordinación se hace cargo de las externalidades (Heymann y Navajas, 1992). Dichas externalidades pueden consistir, entre otras cosas, en fricciones que dificulten el intercambio (trabas relacionadas con los pagos e incertidumbre sobre precios relativos), desbordes que supongan variaciones agregadas de precios y cantidades a corto plazo, y la generación de expectativas favorables sobre la estabilización y las inversiones. Sin embargo, el proceso de transición necesario para lograr una coordinación efectiva de políticas macroeconómicas también puede entrañar costos, incluida la incertidumbre derivada de negociaciones prolongadas y el riesgo de adoptar medidas ineficientes como resultado de concesiones recíprocas. A su vez, la restricción de la libertad para aplicar políticas internas puede tener costos políticos.

2. La dinámica de la inversión

Tradicionalmente, en los análisis del crecimiento se ha supuesto que el progreso técnico es el factor que posibilita que, a largo plazo, la tasa de crecimiento de la producción supere a la de incremento demográfico. En este marco, si el crecimiento a largo plazo depende exclusivamente de un progreso técnico que se supone exógeno, la eliminación de barreras comerciales y la expansión del tamaño del mercado no pueden aumentarlo (Baldwin, 1989). Sin embargo, aun dentro de esta lógica, una integración económica genera efectos dinámicos que habitualmente no son tenidos en cuenta y que están vinculados al impacto a mediano plazo de la mejor asignación de recursos (fruto de la integración) en las tasas de inversión y crecimiento, que persiste hasta que la economía asume su nueva trayectoria de crecimiento estable.

Los análisis de los efectos estáticos de una integración económica muestran generalmente las ganancias que de ella se pueden lograr en términos de asignación de factores productivos. Esas ganancias dan origen a un aumento, por una sola vez, de la rentabilidad del capital que, a su vez, induce una mayor inversión, permite elevar el ahorro y aumenta el producto más de lo que sería de esperar si se

consideraran únicamente los impactos estáticos. Así, por ejemplo, en el caso de la Comunidad Europea, se ha indicado que el Programa 1992 podría incrementar el producto comunitario como resultado de dos efectos: i) un aumento de la eficiencia, que permitiría lograr un mayor producto con la misma cantidad de capital y trabajo, y ii) un incremento del ahorro (debido a una mayor rentabilidad del capital invertido) y de la inversión, que expandiría el acervo de capital y, por lo tanto, el producto (Baldwin, 1989 y 1992). El segundo efecto actúa en el mediano plazo, hasta que la economía encuentra el nuevo nivel de su acervo de capital y una nueva razón capital-trabajo de equilibrio. La magnitud aproximada de este efecto puede estimarse empíricamente con un grado razonable de precisión (véanse el cuadro II-12 y el recuadro II-4).

La intensidad de los impactos mencionados aumenta significativamente cuando las economías de escala son incorporadas como un factor central del crecimiento. La presencia de esas economías da origen a una productividad del capital que no decrece a largo plazo a medida que se eleva la relación capital-trabajo (Romer, 1986 y 1987). Una expansión del mercado que induzca un incremento de la eficiencia puede acarrear un aumento de la tasa de crecimiento a largo plazo. La mejoría de la eficiencia actúa por medio de un incremento del producto con respecto a un acervo dado de capital, lo que provoca un aumento, por una sola vez, de la relación producto-capital. Este incremento, dada una tasa de ahorro constante, eleva directamente las tasas de crecimiento del capital y del producto. Los beneficios estáticos de la integración dan así origen a un aumento permanente de la tasa de crecimiento.

Cuadro II-12
EFECTOS DINAMICOS DE LA INTEGRACION EUROPEA
EN 1992 Y SUS PARAMETROS

Parámetros	Rango de estimación del parámetro	Variación de la tasa de crecimiento	Equivalencia de términos de ingreso (%) ^a
Efecto estático (Informe Cecchini)		0	2.5-6.5
Efecto sobre crecimiento a mediano plazo ^b			0.6-8.9
Tasa de ahorro	10%		
Elasticidad producto-capital (a + b) ^c	0.2-0.6		
Depreciación	12%		
Efecto sobre crecimiento a largo plazo (permanente)		0.28-0.92	9-29
Tasa de ahorro	10%		
Crecimiento de la mano de obra ^d	-0.77%		
Economías de escala (b) ^e	0.32		
Depreciación	12%		
Efecto de la innovación endógena		0.3-0.8	10-25
Elasticidad de la sustitución recíproca entre consumo presente/ consumo futuro	10%		
Uniformación de regulaciones ^f	0.5-0.8%		

Fuente: R.E. Baldwin, "The growth effects of 1992", *Economic Policy*, octubre de 1989, y "Measurable dynamic gains from trade", *Journal of Political Economy*, vol. 100, N° 1, 1992; y W. Peres, "Efectos dinámicos de la integración económica. Aproximaciones analíticas", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1993, inédito.

^a Tasa de descuento: 5%. ^b Duración aproximada: 10 años.

^c Incluye economías de escala (b), en que $b > 0$. $PGB = j(\text{capital})^{a+b}(\text{mano de obra empleada})^{1-a}$.

^d Horas trabajadas. ^e Romer, 1987. ^f Reducción de costos.

Recuadro II-4

**EFFECTOS DINAMICOS DE LA INTEGRACION Y
PARAMETROS DETERMINANTES DE SU MAGNITUD**

La estimación de los efectos dinámicos a mediano y largo plazo que puede ejercer la integración económica europea en la tasa de crecimiento dependen en gran medida de los parámetros que se utilicen. La sistematización de tales parámetros y de los resultados obtenidos resulta útil para establecer ciertos rangos en los que se podrían ubicar resultados similares correspondientes a los procesos de integración de América Latina y el Caribe. A partir de esa sistematización, se puede llegar a las siguientes conclusiones:

a) Tanto en el caso de crecimiento endógeno a largo plazo como de innovación endógena, el impacto de los efectos dinámicos triplica con creces el efecto estático del incremento de la eficiencia.

b) El efecto de crecimiento e inversión a mediano plazo, que es sumamente importante, depende de los enfoques teóricos que se apliquen y con respecto a los cuales no se observan tantas discrepancias como las existentes en relación con los nuevos modelos de crecimiento. Para realizar un cálculo del efecto a mediano plazo, se debe realizar una evaluación del nivel de eficiencia inicial que se corrige mediante la integración, es decir su impacto estático.

c) La estimación de ciertos parámetros presenta muchas dificultades y supone la aplicación de métodos poco precisos. Un ejemplo extremo de dichas dificultades es el cálculo del efecto de la armonización normativa del programa de la Comunidad Económica Europea para 1992 mediante la extrapolación de las reducciones previstas de los costos de una sola industria (la farmacéutica) (Baldwin, 1989).

d) Los resultados que se obtengan dependen en gran medida de la existencia de economías de escala a nivel agregado y de la estimación de su magnitud.

e) En la extrapolación de los cálculos mencionados para el caso de América Latina y el Caribe, hay que tener en cuenta que algunos de los parámetros del caso europeo (por ejemplo, la tasa de depreciación) pueden presentar niveles similares en esta región y que es muy probable que otros presenten niveles que tiendan a acentuar el impacto dinámico en lugar de mitigarlo. Es posible que esta última situación se de con mayor frecuencia en la evaluación de la magnitud de las economías de escala no realizadas. En los países más grandes de la región, la existencia de mercados relativamente reducidos en términos mundiales, sumada a estructuras industriales en las que predominan las industrias que suponen un uso intensivo de capital, que cuentan con capital extranjero y que constituyen réplicas en miniatura, permite pensar que el impacto dinámico de la integración no sería menor al estimado en el caso de la Comunidad Económica Europea.

Fuente: W. Peres, "Efectos dinámicos de la integración económica. Aproximaciones analíticas", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1993, inédito.

3. La incorporación de progreso técnico

a) Innovación y crecimiento

La fuerza motriz de una dinámica endógena de la innovación es la inversión en investigación y desarrollo con el propósito de desarrollar una ventaja competitiva que permita obtener beneficios extraordinarios, derivados del monopolio temporal de los derechos de propiedad sobre esa innovación. Una dinámica innovadora orientada a la búsqueda de beneficios puede dar lugar a importantes economías de escala cuando es posible dividir los costos fijos de investigación y desarrollo entre un número mayor de unidades vendidas, como resultado de una expansión del mercado. En este caso, la integración tiene efectos similares, aunque potencialmente menores, que la expansión no preferencial del comercio. La superación de barreras comerciales tiene un costo para las empresas que reduce la tasa de beneficio que obtienen de sus gastos fijos en investigación y desarrollo; en cambio, la expansión del mercado que resulta de la integración tiende a aumentar la rentabilidad de la investigación y desarrollo, así como a incrementar la tasa de crecimiento a largo plazo.

Existen muchos mecanismos mediante los cuales un proceso de integración puede repercutir en la innovación y el crecimiento a largo plazo. En general, las tasas de crecimiento son mayores cuando el conocimiento técnico que contribuye a la productividad de la investigación industrial fluye libremente entre países. En este sentido, la integración, al poner en competencia directa a proveedores de diferentes países, genera incentivos para desarrollar ideas nuevas, facilita el intercambio de información y reduce la duplicación de esfuerzos de investigación y desarrollo todo lo cual aumenta la productividad de los recursos dedicados a esta actividad.

Por su parte, los procesos de uniformación (estandarización) de regulaciones y normas que suelen contemplar los acuerdos de integración, permiten reducir el costo fijo de la investigación y desarrollo y posibilitan una mayor rentabilidad y dinamismo de la innovación. Por el contrario, la integración también puede generar efectos adversos a esa dinámica, como los derivados de mayores presiones competitivas, que reducen los beneficios extraordinarios que motivan la innovación. Dado que la evidencia empírica y los análisis teóricos discrepan significativamente en su apreciación del impacto de una mayor competencia sobre la innovación empresarial, no es posible prever con exactitud si el sentido del mismo será positivo o negativo.¹⁷

b) Repercusiones de la integración en la innovación

Determinar el impacto que la expansión del comercio causada por un proceso de integración ejerce sobre la dinámica de la innovación implica explicitar las ventajas relativas (*trade-offs*) en materia de eficiencia que ofrecen los usos alternativos de recursos escasos, lo que es especialmente importante cuando se trata del principal factor productivo que interviene en el proceso de innovación: los recursos

¹⁷ Las reflexiones sobre los posibles impactos positivos que ejerce una estructura oligopólica sobre la dinámica innovadora tienen su origen en los planteamientos de Schumpeter. En Geroski (1990) se puede encontrar una crítica de tales posturas, basada en la experiencia de la industria manufacturera del Reino Unido entre 1970 y 1979. En Scherer y Ross (1990, cap. 17) se presenta una revisión exhaustiva del tema y de la evidencia disponible.

humanos altamente calificados (capital humano). En particular, el análisis de casos en los que existe la posibilidad de optar entre utilizar esos recursos para desarrollar innovaciones o dedicarlos a la producción de bienes exportables permite llegar a resultados como los que se detallan a continuación (Grossman y Helpman, 1991).

i) La asignación de recursos en los países miembros de un acuerdo de integración puede experimentar cambios importantes. Por ejemplo, en el caso específico de una economía de reducido tamaño que importe bienes intensivos en capital humano, la integración podría disminuir la demanda derivada de ese factor productivo y, por ende, los costos de la innovación. En ese país, la integración comercial tendría un impacto indirecto positivo sobre la tasa de crecimiento. Por el contrario, si la economía en cuestión exporta bienes intensivos en capital humano, puede suceder que un incremento del comercio induzca una reducción de la innovación debido a la reasignación de ese factor productivo en favor de la manufactura de bienes exportables y en detrimento de la investigación y desarrollo. En ambos casos, los ritmos de crecimiento del producto y de la innovación podrían ser modificados mediante políticas comerciales; sin embargo, una mayor asignación de capital humano a la innovación lograda de ese modo puede reducir la eficiencia de la asignación de recursos.

ii) Cuando los beneficios derivados de la difusión tecnológica (spill-overs) se concentran a nivel nacional (en vez de difundirse en forma amplia entre los países del acuerdo) y los partícipes difieren apreciablemente en tamaño, es posible que la participación de un país pequeño en el mercado mundial se reduzca a lo largo del tiempo. Las empresas de ese país pueden no ser capaces de hacer frente a la creciente competencia externa, lo que disminuye la rentabilidad de sus inversiones en actividades generadoras de conocimiento.

iii) En una situación inicial similar a la anterior, un país que comienza con desventajas en términos de la productividad de su investigación industrial, enfrentado a la competencia internacional de un país tecnológicamente avanzado, puede registrar una declinación de su ritmo de innovación y de crecimiento. En este caso, el capital humano tenderá a desplazarse desde las actividades intensivas en tecnología hacia sectores productivos maduros.

iv) Un país con una dotación relativamente abundante de mano de obra no calificada puede ser llevado por la integración a especializarse en la producción de manufacturas tradicionales; en este caso, la tasa de crecimiento del producto manufacturero puede reducirse a medida que avanza el cambio tecnológico en actividades intensivas en tecnología. Pese a lo anterior, no existen razones para suponer que la tasa de crecimiento de la innovación de ese país declinaría.

v) Incluso en un país con abundantes recursos humanos puede suceder que la integración aumente a tal grado la retribución a ese factor que el incentivo para invertir en investigación y desarrollo tienda a disminuir. Como resultado, ese país innovaría más lentamente en una situación de integración que en una de relativo aislamiento. Si la participación de los bienes de tecnología avanzada en el producto industrial no aumenta significativamente, la propia tasa de crecimiento de este último puede disminuir.

Es importante resaltar que, incluso en los casos en que un país pudiera experimentar un retroceso de la tasa de crecimiento de su producción después de la integración, existen beneficios importantes vinculados a este tipo de procesos: i) la oferta externa permite aumentar el consumo interno de bienes más modernos, desarrollados en el exterior, y ii) el país puede beneficiarse de una especialización acorde con sus ventajas comparativas.

c) Integración e imitación de productos

En el caso específico de una integración entre países desarrollados y en desarrollo, es necesario tener especialmente en cuenta los procesos de imitación, dado que buena parte del desarrollo de productos y procesos en los segundos responde a ese mecanismo de cambio tecnológico. Los recursos que las empresas dedican al avance tecnológico tienden a concentrarse en el aprendizaje y la adaptación de tecnologías desarrolladas en otras áreas del mundo. Por lo tanto, la imitación de productos es un mecanismo de diseminación internacional de resultados de investigación, que se suma a los beneficios generales que puedan derivarse de la difusión tecnológica (spill-overs).

La imitación no siempre afecta negativamente a los productores de los países desarrollados, pues es posible que exista una retroalimentación positiva entre procesos de innovación y de imitación. Cuando un país en desarrollo copia productos de países desarrollados, se reduce la duración esperada del poder monopólico que allí detentan los innovadores. Sin embargo, este efecto adverso al incentivo para innovar en los países desarrollados puede ser compensado en la medida en que la competencia de las imitaciones reduzca el número de competidores que una empresa innovadora debe enfrentar en su propio mercado. La imitación en los países en desarrollo podría así aumentar la tasa de beneficio de los innovadores de los países desarrollados que permanecieran en el mercado. Cuando la innovación se traduce en un aumento de la variedad de productos disponibles, es posible que el efecto positivo predomine sobre el negativo: una mayor tasa de imitación incrementa los beneficios esperados de una nueva variedad de un producto y también el incentivo para innovar.

En los casos en que la imitación en un país en desarrollo va acompañada de un aumento de la calidad del producto que representa un avance en su ciclo de vida, y la diferencia de productividad entre una generación de innovadores y sus potenciales seguidores es lo suficientemente pequeña como para que los segundos puedan hacer investigación, el aumento de la producción basada en imitación en los países en desarrollo puede provocar un descenso de la tasa de crecimiento de la innovación en los países desarrollados y las políticas que se apliquen para promover una mayor productividad en los países en desarrollo podrían repercutir negativamente sobre la tasa de progreso tecnológico de los países más avanzados.

Finalmente, existen dos factores adicionales que inciden de modo especial en la relación entre innovación e imitación: i) si la magnitud y la calidad de los flujos de información entre países aumentan a raíz de un acuerdo de libre comercio, es posible que éste facilite los procesos de imitación, y ii) cuando un acuerdo implica una normatividad más exigente en materia de defensa de los derechos de propiedad intelectual, los países que desarrollan procesos de imitación pueden resultar considerablemente afectados. Esto implica que el potencial de los acuerdos de integración para incidir en la imitación es mayor que el de la expansión indiscriminada del comercio en general.

4. El papel de los flujos de información

La mayoría de las reflexiones sobre las consecuencias de los procesos de integración tienden a concentrarse en el análisis de los flujos de bienes entre países. Sin embargo, el insumo "ideas" puede ser el factor de producción más importante entre los que intervienen en el proceso de innovación; por otra parte, la cercanía y afinidad cultural de los países de la región permiten suponer que este factor puede desempeñar un papel central en un proceso de integración.

Para estudiar el efecto de la presencia o ausencia de flujos de información entre países es conveniente distinguir entre dos situaciones; en la primera, el acervo de conocimientos es el insumo fundamental para la producción de innovaciones; en la segunda, la producción depende exclusivamente del capital y del trabajo calificado y no calificado (Rivera Batiz y Romer, 1991). En el primer caso, en cualquier investigación se puede utilizar, sin costo, el acervo total de conocimientos disponibles en una sociedad en un momento dado. En estas condiciones, se produce un equilibrio con beneficios derivados de la difusión tecnológica (*spill-overs*), o con externalidades en el sector de investigación y desarrollo. En el segundo caso, dado que el conocimiento no es un elemento determinante en la función de producción de innovaciones, no existen tales efectos. En este marco, se presentan tres situaciones extremas, de las que se pueden extraer conclusiones de interés:

i) Existencia de flujos de bienes, pero no de información, en un contexto de producción basada en el conocimiento. En este caso, un proceso de integración que sólo contemple el comercio de bienes, si bien puede elevar los niveles de producción y de bienestar, no incide sobre la tasa de crecimiento a largo plazo.

ii) Existencia de flujos de información y de producción basada en el conocimiento. La apertura de redes de comunicación y de información puede provocar un aumento permanente de la tasa de crecimiento debido, primero, a la expansión del acervo de conocimientos disponible para producir innovación y, segundo, a que el mayor acervo de conocimientos utilizables en investigación aumenta la productividad del capital humano dedicado a esa actividad (sin modificar la productividad de otras), lo que induce un desplazamiento de ese factor hacia la investigación.

iii) Existencia de flujos de bienes y de producción no basada en el conocimiento. En este caso, dado que la función de producción de innovaciones no considera el acervo de conocimientos, el mero flujo de bienes permite obtener resultados equivalentes a los de una integración plena, con el correspondiente aumento de la tasa de crecimiento. Es importante tener en cuenta que en estas condiciones la integración acrecienta la dinámica productiva aun en ausencia de beneficios derivados de la difusión tecnológica (*spill-overs*).

Si se tiene en cuenta que una producción intensiva en conocimiento parecería ser más representativa de las situaciones predominantes en la actual etapa de cambio tecnológico, es necesario resaltar la importancia de las redes de comunicación de conocimientos, cuyo desarrollo debe ser parte sustantiva de todo esfuerzo integrador. Sin embargo, es posible que en el caso de ciertas economías muy poco desarrolladas sea aconsejable centrar la atención en el modelo no basado en el conocimiento, en el que la mera integración comercial en materia de bienes asegura un efecto dinamizador de la tasa de crecimiento a largo plazo.

5. Implicaciones de política

A partir de las consideraciones anteriores sobre los efectos dinámicos del comercio en la innovación, se puede reseñar un conjunto de elementos que es conveniente tener en cuenta para lograr el máximo impacto positivo de un proceso de integración en tal sentido.

i) Los acuerdos de integración pueden contribuir a la eficiencia por distintas vías. En primer término, este efecto tenderá a acentuarse en la medida en que participen socios comerciales importantes y la protección frente a terceros sea moderada. Segundo, pueden permitir el aprovechamiento de

economías de escala, beneficios que propenderán a ser mayores si en el mercado mundial existen prácticas proteccionistas que impiden beneficiarse de ellas. Finalmente, la coordinación de políticas puede generar beneficios adicionales, aunque su puesta en práctica presente dificultades que pueden acarrear costos económicos y políticos importantes.

ii) Los acuerdos de integración pueden ser muy beneficiosos con respecto a las expectativas de inversión. La mayor eficiencia derivada de la integración también puede reflejarse en niveles más altos de ahorro e inversión, así como en un aumento de la productividad de la segunda. Por lo tanto, el proceso puede generar efectos importantes y duraderos relacionados con las tasas de crecimiento de los países que se integran, aunque tales beneficios sólo serán significativos en la medida en que en los acuerdos participen socios comerciales de importancia.

iii) La concentración nacional o la difusión global de los beneficios derivados de la difusión tecnológica (*spill-overs*) dan origen a situaciones radicalmente diferentes cuando la generación de innovaciones es función, entre otros factores, del acervo de conocimientos de una economía. En la medida en que los factores predominantes impulsen la difusión global de tales beneficios, las condiciones históricas iniciales de cada país tenderán a ser menos determinantes en la generación de círculos virtuosos entre tamaño de mercado, eficiencia de la innovación y tasa de crecimiento a nivel exclusivamente nacional. En estos casos, países relativamente menos eficientes en materia de investigación pueden reducir con mayor rapidez su rezago tecnológico con respecto a socios más avanzados. Esto es especialmente importante cuando se trata de economías pequeñas y, por lo tanto, con menores acervos de conocimientos utilizables en la investigación, o que han tenido poca experiencia en esta actividad, lo que redundará en una baja eficiencia.

iv) Existe una relación positiva entre una menor duplicación de actividades de investigación y desarrollo y una mayor eficiencia de los esfuerzos de innovación en el conjunto de países participantes en un proceso de integración. El flujo de conocimientos es posiblemente más importante que el flujo de bienes en lo que respecta a la posibilidad de evitar repeticiones que, a su vez, implican una asignación ineficiente de recursos y una diversificación de productos menor que la que una economía integrada podría ofrecer.

v) Las políticas destinadas a aumentar la eficiencia del proceso de innovación son un instrumento apropiado para reducir los rezagos vinculados a las condiciones históricas iniciales. Estas políticas son especialmente importantes en los casos en que la base tecnológica del país menos avanzado podría permitirle desarrollar estrategias de imitación a lo largo del ciclo de vida de un producto. Las políticas que estimulan directamente las actividades innovadoras tienden a ser más eficientes que las que procuran favorecer a sectores económicos relativamente intensivos en innovación. En particular, la utilización de la política de comercio exterior para aumentar el dinamismo de la innovación puede incidir negativamente en la eficiencia de la asignación de recursos.

vi) Es conveniente coordinar, o al menos compatibilizar, las políticas de apoyo a la productividad y la innovación entre los países miembros de un acuerdo. En caso contrario, los efectos de esas políticas en el exterior pueden ser adversos al crecimiento del producto y a la innovación en algunos de ellos. En un área económicamente integrada, las políticas gubernamentales de los países miembros más grandes influyen sobre la distribución de incentivos para la innovación entre los diversos integrantes y, por lo tanto, sobre la localización de las actividades de investigación y su ritmo de crecimiento.

vii) El impacto de la integración en el precio de factores productivos escasos, como el capital humano, puede provocar resultados inesperados. La movilidad de los recursos humanos calificados (capital humano) entre los países participantes en un proceso de integración permite corregir algunos efectos negativos vinculados a una asignación de factores que no propicie la innovación y el crecimiento, derivada de un alza del precio de tales recursos.

viii) No existen planteamientos de alcance general sobre si para lograr una integración exitosa es conveniente que los países partícipes sean relativamente similares o muy diferentes. Desde el punto de vista económico, las diferencias permiten aprovechar la especialización en actividades con ventajas comparativas y adoptar estrategias tecnológicas de imitación. Sin embargo, una diferencia demasiado grande puede dar origen a procesos negativos que impidan que la imitación avance a lo largo del ciclo de vida del producto.

6. La articulación productiva a nivel regional

Debido a la naturaleza sistémica de la competitividad, los compromisos de integración que hoy se asumen también pueden tener efectos dinámicos relacionados con la productividad, derivados del mejoramiento del sustrato en que están insertas las empresas, es decir de la infraestructura física, humana, financiera e institucional con que cuentan. Por ejemplo, la cooperación en el área energética mediante interconexiones eléctricas, el uso compartido de servicios portuarios, el desarrollo de centros de excelencia comunes para capacitación, educación e investigación, y la adopción de modalidades análogas de cooperación podrían tener un profundo impacto en materia de asignación de recursos y de costos de producción. El perfeccionamiento de la legislación y las instituciones a raíz de la aplicación de acuerdos integradores también podría contribuir a alentar la inversión privada en un ámbito que se caracterice por una creciente estabilidad.

Lo anterior tiene que ver con el hecho de que los obstáculos que enfrenta el intercambio comercial no son solamente los aranceles y las barreras comerciales no arancelarias. También existen otras trabas, o costos de transacción, que resultan de impedimentos geográficos, institucionales, legales y sociales, los que tienden a ser mayores en la esfera regional —tanto entre países como dentro de ellos— que en la de las relaciones comerciales con el resto del mundo, lo que refleja una debilidad sistémica de la competitividad. Eliminar tales costos de transacción puede ser aún más significativo para la integración que las reducciones arancelarias (Reynolds, Thuomi y Wettmann, 1993).

En particular, la reducción de esos costos mediante acciones como la facilitación del comercio, la construcción de puentes y carreteras, el perfeccionamiento de los mercados de crédito y la eliminación o armonización de regulaciones, puede convertir a empresas de la región aparentemente ineficientes en proveedores más idóneos que las extrarregionales. Eso significa que dichas acciones de integración ofrecerían la posibilidad de eliminar el efecto negativo de la desviación del comercio vinculado a los acuerdos preferenciales, puesto que en estas condiciones la preferencia arancelaria ya no estaría favoreciendo la adquisición de bienes y servicios de mayor costo, producidos en la región (Reynolds, Thuomi y Wettmann, 1993). Sin embargo, estas iniciativas exigen movilizar recursos cuyo valor puede ser elevado, a diferencia de las acciones "negativas", como la reducción de aranceles, que aparte de los ingresos fiscales que dejan de percibirse, no requieren de recursos adicionales para ser llevadas a cabo. En cambio, las acciones "positivas", como la construcción de obras de infraestructura, tienen costos de importancia, lo que hace necesario evaluarlas y ordenarlas en términos de sus beneficios netos.

Por otra parte, entre los factores determinantes sectoriales o industriales de la competitividad cabe mencionar la estrecha relación que se establece entre sectores o grupos de empresas, que constituyen auténticos conglomerados informales, así como en agrupaciones de empresas y organismos de diversos tipos unidos por vínculos verticales (proveedor-usuario) y horizontales (uso compartido de servicios tecnológicos, financieros, de información o de comercialización). En ambos casos se da lo que la CEPAL ha definido como "articulación productiva" y una interacción creativa entre agentes públicos y privados con el objeto de contribuir a la difusión de adelantos técnicos (CEPAL, 1990a, caps. IV y V).

Lo anterior también se aplica al proceso de integración. En general, la movilidad de personal calificado de una empresa a otra, el uso compartido de infraestructura, la producción de componentes de equipos que pueden ser utilizados en diversas industrias, la adopción de nuevos sistemas tecnológicos o redes, y el intercambio de información sobre técnicas, experiencias y oportunidades pueden facilitar la difusión tecnológica a nivel regional. La cercanía geográfica y cultural, que adquiere mayor importancia en un contexto de apertura, ofrece la posibilidad de aprovechar estas oportunidades más plenamente que en el pasado. A ello se agrega el conjunto de prácticas empresariales que acompañan a la apertura y a la desreglamentación en un marco de globalización, que incluye el proceso de desverticalización en curso y el consiguiente incremento de las relaciones entre empresas y proveedores. Surge así un nuevo modelo de organización industrial, con grados crecientes de especialización, en el que se establecen redes de subcontratación que vinculan empresas medianas y pequeñas de varios países con otras de mayor envergadura. Con ello se abre la posibilidad de que se constituyan redes regionales o subregionales con un potencial de innovación cuyo desarrollo requeriría de diversos servicios, tales como la adquisición y diseminación de información, la capacitación y los servicios financieros. También implica la posibilidad de un proceso de integración impulsado por la innovación.

Dado que la mayoría de estas actividades se basan en relaciones estables entre las empresas, convendría fomentarlas o reforzarlas mediante diversos mecanismos institucionales (véase el recuadro II-5). En los últimos años, se han llevado a cabo numerosos encuentros empresariales y variadas actividades de divulgación y de fomento, que han contribuido a la realización de inversiones conjuntas y a un mayor intercambio comercial entre países de la región. En este sentido, sería aconsejable que los compromisos sectoriales asumidos como parte de los acuerdos de integración fueran siendo sustituidos por convenios de concertación entre los sectores público y privado, con el objeto de promover inversiones, el intercambio tecnológico y el suministro recíproco de servicios complementarios. Una manera concreta de hacerlo sería mediante proyectos privados o mixtos, destinados a los sectores productivos y a los centros de investigación o cuyo objeto fuera eliminar obstáculos en áreas como el transporte, la energía y las telecomunicaciones. Ya existen numerosos ejemplos de iniciativas de este tipo en la región. El conjunto de acciones propuestas podría contribuir, entonces, a una articulación productiva entre varios países, que incluyera la producción de bienes y de servicios y no dependiera exclusivamente de la integración de mercados.

Actualmente existe una tendencia generalizada a considerar la articulación de mercados como eje de los acuerdos integradores. Esto suele dar origen a críticas en el sentido de que se otorga exagerada importancia a los convenios comerciales, en detrimento de otros aspectos de la integración, como la ejecución de proyectos conjuntos y la concertación regional de los sectores público y privado. Al respecto, cabría recordar que estos convenios, más que intensificar el intercambio comercial, se proponen estimular la producción y la productividad. Es más, la concreción de los beneficios potenciales de la concertación regional de los sectores público y privado y de los proyectos conjuntos, de tal manera que forme parte de un proceso dinámico de transformación productiva a nivel regional y no se limite a medidas puntuales, dependerá en buena medida de que se produzca una liberalización amplia del comercio

de bienes y servicios entre los países que se integran. Se trataría, en general, de que la integración comercial creara condiciones globales favorables para acelerar la integración informal; por ejemplo, la ausencia de barreras arancelarias y no arancelarias podría estimular la construcción de carreteras. Asimismo, es posible que la adopción de programas concretos y permanentes de promoción comercial y de inversiones contribuya a un mejor aprovechamiento de los acuerdos formales de comercio ya suscritos y a la expansión del comercio recíproco.

Recuadro II-5

PROGRAMA BOLIVAR

El Programa Bolívar promueve la integración tecnológica, productiva, financiera y comercial, la competitividad y la innovación industrial, para lo cual facilita la asociación de empresas y centros de investigación de países latinoamericanos y caribeños y de éstos con instituciones similares de otras regiones. De tal manera, procura dotar a la economía regional de los medios necesarios para integrarse a un medio global que se caracteriza por una creciente competencia y contribuir, entre otras cosas, al mejoramiento de la calidad de los bienes y servicios que se producen y la producción de otros nuevos; a la reducción de los costos del acceso a la información sobre países con los que se podrían establecer relaciones comerciales, tecnología, mercados y financiamiento; a la adopción de normas internacionales y uniformes de calidad; a la creación de un ambiente que facilite el diálogo entre empresas e instituciones, y a la ejecución de actividades conjuntas entre empresas e instituciones de países de la región y de otras regiones.

El programa se lleva a cabo en tres niveles. El primero comprende las comisiones nacionales, en las que están representadas las diversas instancias de adopción de decisiones de cada país. Asimismo, se procura crear un clima favorable para las actividades del Programa y la consecución de sus objetivos: integración regional, innovación, competitividad, investigación aplicada e inversiones. Con tal objeto, se suele solicitar la cooperación de importantes personalidades del medio empresarial, los gremios, las universidades, los centros científicos, los organismos estatales y el Parlamento.

El segundo nivel está constituido por oficinas de enlace que constituyen el núcleo operativo del Programa. En julio de 1993 había oficinas de enlace del Programa en nueve países: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela. Estas oficinas, cuya dirección está a cargo de coordinadores con un alto grado de preparación técnica, detectan las inquietudes de los diversos sectores productivos, establecen contactos con los países para vincularlos al Programa, prestan apoyo a la labor de las comisiones nacionales, promueven encuentros y actividades conjuntas de empresas y centros de investigación, y evalúan los proyectos que éstos les presentan. Los proyectos aprobados reciben el Sello de Mérito Bolívar, que sirve de aval ante las instituciones financieras. El Programa también cuenta con una Secretaría Ejecutiva con sede en Caracas.

El tercer nivel del Programa comprende actividades financieras. La Mesa de Consulta Financiera cuenta con la participación de más de 40 representantes de instituciones bancarias, que proponen instrumentos financieros adecuados para el financiamiento de proyectos conjuntos. También se ha establecido una Liga de Bancos, que recurre a los sistemas de información y a las conexiones internas de la banca latinoamericana para proporcionar a bancos y países información sobre la situación financiera de los empresarios que solicitan financiamiento.

Hasta el mes de junio de 1993, se habían identificado 110 proyectos en las siguientes áreas: cuero, biotecnología, salud, agroindustria, petróleo, telecomunicaciones, informática, educación vía satélite, industria químico-farmacéutica, textiles, industria metalmecánica, química, técnicas de construcción, industria plástica, alimentos, metalurgia, carnes y repuestos de automóviles. Dichos proyectos, que podrían contar con la participación de empresas europeas y de los Estados Unidos, han sido propuestos por Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela. Algunos países que no pertenecen a la región (Estados Unidos, Italia, Holanda, Francia y España) también se han vinculado a estos proyectos.

Fuente: Programa Bolívar, "Integración tecnológica regional, innovación y competitividad industrial", Mecanismo Enlace, Caracas, 1993.

III. LAS ORIENTACIONES CENTRALES: MECANISMOS, INSTRUMENTOS Y POLITICAS

A. LA ESTABILIZACION, EL FINANCIAMIENTO Y EL REGIONALISMO ABIERTO

1. El fortalecimiento de la credibilidad de los acuerdos y el apoyo a las balanzas de pagos

En la medida en que la estabilización se consolide en América Latina y el Caribe no sólo se reducirán los costos y la incertidumbre que acarrearán los desequilibrios, sino que también perderán peso los argumentos en favor de restringir los acuerdos preferenciales de liberación comercial a aquellos entre pares de países que exhiban mayores avances en materia de equilibrios internos y externos. Una vez que un país supera los desajustes macroeconómicos, aumenta su atractivo como copartícipe de iniciativas de integración para los gobiernos y también para los sectores privados de otros países.

Para conjugar efectivamente el riesgo a nivel de país que surge de los desequilibrios macroeconómicos transitorios se requiere, entre otras cosas, del apoyo a las balanzas de pagos. Como la experiencia de la década anterior lo demuestra, cuando en los países de la región se registran déficits globales en la balanza de pagos, el comercio intrarregional también resulta afectado, a pesar de no constituir la principal fuente del déficit. En consecuencia, los mecanismos regionales de apoyo a las balanzas de pagos, sumados a los organismos financieros multilaterales, pueden contribuir significativamente a facilitar el ajuste de las cuentas externas de los países y evitar así efectos desproporcionadamente adversos al comercio intrarregional (véase el recuadro III-1).

Recuadro III-1

EL FONDO LATINOAMERICANO DE RESERVAS

El Fondo Andino de Reservas (FAR), que operaba desde 1978, fue recientemente ampliado y transformado en el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR). Los objetivos que se fijaron al FLAR fueron los siguientes: i) apoyar las balanzas de pagos de los países miembros mediante el otorgamiento de créditos y prestando su garantía para la obtención de préstamos de terceros; ii) mejorar la liquidez de sus inversiones de reservas internacionales; y iii) contribuir a la armonización de sus políticas cambiarias, monetarias y financieras.

Los préstamos de apoyo a las balanzas de pagos que concede el FLAR tienen un plazo máximo de cuatro años, con uno de gracia, a tasas de interés comparables a las de los bancos comerciales. Una condición para el otorgamiento de estos créditos es que el Directorio del FLAR apruebe un plan destinado a solucionar la situación que haya creado la necesidad de solicitar el préstamo. El principal beneficio que los países miembros obtienen del FLAR probablemente sea el rápido acceso a una fuente de financiamiento y a un monto de recursos que excede sus aportes. En el siguiente cuadro se presentan los créditos de este tipo vigentes a mediados de cada año.

Créditos de balanza de pagos concedidos por el
Fondo Latinoamericano de Reservas
(Millones de dólares)

País	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Bolivia	48	31		100	92	42	8
Ecuador	101	61		175	131	73	15
Perú	195	130	65				
Colombia		229					
Venezuela					271	226	136
Total	344	451	65	275	494	341	159

Fuente: Fondo Andino de Reservas, Memoria anual, varios años.

La principal fuente de recursos del FLAR es su patrimonio, que le permite cubrir la mayoría de sus colocaciones. Una segunda fuente son los depósitos que efectúan los bancos centrales de los países miembros, por los cuales el FLAR ofrece un rendimiento superior al obtenible en el mercado financiero internacional, gracias a la eficiencia de su operación. Esto lo convierte en una atractiva alternativa para las inversiones de reservas internacionales de los bancos centrales. Además, a diferencia de los depósitos realizados en otras instituciones financieras internacionales, éstos son inembargables. El FLAR también contribuye al financiamiento de las exportaciones de la subregión andina, mediante líneas de descuento de aceptaciones bancarias de la Corporación Andina de Fomento (CAF) y del Banco Latinoamericano de Exportaciones (BLADEX), a plazos de hasta 180 días. Durante el ejercicio 1989/1990 se descontaron 58.7 millones de dólares, lo que representa un crecimiento de 19.6% con respecto al período anterior.

Sin embargo, con la excepción del Fondo Latinoamericano de Reservas, los mecanismos de apoyo a las balanzas de pagos, tales como el Acuerdo de Santo Domingo y el Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria, han carecido de la capacidad financiera necesaria para responder a una demanda generalizada de recursos. De la experiencia con esos mecanismos acumulada hasta ahora se deduce que, para que efectivamente contribuyan a resolver los desequilibrios de balanza de pagos, en el marco de la escasez de recursos externos regionales de largo plazo, deben poseer una organización y personalidad jurídica propias y estar dotados de medios suficientes para satisfacer las demandas. Además de la cooperación financiera para apoyar las balanzas de pagos, también puede recurrirse a otros tipos de financiamiento, como el destinado a las exportaciones regionales que se canaliza, en particular, por intermedio de la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Banco Latinoamericano de Exportaciones (BLADDEX) (Jiménez, 1993).

2. El manejo de los desequilibrios comerciales

Cuando se producen desequilibrios macroeconómicos transitorios pueden aparecer desfases comerciales capaces de generar fuertes tensiones en un proceso de integración incipiente. Es por eso que podrían surgir demandas en el sentido de corregir desequilibrios bilaterales aún antes de que se hayan creado las condiciones y acumulado la experiencia necesarias para establecer un procedimiento de coordinación, y sin que existan mecanismos financieros regionales o suficientes recursos para enfrentar tal problema. Se trata de una situación compleja, porque exige a los países corregir desequilibrios de los flujos intrarregionales de comercio aun cuando, presumiblemente, ninguna de las partes está dispuesta a modificar su propio manejo macroeconómico.

Si la disponibilidad de instrumentos estrictamente macroeconómicos para encarar en forma coordinada la aparición de desequilibrios bilaterales es limitada (o incluso nula), parece natural que surjan presiones en el ámbito de las variables de política comercial, que pueden estar relacionadas con la integración. Por ejemplo, es posible que las partes pongan reparos a la existencia de preferencias aduaneras en sectores perjudicados por las importaciones. La utilización de instrumentos de política comercial para resolver problemas de corto plazo, cuyo origen es presumiblemente macroeconómico, no parece ser la mejor estrategia. Sin embargo, no es posible descartar la probabilidad de que tales circunstancias se presenten en la práctica.

Ante la situación descrita se plantean disyuntivas. Si no se ha previsto una medida de flexibilidad desde el comienzo, la adhesión al proyecto de integración se presenta como una opción entre "todo o nada"; la aparición de grandes desfases, tanto a nivel macroeconómico como de determinadas empresas, puede llevar el proyecto a la crisis. Alternativamente, un manejo demasiado flexible del proceso de integración comercial enrarece el clima para la adopción de decisiones sobre intercambio e inversión, dado que vuelve incierta la continuidad de las señales. Dejar las políticas en materia de comercio regional al arbitrio de las fluctuaciones cíclicas de precios y volúmenes no tiene sentido, excepto como solución de emergencia, a falta de otros instrumentos. Pero, si se reconoce la existencia de esa posibilidad, sería importante definir pautas de antemano a fin de determinar qué acciones se considerarán aceptables. También parece deseable que los cursos de acción que se adopten sean el resultado de algún tipo de negociación o, al menos, consulta previa, para así alejar la posibilidad de caer en espirales de medidas y represalias. Una forma de arreglo cooperativo —a partir de un reconocimiento de las restricciones relativas al uso de instrumentos— podría ser que los países superavitarios, tanto en términos globales como bilaterales, acepten una reducción transitoria de las preferencias en su favor y faciliten el ingreso

a sus mercados de bienes provenientes de las economías deficitarias. Se evitaría así que las asimetrías macroeconómicas se corrigieran exclusivamente mediante la disminución del comercio recíproco.

3. Reforzamiento de los sistemas de pago

Los sistemas de pago pueden desempeñar un papel fundamental en la gestión de un regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. En principio, la función principal de las cámaras de compensación es reducir el número de transacciones bilaterales, lo que permite ahorrar tiempo y recursos. No obstante, también podrían contribuir a disminuir la incertidumbre que entraña el comercio, particularmente la probabilidad de que los agentes en el país de destino no salden sus compromisos (Jiménez, 1993). Es previsible que, a diferencia de las exportaciones tradicionales, que suelen ser realizadas por conducto de intermediarios de gran envergadura, las nuevas exportaciones intrarregionales se dirijan hacia compradores de menores dimensiones, lo que posiblemente incremente los riesgos conexos.

Así, una de las funciones más importantes del sistema de pagos de la ALADI ha sido la de reducir la incertidumbre mediante procedimientos que permiten establecer cuáles son los bancos nacionales autorizados para operar por medio del sistema y, en segunda instancia, garantizar el pago, entre bancos centrales, de las operaciones vinculadas al comercio intrarregional. De este modo contribuye a alejar la probabilidad de que el exportador regional no reciba los pagos adeudados por los importadores de otros países de la región, lo que elimina gran parte del riesgo comercial. Resta, al menos en teoría, el riesgo a nivel de país, que deriva principalmente de la eventual imposibilidad de un banco central de la región para hacer frente a sus compromisos externos. Debido a que el sistema en cuestión fue establecido por un acuerdo entre países que tradicionalmente han respetado las condiciones pactadas, es posible afirmar que este riesgo ha disminuido.

Cualquier intento de reactivar los sistemas de pago en Centroamérica y el Caribe, que dejaron de funcionar en la década de los ochenta, debería tener en cuenta la experiencia del sistema de la ALADI y, en particular, el hecho de que un esquema como éste, basado en líneas de crédito bilaterales, por su propia naturaleza limita el endeudamiento máximo entre pares de países al evitar la concentración de recursos. De este modo, en el caso de que un país no pudiera hacer frente a sus compromisos, sólo resultarían directamente afectados los países partes, en tanto que el resto del sistema de pagos puede continuar operando normalmente. Una forma alternativa de volver a poner en operación los sistemas de pagos en Centroamérica y el Caribe sería que los países de la subregión se incorporaran al esquema de la ALADI.

Aun cuando los sistemas de pagos permiten reducir el uso de divisas convertibles internacionalmente, su utilidad disminuye a medida que se restablecen los mercados privados de divisas y las monedas nacionales se tornan más atractivas como medio de pago, lo que ha sido demostrado por la experiencia de la Unión Europea de Pagos (véase el recuadro III-2). Pero si las monedas nacionales no son ampliamente utilizadas como medio de pago en América Latina y el Caribe, cobran mayor importancia los instrumentos de creación de liquidez regional que resulten más atractivos desde el punto de vista de su convertibilidad, liquidez, estabilidad de valor y rentabilidad. El acceso a mecanismos que permitieran crear liquidez externa en la región podría moderar los efectos de fluctuaciones en la disponibilidad de recursos financieros internacionales y así reducir la vulnerabilidad del comercio intrarregional (véase el recuadro III-3).

Recuadro III-2

LA UNION EUROPEA DE PAGOS

Después de la segunda guerra mundial, el comercio intraeuropeo estaba fuertemente restringido por múltiples acuerdos bilaterales, fundados en la necesidad de limitar los pagos al exterior debido a la aguda escasez de divisas. Luego de algunos modestos avances, en 1950 los países de Europa occidental sentaron las bases de un efectivo multilateralismo con la creación de la Unión Europea de Pagos (UEP) y, sobre la base del Código de Liberalización de la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), procedieron a levantar las restricciones cuantitativas que limitaban el comercio.

La compensación multilateral por intermedio de la UEP se realizaba mensualmente y los saldos deudores, en proporciones variables, debían ser liquidados en oro y mediante créditos. Luego se produjo un progresivo endurecimiento de las condiciones de pago, de modo que, hacia 1955, las proporciones de liquidación eran 75% en oro y 25% en crédito. Gracias a la acción de la UEP fue posible suprimir el bilateralismo dentro del área, ahorrar considerables cantidades de divisas para poder realizar las transacciones y, de hecho, permitió que la moneda de cada uno de los miembros se hiciera libremente transferible a las monedas de los demás, con paridades fijas respecto del oro.

Después de 1953 se produjeron importantes cambios en el contexto en que funcionaba la UEP. Debido a las repercusiones del Programa de Recuperación Europea, la producción y las exportaciones de la OECE se expandieron notablemente y, como consecuencia del proceso de liberalización, el comercio intraeuropeo se incrementó en 70% entre 1950 y 1958. También se registró un importante aumento de las reservas en oro y divisas de los países de la OECE, que crecieron en 139% entre 1952 y 1958.

La naturaleza de la Unión Europea de Pagos también cambió notablemente durante su período de existencia, hasta que se le puso fin en 1958. De profunda importancia en este sentido fue el debilitamiento generalizado de los controles de cambio, así como la reapertura de los mercados privados de divisas a raíz del esquema de arbitraje multilateral, introducido en mayo de 1953 por ocho miembros de la UEP, a los que posteriormente se sumaron otros cuatro. De acuerdo con ese esquema, se permitió a los bancos autorizados de los países en cuestión realizar transacciones en divisas y de arbitraje en las monedas de los demás, con tipos de cambio que fluctuaban en 1% respecto de la paridad. El principal resultado del nuevo sistema fue que una proporción cada vez mayor de las transacciones intra-UEP fue liquidada en el mercado de divisas y no por intermedio de la Unión. Los nuevos acuerdos también prepararon el terreno para proseguir eliminando las restricciones de cambio, hasta llegar, en 1958, a la total convertibilidad de la mayoría de las monedas de los países de la UEP, tanto entre ellas como con el dólar. En resumen, los resultados de la Unión Europea de Pagos, del Código de Liberalización y del Programa de Recuperación hicieron progresivamente innecesario un mecanismo originalmente concebido para superar la escasez de divisas.

Fuente: Arthur Bloomfield, "La experiencia de la Unión Europea de Pagos y su posible aplicabilidad a América Latina", *Integración latinoamericana*, año 9, N° 95, octubre de 1984.

Recuadro III-3

EL PESO ANDINO

Creado en 1984 como resultado de un esfuerzo tendiente a crear liquidez de origen netamente regional, el peso andino tiene un valor equivalente a un dólar de los Estados Unidos. Es un pasivo del Fondo Latinoamericano de Reservas, cumple el papel de medio de pagos internacional de carácter restringido y sirve efectivamente para saldar obligaciones en divisas entre los tenedores.

A pesar de ser un instrumento de pagos de uso absolutamente voluntario entre los tenedores autorizados, por expresa voluntad de los bancos centrales poseedores de la emisión original se ha firmado un convenio que vuelve obligatoria la aceptación de pesos andinos en cancelación de saldos deudores que resulten de la compensación del comercio intrasubregional en el marco del Convenio de Pagos de la ALADI; su uso concluye definitivamente la relación bilateral entre el deudor y cada uno de los acreedores. La convertibilidad de los pesos andinos está garantizada por el FLAR, que mantiene con este objeto una reserva propia que cubre 50% de la emisión; el sólido historial del Fondo en este plano le ha permitido captar recursos extrarregionales.

El peso andino, además de ser un medio de pagos, es un activo que rinde intereses. Su tenencia neta devenga un interés semestral igual a la LIBOR, más 1/8 de 1%, y su utilización neta el mismo, más 1/4 de 1%. Se ha señalado que la principal limitación de este activo es que se exija a los usuarios recomponer las tenencias originales, adquiriendo pesos andinos con divisas, dado que, en la práctica, esto lo convierte en un mecanismo de crédito de corto plazo. En las actuales circunstancias, aun cuando el peso andino de hecho incrementa la liquidez regional, no puede sustituir completamente a otras monedas como medio de pagos intrarregional. La emisión, que hasta el presente equivale a 80 millones de dólares, es modesta comparada con los montos que demanda el sostenimiento del comercio intrarregional. No obstante, si se le introdujeran modificaciones tendientes a reforzar sus características como activo de reservas internacionales, en especial en cuanto al método para establecer su valor, la diversificación de sus usos y el logro de un sostenido desempeño financieramente solvente por parte de su emisor, este activo se podría convertir en un medio eficaz para la creación de liquidez regional, con los consiguientes efectos positivos para el comercio.

Fuente: Luis Felipe Jiménez y Raquel Szalachman, Las monedas comunes y la creación de liquidez regional (LC/L. 724), serie Financiamiento del desarrollo, N° 12, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Proyecto Conjunto CEPAL/PNUD "Políticas Financieras para la Transformación Productiva con Equidad", 1992.

Asimismo, en la medida en que un medio de pago regional se convierta en una alternativa rentable para los tenedores de activos financieros en la región, puede constituirse en la piedra angular para desarrollar sistemas de financiamiento de las exportaciones intrarregionales basados en la captación de recursos provenientes de los propios países (Jiménez, 1993). Más específicamente, es posible concebir, aunque eso no significa que sea tarea fácil, la creación de un sistema para financiar las exportaciones intrarregionales fundado en la intermediación de instrumentos financieros, denominados en una moneda regional, con adecuadas características de convertibilidad, liquidez y rentabilidad.

4. El financiamiento de las exportaciones

Dada la necesidad de insertar las empresas nacionales, en particular las pequeñas y medianas, en el proceso de globalización y regionalización en curso, correspondería facilitar su articulación, entre otros medios, dotándolas de un acceso expedito al financiamiento. Actualmente, la banca comercial desempeña el principal papel en lo que respecta al financiamiento de las exportaciones en los países de la región, pero el acceso al mismo está seriamente limitado. Las empresas medianas y pequeñas, que podrían figurar entre los principales beneficiarios de un más fácil ingreso a mercados vecinos, se ven obstaculizadas por la insuficiencia de garantías reales y otros factores. El financiamiento bancario se dirige preferentemente a los exportadores finales o directos, quienes pueden contar con cartas de crédito de exportación u otros documentos similares, pero pasa por alto a los exportadores indirectos o proveedores de insumos intermedios o importados incluidos en las órdenes de exportación. Además, el suministro de crédito de corto plazo, característico de la banca comercial, limita el financiamiento posterior al embarque de bienes de capital y el de la inversión en capital fijo para actividades de exportación.

Lo anterior justifica que se complemente el financiamiento para la exportación que provee la banca comercial (Held, 1992). Para hacerlo, la modalidad más frecuente en los países de la región consiste en canalizar por intermedio de la banca determinadas líneas de crédito para financiar actividades de exportación suministradas por instituciones internacionales como el Banco Mundial, el BID y la Corporación Andina de Fomento. Sin embargo, estas líneas generalmente se destinan a los exportadores directos, cubren sólo en forma esporádica o parcial el financiamiento de las exportaciones de bienes de capital y, a menos que se cuente con fondos de garantía y sólidos seguros de crédito, denotan un marcado sesgo contrario a la pequeña y mediana empresa.

En la región el avance hacia una amplia complementación del financiamiento bancario (y la promoción) de las exportaciones es un proceso reciente. Por ahora, sólo en algunos países se han previsto fondos de garantía (previos y posteriores al embarque), seguros de crédito para la exportación y otros mecanismos de financiamiento que aseguren un amplio acceso a los exportadores directos e indirectos, así como a la pequeña y mediana empresa, y que permitan financiar las exportaciones de bienes de capital o la inversión en capital fijo necesario para exportar (véase el recuadro III-4). La creación de sistemas amplios y expeditos para el financiamiento de las exportaciones no tradicionales podría representar un gran potencial para los países de la región y ejercer un efecto particularmente importante sobre las exportaciones intrarregionales.

Finalmente, la posibilidad de subsidiar la tasa de interés con el fin de dar apoyo a las exportaciones intrarregionales, o a las ventas externas en general, está sujeta a varias limitaciones. La principal objeción es que ese tipo de medidas no resuelve la cuestión esencial que es dar acceso al financiamiento al gran número de empresas pequeñas y medianas y a los exportadores indirectos, que han surgido a raíz de las experiencias exitosas de venta de productos no tradicionales en el exterior.

Recuadro III-4
FINANCIAMIENTO DE LAS EXPORTACIONES EN MEXICO

El Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT) está encargado de impulsar la complementación del financiamiento de las exportaciones, con particular énfasis en la pequeña y mediana empresa y los exportadores potenciales. El BANCOMEXT opera como banco de primer nivel, al financiar directamente a los exportadores por intermedio de su red de oficinas, y como banco de segundo nivel al efectuar operaciones en apoyo de la exportación por intermedio de los bancos comerciales. El objetivo de sus actividades es proporcionar a los exportadores mexicanos condiciones financieras similares a las de sus competidores a nivel internacional, con tasas de interés competitivas en el mercado.

La participación del BANCOMEXT en el financiamiento bancario de la exportación es sustancial. Durante el bienio 1991-1992 BANCOMEXT cubrió 60% del financiamiento de pre y post-embarque de corto plazo y 100% del de largo plazo de proyectos de inversión. Casi 75% de los préstamos se han canalizado hacia empresas manufactureras y servicios de exportación. Para facilitar el acceso de la pequeña y mediana empresa a los préstamos de exportación, el Banco reformuló su garantía a la exportación con cláusulas de pago incondicional e inmediato. Además, introdujo las tarjetas de crédito para uso de los exportadores y otros instrumentos financieros, a los que se ha dado acceso a los exportadores indirectos, debido a que la experiencia mexicana con cartas de crédito nacionales no produjo los resultados esperados. Entre 1991 y 1992 estas medidas beneficiaron a 15 000 pequeñas y medianas empresas.

BANCOMEXT: Instrumentos financieros de apoyo a la exportación

INSTRUMENTO	OBJETIVO
Tarjeta "EXPORTA I"	Dar acceso inmediato a financiamiento para capital de trabajo; se incluye a los exportadores indirectos
Tarjeta "EXPORTA II"	Dar acceso inmediato a financiamiento para la adquisición de maquinarias y equipos por parte de empresas exportadoras
Factoraje	Proveer financiamiento a los exportadores indirectos mediante la compra de sus facturas por cobrar
Arriendo mercantil o <u>leasing</u>	Arrendar bienes de capital a empresas pequeñas y medianas vinculadas a actividades de exportación
FACE	Financiar la cartera de exportación con recursos obtenidos en el exterior
PROFIME	Financiar importaciones realizadas por exportadores

Fuente: G. Held, "Financiamiento de exportaciones e integración regional", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Proyecto Conjunto CEPAL/PNUD "Políticas Financieras para la Transformación Productiva con Equidad", 1992, inédito.

B. HACIA UNA MENOR DISCRIMINACION INTRARREGIONAL

1. Del bilateralismo al multilateralismo comercial

La experiencia comercial de otras regiones, particularmente de Europa, sugiere que los acuerdos bilaterales o de cobertura geográfica restringida pueden tener efectos netos positivos si, además de estar integrados por países que han superado los desequilibrios macroeconómicos y con regímenes comerciales de limitada protección frente a terceros, están inmersos en una dinámica de discriminación decreciente que se refleja en la existencia de mecanismos concretos para reducirla. Al respecto resulta ilustrativo señalar que la cláusula de nación más favorecida (NMF) fue un mecanismo que propició la multilateralización gradual de los acuerdos bilaterales a fines del siglo XIX, si bien la exigencia de que fuera aplicada en forma incondicional durante el período transcurrido entre las dos guerras mundiales obstaculizó la liberalización gradual del comercio (véase el recuadro III-5). Además, cabe recordar que tradicionalmente las negociaciones del GATT se hacen a nivel bilateral, entre los mayores proveedores, y que por medio de la NMF éstos son multilateralizados.

En América Latina, la experiencia de los países centroamericanos en materia de acuerdos bilaterales en el pasado fue positiva, aunque de corta duración. Por una parte, se concertó una serie de acuerdos bilaterales de libre comercio intra-centroamericano durante la década de 1950, pero muy pronto fueron convertidos en un acuerdo multilateral que, posteriormente, facilitó la dinámica expansión del comercio intracentroamericano registrada durante los años sesenta y setenta.¹⁸ Por otra parte, los procesos de industrialización y liberalización del comercio al interior de la subregión se dieron simultáneamente, lo que hizo que los acuerdos bilaterales y, más tarde, los subregionales, enfrentaran menos obstáculos resultantes de intereses creados al amparo de políticas nacionales de sustitución de importaciones.

Los miembros de la ALALC y la ALADI, en cambio, tuvieron una experiencia menos fructífera. Por una parte, se estancó el proceso de liberalización promovido en el contexto de la ALALC (sujeto a los términos del Tratado de Montevideo suscrito en 1960) mediante la multilateralización de concesiones comerciales negociadas bilateralmente. En ese debilitamiento incidió el hecho de que, durante la etapa de sustitución de importaciones, la protección nacional otorgada a los procesos de industrialización dio origen a intereses creados opuestos a la liberalización amplia de mercados a nivel regional. Esa actitud, sumada a las tentativas de regulación vinculadas al esfuerzo de programación industrial a nivel de la subregión, contribuyó a frenar la expansión del libre comercio intrarregional en el marco del Pacto Andino.

Por otra parte, al percibir el grado de rigidez de la ALALC, se intentó dar mayor flexibilidad al proceso de integración mediante un fortalecimiento de su dimensión bilateral, lo cual llevó a la constitución de la ALADI, con la firma del Tratado de Montevideo en 1980. Al autorizar la suscripción de acuerdos de alcance parcial, el Tratado facilitó el bilateralismo no sólo en el ámbito de las concesiones comerciales, sino también en el de las normas aplicables al comercio intrazonal. Al mismo tiempo, la transferencia de la facultad de establecer normas a cada país en forma individual significó capacitarlas también para administrar los acuerdos, lo que además de hacer posible que surgieran contradicciones en

¹⁸ En 1960 se firmó un acuerdo que superaba tanto los convenios bilaterales previos como el multilateral celebrado en 1958, puesto que a diferencia de éstos, en vez de listas de productos que podían beneficiarse del libre comercio, contenía una limitada nómina de los que quedaban excluidos.

Recuadro III-5

LOS ACUERDOS BILATERALES EN LA HISTORIA EUROPEA

En términos históricos, el bilateralismo no ha sido necesariamente pernicioso. Son bien conocidas sus favorables consecuencias durante la segunda mitad del siglo XIX, cuando el acuerdo franco-británico de 1860 dio comienzo a una progresiva liberalización del comercio en Europa. La experiencia europea sugiere que entre las condiciones que permitieron que esos compromisos bilaterales tuvieran efectos netos positivos se cuentan su decreciente grado de discriminación y el contexto de liberalización comercial y de estabilidad macroeconómica en que se dieron.

Durante la segunda mitad del siglo XIX, se logró reducir la discriminación mediante la introducción del principio de nación más favorecida, lo que significaba que Francia e Inglaterra se extendían recíprocamente toda concesión que cualquiera de ambos otorgara a otros países. En los acuerdos bilaterales rápidamente convenidos por Francia y el Zollverein con otros países europeos entre 1861 y 1866 también se mantuvo el principio de nación más favorecida, con el resultado de que la liberalización comercial se extendió a todos los países que tenían acuerdos bilaterales.

Los acuerdos bilaterales suscritos durante esa época también sirvieron para iniciar y fortalecer el generalizado proceso de liberalización comercial que se registró en Europa entre 1860 y finales de la década de 1870. En Francia, por ejemplo, el ejecutivo aprovechó su derecho de celebrar acuerdos comerciales con otros países para evitar enfrentar los intereses proteccionistas que se manifestaban en el legislativo. En Alemania, la reducción unilateral de aranceles de la década de 1870 se produjo después de que el Zollverein llegara a un acuerdo bilateral con Francia que, al liberalizar las importaciones, atenuó la oposición de los intereses proteccionistas del sur de Alemania a que se redujera el arancel externo común.

A su vez, la historia del período entre ambas guerras mundiales sugiere que no se deben desperdiciar las oportunidades de desencadenar procesos de liberalización comercial mediante la suscripción de acuerdos parciales, de cobertura geográfica limitada. Durante la depresión de la década de 1930, en los países industrializados la inestabilidad financiera se tradujo en un bilateralismo perverso, caracterizado por la excesiva aplicación de controles cambiarios, cuotas y licencias, cuyo resultado fue una drástica contracción de su comercio. También reforzó las asimetrías existentes al reducir, por ejemplo, las opciones comerciales de los Balcanes, y fortalecer, por consiguiente, la capacidad de Alemania para determinar unilateralmente las condiciones que regían sus relaciones comerciales con esa región. Sin embargo, la insistencia de países como Inglaterra y los Estados Unidos en la necesidad de liberalizar el comercio sobre la base de una aplicación incondicional del principio de nación más favorecida parece más bien haber obstaculizado que favorecido la apertura comercial, puesto que otros países (los escandinavos y los del BENELUX, por ejemplo) estaban dispuestos a liberalizar parcialmente su comercio, pero no a generalizar esas concesiones.

Fuente: D.A. Irwin, Multilateral and Bilateral Trade Policies in the World Trading System: An Historical Perspective, Washington, D.C., Banco Mundial, 1992; y Sociedad de las Naciones, Commercial Policy in the Interwar Period: International Proposals and National Policies, Ginebra, 1942, Series de Publicaciones de la Sociedad de las Naciones, 1942.II.A.6.

las reglas del juego, dio lugar a ambigüedades respecto de la radicación de los poderes de decisión y la interpretación de normas (Zelada Castedo, 1983).

Así, dos factores que reflejan parcialmente las distintas posiciones de los gobiernos en cuanto a la posibilidad de multilateralizar los esquemas bilaterales, contribuyeron a obstaculizar la convergencia entre el bilateralismo y la extensión multilateral (regional) de los acuerdos convenidos por los miembros de la ALADI durante la década de los ochenta. Primero, su armonización se hizo depender básicamente de instancias institucionales multilaterales (el consejo de ministros, la conferencia de evaluación y convergencia, el comité de representantes permanentes y la secretaría general), cuyas facultades habían sido cuestionadas o reducidas.

Segundo, sin que hubieran normas expresas al respecto, se tendió a supeditar la convergencia de los acuerdos entre los miembros de la ALADI a la paulatina desaparición de los convenios de alcance parcial y a su sustitución progresiva y facultativa por los de preferencia arancelaria y otros acuerdos de alcance regional. En un marco de desequilibrios y de ajustes que hacían más fácil restringir las importaciones cuando existían acuerdos bilaterales, era poco probable que se diera este tipo tan amplio de convergencia.

2. La adhesión flexible a los acuerdos y los "socios naturales"

En el actual contexto de apertura comercial, la adhesión flexible y efectiva a acuerdos preferenciales podría facilitar una extensión gradual de las preferencias a otros países,¹⁹ lo que sería congruente con la gestación de un regionalismo abierto en cuyo marco se redujera la discriminación intrarregional. Promover la adhesión efectiva ofrece dos ventajas. Por una parte, reduce la superposición de áreas que provoca la multiplicidad de acuerdos simultáneos de integración —si bien no garantiza una convergencia total— y puede facilitar la constitución de grupos de países que actúen como propulsores de procesos renovados de integración regional. La configuración del MERCOSUR como resultado de la adhesión de Uruguay y Paraguay a un proceso de cooperación bilateral entre Argentina y Brasil podría representar un ejemplo de la aplicación más usual de este procedimiento. En otros casos, como el del Mercado Común Centroamericano con respecto a Costa Rica a comienzos de la década de los sesenta, se contempló una cláusula de adhesión explícita. Entre otros ejemplos se cuentan el mismo GATT, la Comunidad Económica Europea y el TLC (Fuentes, 1993).

Por otra parte, la flexibilidad de incorporación reduce la probabilidad de desviación de comercio y hace más factible el aprovechamiento de economías de escala; también puede incidir positivamente en la inversión. Lo anterior supone privilegiar, mediante procesos flexibles de adhesión, la liberalización amplia del comercio entre países que ya realizan un nutrido intercambio ("socios naturales").

¹⁹ En el Artículo 4, inciso a) de la Resolución 2 del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de los miembros de la ALADI se establece que los acuerdos de alcance parcial "deberán estar abiertos a la adhesión, previa negociación, de los demás países miembros". Establecer condiciones claras y objetivas de ingreso, en vez de dejarlos sujetos a un proceso vago de negociación, podría facilitar el acceso.

La heterogeneidad de las situaciones comerciales en la región, así como el hecho de que las relaciones bilaterales entre países de distinto tamaño pueden entrañar grandes diferencias en cuanto a la importancia relativa de los copartícipes, determinan que no haya ninguna relación bilateral en la que las proporciones de comercio recíproco sean superiores a 25% para ambos países. En otras palabras, si se asume que esa proporción indica que dos países son "socios naturales", el caso no se da en América Latina y el Caribe. Existen dos maneras de encarar esta situación. La primera sería establecer acuerdos preferenciales entre varios países de la región, para así aumentar la proporción de comercio efectivo sujeto a tratamiento preferencial. La segunda alternativa sería esperar que la liberalización comercial de carácter unilateral que ya se ha producido genere gradualmente una mayor interdependencia comercial: solamente entonces, en una etapa ulterior, se suscribirían acuerdos preferenciales basados en el razonamiento de los "socios naturales".

3. Aranceles externos comunes

El establecimiento de un arancel externo común representa un esfuerzo por profundizar, más que por ampliar, un acuerdo de integración. Por consiguiente, su factibilidad será menor en un contexto de progresivo aumento del número de miembros de un acuerdo que en uno de consolidación de compromisos ya adquiridos. A su vez, la conveniencia de establecerlo dependerá de las características de los países que suscriben un acuerdo de integración. Suponiendo que sus niveles sean bajos, los aranceles comunes se justificarán más en el caso de países que combinen un alto grado de comercio recíproco y estructuras económicas similares. En estos casos, la aplicación de aranceles diferenciados a los diversos insumos introduciría desigualdades en los niveles de protección efectiva de cada país miembro y generaría condiciones propicias a la denuncia de prácticas desleales y al establecimiento de restricciones al comercio.

Por otra parte, las diferencias de precios de los productos importados del resto del mundo incentivarían el contrabando. El arancel externo común también facilita la realización de negociaciones comerciales conjuntas, si bien éstas no exigen su existencia. Además, reduce la necesidad de imponer normas de origen estrictas y, por consiguiente, de introducir medidas proteccionistas adicionales, puesto que se elimina el incentivo para ingresar importaciones por conducto del país con aranceles más bajos. Una alternativa sería adoptar aranceles comunes de manera gradual, dando prioridad a aquellos sectores en donde las diferencias de incentivos provocan mayores distorsiones (véase el recuadro III-6).

Recuadro III-6

EL TLC Y LOS ARANCELES EXTERNOS COMUNES

Aunque en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte no se contempla un arancel externo común, se adoptó excepcionalmente en el caso de los computadores. Esta medida facilitó llegar a un acuerdo sobre normas de origen relativamente sencillas, ya que al no existir aranceles externos diferentes tampoco hay incentivo para introducir computadores en un país miembro del TLC por conducto del que tenga menores aranceles. En el curso de diez años, México reducirá su arancel externo, que actualmente fluctúa entre 10% y 20%, a los niveles aplicados por los Estados Unidos y Canadá, que están entre 3.7% y 3.9%. También se eliminarán, dentro de un plazo de siete años, los beneficios de reintegro de derechos (drawback) a los que pueden acogerse las industrias maquiladoras, que producen la mayor parte de los computadores fabricados en México. La regla de origen establece simplemente que los computadores serán considerados norteamericanos si la tarjeta de circuitos es elaborada en la región y si su transformación se realiza de tal manera que se modifica su clasificación arancelaria.

Fuente: G. Hufbauer y J. Schott, NAFTA: An Assessment, Washington, D.C., Institute for International Economics, febrero de 1993, p. 7.

4. La extensión del tratamiento nacional a la inversión intrarregional

Conviene distinguir entre la aplicación del tratamiento nacional a los bienes y a inversiones y servicios. En el artículo III del GATT se establece el derecho a tratamiento nacional, pero sólo para los bienes. De acuerdo con este principio, una vez que los productos importados han ingresado al mercado nacional y cumplido los requisitos exigidos en la frontera (como aranceles), no deberán ser objeto de impuestos o reglamentos que no sean los aplicados a los productos nacionales.

Sin embargo, el tratamiento nacional ha ido cobrando mayor importancia a medida que se expanden las actividades de las empresas transnacionales y se libera progresivamente el comercio de servicios; estas tendencias, que forman parte del proceso integral de globalización, han contribuido a restarle importancia a las medidas comerciales aplicadas en la frontera. En tal contexto, entre las excepciones más importantes al tratamiento nacional figuran prohibiciones o límites a la actuación de empresas extranjeras en determinados sectores, procedimientos estrictos de autorización y restricciones a la adquisición de empresas nacionales. Otras formas menos estrictas de exclusión del tratamiento nacional se refieren a las compras estatales y al otorgamiento preferencial de subsidios, divisas y asistencia a empresas nacionales. La presencia física de una filial foránea también acarrea la aplicación de reglamentaciones atinentes a extranjeros, lo que se vincula con el tema de la política de migración.

Por el hecho de no estar sujetos a aranceles, la protección de los servicios tiende a limitarse a establecer excepciones al tratamiento nacional; así, reducir la protección supone eliminar tales excepciones. Dado que la exportación de numerosos servicios implica establecer una sucursal en el país que los importa, el derecho a hacerlo tiende a ser el ámbito de jurisdicción más importante del tratamiento nacional. A su vez, y a diferencia del régimen de nación más favorecida aplicado en el comercio de bienes, en el caso de la mayor parte de los servicios no existe, ni en América Latina y el Caribe ni a

nivel subregional, una experiencia prolongada en materia de acuerdos bilaterales para extender el tratamiento nacional a su comercio.

Hay sectores en los que algunos países de la región no discriminan entre inversión extranjera e inversión nacional y otorgan, en la práctica, un tratamiento nacional a la segunda. También existen acuerdos bilaterales que explícitamente extienden el tratamiento nacional a la inversión procedente del otro país, lo que no sólo favorece la inversión destinada a todos los sectores, sino también el comercio de servicios, que en buena parte depende del derecho a establecerse de que gozan las empresas extranjeras. La extensión del tratamiento nacional a la inversión proveniente de la región, que puede ampliarse gradualmente mediante acuerdos con diversa cobertura geográfica, constituiría una forma concreta de propiciar el avance de un proceso de regionalismo abierto.

Lo anterior podría complementarse con acuerdos sobre protección de inversiones y otros para evitar la doble tributación. Los primeros, proporcionarían una mayor seguridad y los segundos contribuirían a impedir efectos discriminatorios no deseados, producto de tasas tributarias diferentes.

Por otra parte, cabría evitar que cada país de la región extendiera a los demás el tratamiento nacional de manera diferente. Si así ocurriera, podrían producirse superposiciones y complicaciones administrativas. Probablemente convendría que el tratamiento nacional se extendiera gradualmente entre los países de la región, pero que el criterio de excepción fuera aplicado de manera uniforme.

5. Las normas que rigen la competencia desleal y el GATT

La legislación sobre derechos compensatorios, antidumping y salvaguardias constituye un complemento de la política arancelaria, en especial cuando se está desarrollando un proceso de apertura que, al eliminar la protección excesiva, aumenta la posibilidad de abusos derivados de prácticas desleales de comercio. A su vez, los procedimientos para enfrentar tales prácticas tienden a ser complejos en términos de metodología de medición y de organización. Es por eso que difícilmente pueden imaginarse las dificultades jurídicas y administrativas y la incertidumbre de los agentes económicos que causarían la proliferación de acuerdos de integración con diferentes disposiciones sobre prácticas de comercio desleal.

Por otra parte, el origen de las controversias en el ámbito de las relaciones comerciales internacionales ha tendido notoriamente a radicarse en disposiciones acerca de las barreras no arancelarias. En este sentido, resaltan las referidas a la aplicación de las cláusulas sobre subsidios y derechos compensatorios (en el marco del GATT), y sobre derechos compensatorios y antidumping (en el caso de las relaciones entre Estados Unidos y Canadá). Los procedimientos para dirimir tales diferencias generalmente contemplan la constitución de grupos arbitrales, una vez agotadas las instancias previas de consulta o mediación.

En términos generales, el problema fundamental que provoca la existencia de diferentes procedimientos para la resolución de conflictos es que el dictamen de un grupo arbitral que evalúa, por ejemplo, la relación comercial entre el país A y el B puede contradecir el emitido por otro con respecto a los nexos del mismo país A con algún tercero. El problema se agrava cuando las disposiciones legales contenidas en los acuerdos también son diferentes.

El tema ya ha suscitado atención y en el seno del GATT existe inquietud con respecto al mecanismo previsto para dirimir controversias en el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá. En particular, se ha señalado la posibilidad de que las conclusiones del grupo binacional entren en conflicto con las de un cuadro multilateral de analistas del GATT, y que los intereses de terceras partes resulten comprometidos (Inside US Trade, 1991). Cuando un país miembro de una zona de integración adopta procedimientos bilaterales para zanjar diferencias con un tercer país, puede que sean afectados los intereses de las demás partes del esquema.

Una forma de reducir la complejidad y los costos asociados a la mayor o menor discriminación que puede resultar de diversos acuerdos de integración es restringir al mínimo el número de instrumentos de política comercial (aranceles y reglas de origen, por ejemplo) que puedan generar efectos preferenciales como consecuencia de negociaciones bilaterales o subregionales. Para lograrlo se puede recurrir a códigos multilaterales, como los del GATT, y aplicarlos a la regulación de otros instrumentos de política comercial. En este sentido resulta particularmente evidente la complementariedad entre el avance de las negociaciones en el ámbito multilateral (GATT) y el de las tratativas regionales y subregionales de carácter preferencial. En la medida en que se logren avances en el ámbito del GATT sobre temas como antidumping, subvenciones, derechos compensatorios y salvaguardias, se podrían aplicar a nivel nacional, subregional o regional, sin necesidad de adoptar compromisos discriminatorios frente a terceros.²⁰ Se evitarían así posibles traslajos o engorrosas negociaciones bilaterales o subregionales en torno de cada uno de esos temas. Por otra parte, el GATT constituye una instancia supranacional que puede complementar o sustituir —al menos en parte— la capacidad institucional que requieren los acuerdos de integración.

Muchos de los tratados de integración suscritos en el pasado, como los de la ALALC y el MCCA, contienen disposiciones reproducidas directamente del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). De la misma manera, acuerdos emanados de la Ronda Uruguay podrían traducirse en convenios subregionales o regionales que no supongan tratamiento preferencial en el área normativa. El TLC de América del Norte ilustra parcialmente esta posibilidad, puesto que incluye disposiciones propuestas en el marco de las negociaciones de la Ronda Uruguay. En la medida en que esos preceptos sean adoptados multilateralmente en el seno del GATT, se moderará la dimensión discriminatoria del TLC.

6. La simplificación de las normas de origen

Con la globalización y la desverticalización de empresas, reflejadas en una proporción creciente de actividades sujetas a subcontrataciones en diversos países, las normas de origen son a menudo consideradas como instrumentos para evitar este proceso, contribuyendo a mantener actividades que de otra manera serían desplazadas a otros países con menores costos. Sin embargo, las normas de origen pueden convertirse en un instrumento proteccionista, provocar distorsiones y también severos efectos discriminatorios (SELA, 1993) (véase el recuadro III-7). Específicamente, al establecer que en los productos que se exporten a un país determinado sólo se pueden utilizar insumos procedentes del mismo,

²⁰ Lamentablemente los resultados de la Ronda Uruguay no resultaron satisfactorios en lo que se refiere al tema de antidumping, lo cual podría justificar acuerdos más precisos y transparentes sobre ello a nivel regional o subregional. La integración, congruente con el regionalismo abierto, podría entonces ser un "cimiento" de un orden económico internacional más transparente y menos proteccionista.

Recuadro III-7

**LAS NORMAS DE ORIGEN Y LOS COMPROMISOS
MÚLTIPLES DE INTEGRACION**

En ausencia de un arancel externo común, en una zona de libre comercio habría un incentivo para desviar las importaciones hacia el país con el nivel más bajo de aranceles, para luego ingresarlas al resto de los países bajo el amparo del régimen de libre comercio. Por consiguiente, las reglas sobre el origen de las mercancías comerciadas son más importantes en el caso de las zonas de libre comercio que en el de las uniones aduaneras. Esto puede ser particularmente significativo a la luz de la creciente tendencia a utilizar estas reglas como instrumento proteccionista, en desmedro del libre comercio impulsado oficialmente mediante acuerdos. Así, es posible que se recurra al establecimiento de requisitos estrictos sobre origen o contenido nacional como mecanismo para frenar las importaciones sin tener que aplicar un arancel u otras barreras no arancelarias.

Cuando los países acuerdan compromisos bilaterales en materia de reglas de origen existe la posibilidad de que se produzcan complicaciones administrativas, incertidumbre, distorsiones económicas y conflictos. En primer lugar, es evidente que la labor de los organismos públicos o privados responsables de certificar el origen de las mercancías se hará mucho más compleja. A esto se suman las complicaciones y costos que tales medidas acarrearán a las empresas, que deben procesar y entregar información detallada sobre la composición de insumos de las mercancías exportadas; para las más pequeñas, que cuentan con menos medios contables y de computación, esto puede constituir un serio problema.

En segundo término, en los acuerdos bilaterales de libre comercio se puede intensificar el efecto proteccionista de las reglas de origen, puesto que el origen nacional de las mercancías queda limitado sólo a los dos países miembros. En una zona más amplia de libre comercio, el mayor número de integrantes conlleva la posibilidad de incluir, de manera acumulativa, productos de orígenes más diversos. Por ejemplo, en un acuerdo bilateral o una zona de libre comercio se puede acordar circunscribir el comercio a los productos con 50% o más de contenido nacional. En este caso, si el contenido nacional del producto a ser exportado por una de las partes del acuerdo sólo alcanza un 25%, no lo podrá exportar a la otra. En cambio, si existieran tres países miembros, y el producto incluyera 25% de contenido nacional del segundo y 25% del tercero, podría ingresar al mercado del primer país miembro.

Finalmente, las normas de origen diferenciadas pueden influir en forma adversa sobre la eficiencia. En la medida en que los requisitos de origen aplicables a un país sean significativamente mayores que los que rigen para otro miembro, existe la posibilidad de que los productores locales que utilizan los insumos importados desde el segundo, o las exportaciones de éste, sustituyan las importaciones procedentes del otro, sin que esto pueda atribuirse a distintos niveles de eficiencia; se trataría de un caso de desviación de comercio.

Fuente: CEPAL, La integración centroamericana frente a múltiples compromisos de negociación comercial (LC/MEX/R.377), México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México, 1992.

se favorece a las empresas de ese país y se impide que las de otros puedan beneficiarse de las acciones de integración. Este puede ser un tema particularmente importante en el contexto de un proceso de integración productiva impulsado directamente por empresas de diversas nacionalidades que importan insumos desde países que no son miembros de los acuerdos de integración. Por otra parte, la aplicación generalizada de normas de origen estrictas puede discriminar en contra de los países pequeños, de menor desarrollo relativo y con sectores industriales menos integrados, al imponer costos adicionales a sus exportaciones, ya que podrían obtener insumos a más bajo precio provenientes de otros países.

Se justificaría, por consiguiente, simplificar las normas de origen y recurrir a otros instrumentos explícitos de protección (aranceles) cuando no sea aconsejable o posible liberalizar el comercio.²¹ También se podría prescindir de la exigencia sobre certificados de origen para importaciones cuyo valor sea inferior a cierto monto predeterminado,²² lo que favorecería a los pequeños productores y comerciantes y reduciría los costos administrativos que supone la aplicación de estas disposiciones.

7. Normas técnicas

La decreciente importancia de las medidas impuestas en las fronteras (aranceles), los mayores conocimientos técnicos en materia de salud y medio ambiente, así como la existencia de consumidores con crecientes niveles de ingreso y de exigencia, han contribuido en conjunto a intensificar la aplicación de normas técnicas al comercio internacional. La abundancia de reglas y de organismos gubernamentales y no gubernamentales responsables de su formulación o puesta en práctica, y la distinta evolución y capacidad institucional y técnica de cada país han dado lugar, a su vez, a que la aplicación de las normas ofrezca un limitado grado de transparencia y se preste a potenciales abusos con intenciones proteccionistas.

Partiendo del reconocimiento de que las normas son válidas (véase el recuadro III-8), para evitar que se conviertan en barreras arbitrarias al comercio y propicien en cambio la consolidación de un regionalismo abierto, se debe tratar, en lo posible, de aplicar reglas y procedimientos de evaluación internacionales; cuando éstos no existan o el país en cuestión prefiera normas nacionales más estrictas, podría ser aconsejable la aplicación de un tratamiento equivalente al otorgado a productores nacionales o del régimen de nación más favorecida concedido a otros países. Al igual que en el caso de las normas sobre comercio desleal, cobra particular importancia la aplicación de los acuerdos emanados del GATT y, en particular, de la Ronda Uruguay; esto se refiere a la ampliación del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, concluido en la Ronda de Tokio, y al Código de buena conducta para la elaboración, adopción y aplicación de normas por las instituciones con actividades de normalización, abierto a su aceptación de instituciones públicas y privadas.

²¹ En el esbozo del acuerdo sobre normas de origen contemplado como parte de la Ronda Uruguay sólo se prevé iniciar un programa de armonización después de finalizadas las negociaciones, así como suscribir una "declaración común" sobre las normas de origen aplicadas a productos con derecho a trato preferencial.

²² En el Tratado de Libre Comercio de América del Norte no se exige la presentación de certificados de origen en el caso de importaciones cuyo valor sea inferior a mil dólares estadounidenses.

NORMALIZACION DEL INTERCAMBIO ELECTRONICO DE DATOS

El intercambio electrónico de datos (IED) es el que se produce entre sistemas computacionales distintos, en forma automática y sin intervención humana en el procesamiento, transmisión y recepción de la información. Se está haciendo un uso creciente de este sistema en operaciones internacionales de comercio y transporte, contratos de compra y venta, apertura de cartas de crédito, emisión de documentos de embarque y otras, así como en los procedimientos portuarios y aduaneros.

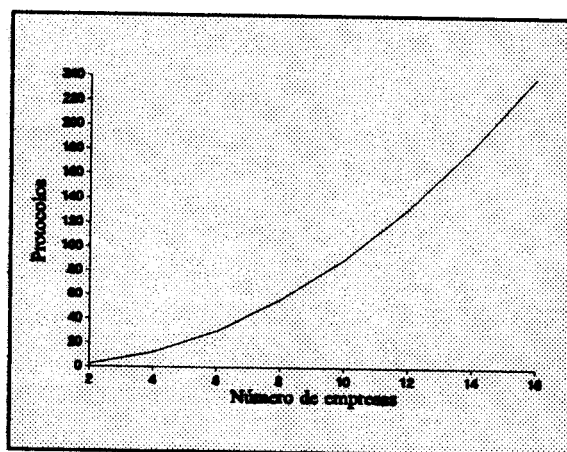
Actualmente, el IED ya constituye un instrumento básico para todos los agentes del comercio y el transporte internacionales y sus beneficios se han producido no sólo en ahorro de tiempo y reducción de costos de preparación y procesamiento de documentación, sino en una mejor programación de embarques y, por ende, en una más eficiente gestión de inventarios. En la práctica, la informatización y el IED han hecho posible métodos de producción y distribución como el "justo a tiempo" y "existencias cero". Sin embargo, el IED no se hubiera difundido como lo ha hecho sin una normalización previa.

En efecto, para que dos sistemas distintos se puedan "entender" mutuamente necesitan compartir 1 "protocolo" y efectuar 2 conversiones que permitan traspasar la información de un formato a otro; luego, 4 sistemas intercomunicados por pares requerirían 6 protocolos y 12 conversiones, en tanto que 12 sistemas o empresas tendrían que operar con 66 protocolos y 132 conversiones. El esquema se vuelve rápidamente mucho más complejo a medida que aumenta el número de interlocutores que desean comunicarse entre ellos. (Véase gráfico.)

Esta constatación llevó a concluir que si no se normalizaban los protocolos de intercambio de datos, en un mundo comercial cada vez más informatizado, se podría llegar prontamente a una situación en la que la mecanización de los procesos crearía mayor ineficiencia que los llamados métodos manuales.

Fue así que en el seno de las Naciones Unidas se establecieron las bases para la normalización de tres componentes del intercambio electrónico de datos: la terminología, recogida en el **Directorio de elementos de datos comerciales (UNTDDED)**; las prácticas recomendadas para el intercambio de información, que aparecen en el **Directorio para el intercambio de datos comerciales (UNTDID)**, incluida la norma UN/EDIFACT (Intercambio electrónico de datos para la administración, el comercio y el transporte), que reúne el conjunto de reglas para la construcción de los mensajes; y el código de conducta para el intercambio de datos (UNCID), en el que se establecen los principios legales que se deben respetar en estas operaciones.

En UNTDED y el UN/EDIFACT ya han sido adoptados por la Organización Internacional de Normalización (ISO) y su uso se ha generalizado en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y del Sudeste de Asia. En la CEE, donde se enfrentaba la necesidad de procesar 12 formatos de datos para poder llevar una estadística comunitaria, ambas normas son de uso obligatorio en el desarrollo de sistemas de información comercial y de transporte. En América Latina, por su parte, se aprecia un interés creciente en el IED, por lo que debería ser contemplado en los acuerdos de complementación económica como un instrumento de comercio. Asimismo, su normalización tendría que ser fomentada desde los ámbitos de gobierno.



$$\text{Función : } n \times (n - 1)$$

8. Las normas sobre transporte

En general, la ausencia de normas comunes en América Latina y el Caribe representa un impedimento menor para la realización de intercambios comerciales, tal como ocurre con la existencia de diferentes voltajes eléctricos en la región. Sin embargo, hay ciertos casos, particularmente el del transporte terrestre, en los que la falta de normas comunes aumenta los costos de transacción significativamente, y va en desmedro de la integración regional.

En el marco de los esquemas subregionales de integración de Centroamérica, del cono sur, del Grupo Andino y del MERCOSUR, se han realizado permanentes esfuerzos por normalizar los pesos y dimensiones de los vehículos de carga a fin de simplificar el transporte internacional dentro de cada una de esas agrupaciones. Excepto en el caso del MERCOSUR, empero, esas iniciativas aún no se han convertido en convenios con vigencia legal, al parecer debido a que los países que forman parte de esquemas de integración suelen plantear objeciones a las normas principalmente por encontrarse en alguna de las tres situaciones siguientes: i) la infraestructura de sus rutas habilitadas para el transporte internacional no ha sido diseñada según los estándares que se propone aplicar y su adecuación sería muy costosa; ii) consideran las normas demasiado restrictivas en comparación con las nacionales y los transportistas exigen que estas últimas sean aceptadas por los demás países; y iii) los criterios de adquisición de los vehículos de transporte existentes en el país han determinado que sus dimensiones sean menores y los transportistas temen que la competencia de vehículos más grandes les sería perjudicial (Gould, 1993).

Por carecer de las necesarias conexiones viales a través del Istmo de Panamá, Centroamérica tiene pocas probabilidades de realizar por carretera su comercio con los países sudamericanos, por lo que la armonización de normas entre ambos no es urgente. En cambio, los países del cono sur, del Grupo Andino y del MERCOSUR actualmente utilizan, en mayor o menor escala, esta vía para sus intercambios. Las discrepancias entre las normas de estas tres agrupaciones no son significativas, pero, aún así, deberían armonizarse con miras a facilitar el transporte internacional. Al hacerlo se eliminarían también ciertos focos de conflicto interno en Bolivia y Perú.

Otra medida que requiere normalización es el ancho de la trocha ferroviaria (distancia entre los rieles) (Gould, 1993). Cuando dos líneas que empalman tienen trochas distintas, los vagones no pueden pasar de una a la otra si primero no se les modifica la distancia entre ruedas en el eje, o se les reemplaza la estructura que lleva los ejes (*hogy*) por la correspondiente a la otra medida. En Argentina, Brasil, Chile y Perú, por ejemplo, los ferrocarriles principales tienen dos o tres trochas diferentes hecho que evidentemente complica el transporte interno en esos países. En general, el problema se supera mediante el transbordo de las mercancías; sólo en Chile se recurre al cambio de juego de ejes, en el caso del transporte de madera para la producción de celulosa.

A nivel internacional, Guatemala, El Salvador y México, así como los países del cono sur de Sudamérica —Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Perú, Paraguay y Uruguay— tienen diversas interconexiones ferroviarias. De éstas, las de Argentina con Brasil, de Brasil con Uruguay, de Bolivia con Perú y de Guatemala con México tienen trochas diferentes a ambos lados de la frontera. No existen instalaciones para modificar la distancia entre ruedas ni para sustituir el juego de ejes, lo que impide el paso transfronterizo directo de vagones de carga y de pasajeros y obliga a transbordar las mercancías. Esto encarece el transporte por ferrocarril y lo hace menos competitivo que el realizado por carretera, en detrimento de la contribución que los ferrocarriles de cada país podrían hacer a la integración regional.

C. IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA ACCEDER A LAS POTENCIALIDADES DE LA INTEGRACION

La continuidad y solvencia de los esfuerzos de integración regional e internacional está relacionada con una equitativa distribución de sus costos y beneficios entre todos los participantes y, en particular, con que se brinde a los países con menor capacidad la posibilidad de aprovechar las oportunidades que ofrece la integración. La naturaleza del tema ha cambiado en el actual marco de liberalización comercial, puesto que ésta ha reducido los costos de desviación del comercio que debían asumir los países de menor desarrollo relativo al llegar a acuerdos preferenciales con otros países. Sin embargo, aún es cierto que los países más rezagados de la región o del hemisferio podrían tener menores oportunidades que los más avanzados para aprovechar el potencial de los compromisos integradores. Por otra parte, también se ventilan contraargumentos, en el sentido que llegar a acuerdos con los países con menor capacidad de competir dejará de ser atractivo para los demás países en la medida en que aquellos exijan un tratamiento preferencial, con lo cual perderán la oportunidad de generar los beneficios que obtendrían sus empresas al acceder a mercados ampliados. A continuación se exploran algunas opciones que podrían conciliar estas posiciones y al mismo tiempo facilita una participación más plena de los países de menor desarrollo relativo en los procesos de integración.

1. Reciprocidad y asimetrías

En los últimos tiempos la exclusión de la exigencia de reciprocidad, o el otorgamiento de condiciones especiales en el caso de países con menor capacidad de aprovechar las potencialidades de la integración, ha tendido a perder relevancia. Una de las razones es que ahora se reconoce que la ausencia total de reciprocidad y, por consiguiente, de interdependencia, puede originar situaciones inestables que hacen incierto el acceso a los mercados de los copartícipes comerciales. En la práctica, tanto en las negociaciones de la Ronda Uruguay, como en las del TLC de América del Norte, se ha considerado explícitamente la reciprocidad de países en desarrollo.

No obstante lo anterior, aún existe el riesgo de que ante una liberalización amplia y repentina del comercio entre países o sectores con distintos niveles de desarrollo se produzcan efectos de polarización de inversiones y de eliminación de facilidades productivas en los de menor desarrollo que, de concedérseles mayor tiempo para el ajuste, podrían mejorar su competitividad. Tal efecto es posible, en particular, en los sectores industriales de los países más pequeños de América Latina y el Caribe, dado el predominio de Argentina, Brasil y México en materia de exportaciones intrarregionales de manufacturas.²³ Sin embargo, parece que la competencia que representan las importaciones regionales no entraña el mismo riesgo de que los productores nacionales sean eliminados del mercado, como ocurre cuando se enfrenta la competencia irrestricta de las importaciones provenientes, por ejemplo, de Japón, Corea y China.

En general, ante un proceso de liberalización comercial conviene tener en cuenta la capacidad de reasignar los factores liberados por los rubros que declinan. La rapidez de esta reasignación depende del

²³ Cabe señalar al respecto que tiende a existir cierta asimetría en cuanto a poder de negociación, ya que los países más pequeños y de menor desarrollo relativo en general dependen más del comercio intrarregional que los de mayores dimensiones.

dinamismo de la inversión global, de la flexibilidad de las empresas afectadas para adaptarse y lograr una mayor especialización intraindustrial, y de la eficacia de los programas de reconversión productiva, lo que incluye la capacitación laboral. En otras palabras, los beneficios generados por la creación de comercio sólo pueden materializarse si existe movilidad y de sustitución de factores productivos y de bienes. Esto significa que los países a los que resulta más difícil transformar sus estructuras de producción y de consumo no están en condiciones de aprovechar, a corto plazo, los beneficios potenciales de la creación de comercio. En este caso, la especialización aumentaría no como resultado de la expansión de una industria a expensas de otra, sino simplemente del desmantelamiento de la industria que ha perdido su protección y del consiguiente desempleo.

Lo anterior apunta a la conveniencia de dar más tiempo para el proceso de ajuste a los países más rezagados cuando liberalicen su comercio con otras economías más avanzadas de la región o del hemisferio, además de complementar este proceso con medidas adicionales, particularmente de corte nacional. En la práctica, en los acuerdos negociados entre Venezuela y los miembros de la CARICOM, así como entre México, Colombia y Venezuela y los países centroamericanos, se reconoce explícitamente la necesidad de un período de ajuste más prolongado. Asimismo, debe tomarse en cuenta que pueden existir sectores de países relativamente más desarrollados que también pueden requerir de períodos más prolongados para ajustarse a la liberalización del comercio con otros países (véase el recuadro I-1).

También le correspondería a los países con menor capacidad para aprovechar el potencial de la integración adoptar políticas adecuadas para enfrentar el comercio desleal que podría provenir de las empresas más grandes de la región. A corto plazo involucra políticas antidumping que a través de procedimientos objetivos, no discriminatorios y transparentes — asumidos a nivel nacional o subregional— y tomando los acuerdos negociados en la Ronda Uruguay como referencia, tengan la capacidad de evitar el efecto de prácticas predatorias. A más largo plazo podría contemplarse una política de competencia que fuera parte de los acuerdos de integración, y que tuviera como objetivo disuadir este tipo de prácticas a través de acciones punitivas que no involucraran restricciones al comercio.

Finalmente, para promover una medida de equilibrio en las relaciones comerciales recíprocas y evitar que las normas de origen se conviertan en importantes barreras al comercio, también convendría que, sin dejar de reconocer que existen casos especiales, dichas normas fueran en general poco exigentes; de lo contrario se estaría discriminando en contra de economías poco integradas o con menores posibilidades de generar valor agregado en proporciones significativas.

2. La difusión tecnológica y la inversión intrarregional como factor de compensación de desigualdades

En la medida en que no existan factores que impulsen la difusión global de la tecnología, las condiciones históricas iniciales reinantes en cada país tenderán en forma creciente a reforzar la correlación entre tamaño, eficiencia de la innovación y tasa nacional de crecimiento, lo cual podría acrecentar la distancia entre los países de menor desarrollo relativo y los demás cuando integren sus mercados.

Lo anterior fundamenta la necesidad de que el proceso de integración no sólo contemple la liberalización del comercio, sino que también impulse leyes apropiadas y compatibles sobre propiedad industrial, apertura de redes de información, movilidad de recursos humanos calificados y fomento de la inversión extranjera entre los países de la región con el fin de promover la imitación y la transferencia

de tecnologías.²⁴ Junto con facilitar la difusión tecnológica, los acuerdos de integración deberían permitir que las ventajas relativas de los países de menor desarrollo, como costos de mano de obra o de otros recursos, sean plenamente aprovechadas. Al ocuparse en particular de los canales de difusión de tecnología, se hace más patente la necesidad de favorecer especialmente el ingreso de inversión extranjera de origen regional, de la cual ya parece haber mayor proporción en los países pequeños que en los demás, lo que puede atenuar el efecto negativo de las asimetrías entre estructuras económicas muy diferentes.

La promoción de la inversión extranjera de origen regional como un medio de incrementar la posibilidad de que todos los países de la región aprovechen las oportunidades creadas por la integración haría necesario concertar mecanismos que, en forma discriminatoria, favorecieran las inversiones intrarregionales. Tal decisión podría justificarse en la medida en que, aparte de los beneficios derivados de las inversiones en sí, se generaran ventajas adicionales (externalidades), es decir, si esos flujos facilitarían el avance de un proceso de integración sostenible y sinérgico, que no fuera interrumpido por desequilibrios comerciales agudos y por las tensiones que los mismos generan. Sin embargo, también habría que tomar en cuenta los costos que puede acarrear el hecho de favorecer inversiones menos eficientes, en especial en comparación con las inversiones privadas que podrían efectuarse en el marco de un proceso de internacionalización creciente.

Si se supone la existencia de beneficios netos, la preferencia otorgada a la inversión intrarregional tendría que manifestarse en algún tipo de incentivo (subsidio) o mecanismo discriminatorio que se tradujera en cierta disponibilidad de recursos y garantizara que efectivamente se realicen inversiones compensatorias en los países de menor desarrollo relativo. Por otra parte, estos recursos podrían canalizarse hacia dichos países mediante diversos mecanismos. Uno podría ser la constitución de uno o varios fondos para financiar nuevos proyectos de inversión emprendidos por empresas originarias de los países más evolucionados, y destinados a los de menor desarrollo. La disponibilidad de recursos en cierto grado concesionarios sería indispensable para compensar los costos (de oportunidad) que encara el empresario privado al invertir en países de menor desarrollo relativo de la región en vez de hacerlo en otros, en los que el rendimiento de su inversión sería mayor (o los riesgos menores).

Otro mecanismo no necesariamente excluyente, para promover las inversiones privadas, sería utilizar los recursos disponibles para financiar incentivos fiscales en favor de la inversión intrarregional. Esos estímulos podrían incluir la exoneración de impuestos (por ejemplo, a la renta) en el caso de inversiones recíprocas, o el otorgamiento de certificados de abono tributario a empresas latinoamericanas y caribeñas que invirtieran en los países de menor desarrollo relativo. Las instituciones financieras o los bancos de desarrollo, a nivel regional o subregional, podrían proporcionar la base institucional para la puesta en práctica de algunos de estos esquemas.

Finalmente, existe la posibilidad de vincular los desequilibrios comerciales notorios y sostenidos con la concesión de recursos en condiciones preferenciales para proyectos públicos y privados de inversión. Ya se han realizado experiencias de este tipo en el caso de las exportaciones intrarregionales de petróleo, como lo demuestra el ejemplo del Fondo de Inversiones de Venezuela que ha convertido

²⁴ Tradicionalmente, la teoría económica tiende a resaltar la superioridad de las políticas de estímulo directo a las actividades innovadoras, comparadas con las que procuran favorecer a sectores económicos relativamente intensivos en innovación. En particular, se subrayan los efectos negativos que tiene la utilización de la política de comercio exterior para acelerar la dinámica de la innovación.

parte de los adeudos por concepto de compras de petróleo de los países centroamericanos y caribeños en financiamiento concesionario para inversiones en obras de infraestructura. En el futuro podrían implementarse iniciativas análogas que comprendieran la totalidad del comercio, así como la inversión pública y privada, y privilegiara a los países particularmente debilitados por la crisis económica y, a la vez, por graves conflictos políticos como El Salvador, Nicaragua y Haití. En este caso, el criterio determinante no sería sólo mantener la continuidad del esfuerzo de integración o elevar la equidad, sino también contribuir mediante la solidaridad regional a la consolidación de la democracia en América Latina y el Caribe.

3. Apoyo a las balanzas de pago de los países de menor desarrollo relativo

La existencia de equilibrios internos y externos consolidados se ha convertido en un criterio fundamental para identificar los países con mayores posibilidades de formar parte de acuerdos oficiales y exitosos de integración de comercio de carácter preferencial. Su aplicación conduce a promover la integración entre partes que ofrecen el menor riesgo a nivel de país. Sin embargo, conviene graduar este criterio. Así, si en un acuerdo de integración participan un país grande y otros de tamaño equivalente o menor, es importante que en el primero existan equilibrios internos y externos consolidados. De lo contrario, los desbordes causados por los desequilibrios macroeconómicos y la percepción de tales riesgos podrían hacerse extensivos al resto de los países que se integran con el que aún no ha consolidado sus equilibrios internos y externos.

Ahora bien, cuando se trata de relaciones asimétricas —aunque regidas por criterios de reciprocidad— con un país pequeño que aún no ha consolidado enteramente sus equilibrios internos y externos, el hecho de entrar a formar parte de un proceso de integración con países que guardan mayores equilibrios macroeconómicos puede incrementar su credibilidad y ayudarlo a lograr sus equilibrios, lo que a su vez refuerza el proceso de integración y la solvencia del conjunto de países participantes. La credibilidad, por su parte, puede inducir un aumento de la inversión, en particular si las expectativas favorables se extienden al resto de la región o subregión (y da lugar a externalidades, como ocurrió en el Sudeste asiático). Lo anterior explica por qué se le debe dar prioridad a la prestación del apoyo financiero requerido para consolidar los procesos de estabilización en los países más pequeños y de menor desarrollo relativo; además, dado que el monto de recursos necesario es más limitado, es posible esperar un impacto decisivo sin que se produzca una desviación significativa de financiamiento en desmedro de otros países.

D. LA COORDINACION DE LAS POLITICAS MACROECONOMICAS

1. La demanda de coordinación

Un requisito de la coordinación, en cualquiera de sus formas, es que las partes manifiesten tanto una demanda como una oferta de acciones comunes. La integración comercial no solamente incrementa la demanda de coordinación al intensificar la transmisión de los efectos macroeconómicos, sino que también hace más estrecha que en el pasado la interacción entre las políticas de los países a la vez que da mayor relieve a la evolución económica de las partes. Además, en la medida en que las aperturas unilaterales incrementan el comercio intrarregional, los países se ven envueltos en una interacción macroeconómica más acentuada, sea que existan o no preferencias comerciales.

A su vez, las características del intercambio pueden incidir en las formas de vinculación macroeconómica entre países. En particular, cuando el comercio conduce a la especialización intraindustrial y los procesos de producción de cada país se abastecen de bienes intermedios procedentes del otro, cabría esperar que —una vez efectuadas las correspondientes inversiones— los flujos de bienes varíen más en función de los niveles de actividad, y menos de los precios relativos, que cuando sus estructuras de producción no están igualmente integradas. El incipiente proceso de regionalismo abierto estaría apuntando en esa dirección.

Ahora bien, la demanda de coordinación de cada país surge de la percepción de un posible beneficio en el caso de que los demás realicen una determinada acción (Heymann y Navajas, 1992). Esto excluye las situaciones en las que la interdependencia macroeconómica entre los países es débil, y también aquellas en que las dimensiones económicas son muy asimétricas. En este último caso, la demanda de coordinación surge en los países más pequeños, pero no en el de mayor tamaño: los primeros pueden optar por armonizar sus políticas con las del segundo, pero no están en condiciones de conseguir lo mismo del otro.

Por otra parte, cuando existe un proyecto de integración, la coordinación macroeconómica puede enfocarse como una resultante o bien como uno de los cimientos para el desarrollo de intercambios. En la primera perspectiva, lo importante es cómo organizar un manejo coordinado de los instrumentos de política de cada país que permita internalizar los efectos transmitidos desde cualquiera de las economías a las demás. Por otra parte, la demanda de coordinación tendería a aparecer en forma episódica, cuando las circunstancias alejen a los países de sus metas macroeconómicas. Esto significa que aunque se realicen ejercicios de coordinación más o menos frecuentes, la ejecución de acciones decididas en forma conjunta sólo cobraría importancia en ocasiones específicas. En la otra perspectiva, la demanda de coordinación reflejaría, más que la superación de alguna coyuntura adversa puntual, la necesidad de dotar de un marco macroeconómico a la integración mediante acuerdos relativamente permanentes o, incluso, de compromisos institucionales para administrar en común determinados instrumentos de política económica.

Si bien ambos enfoques no son totalmente excluyentes, un examen de las iniciativas de coordinación puestas en la práctica permite distinguir entre las que corresponden principalmente a uno u otro tipo. Así, el Grupo de los Siete funciona en buena medida como un foro en el que las partes tratan problemas de política específicos, pero no ceden autonomía de decisión (véase el recuadro III-9). En la Comunidad Económica Europea (CEE), en cambio, la coordinación macroeconómica se ha planteado como un componente fundamental de la integración, por lo que se han formulado reglas institucionalizadas para el manejo de las diversas variables que eso involucra.

Recuadro III-9

LA COORDINACION DE POLITICAS DEL GRUPO DE LOS SIETE

En el marco del Grupo de los Siete, los países "negocian" sus políticas macroeconómicas, pero los compromisos adoptados tienen un carácter difuso. Esto se relaciona con dos características de las economías participantes. En primer lugar, si se considera a los países europeos en general, la naturaleza de sus regímenes de política económica permiten a las autoridades un considerable margen de flexibilidad: el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos se basa no tanto en "reglas", sino en la administración coyuntural, cuyas prioridades van mudando con el tiempo. Por otro lado, no parece que las partes perciban la coordinación internacional como un mecanismo para incrementar la credibilidad a sus políticas; tampoco hay un grado tal de asimetría que pueda inducir a alguno de los países (o "bloques") a adaptar unilateralmente su conducta a la de otro. Por su parte, los grandes bloques no están tan abiertos entre sí como para que los países acepten hacer depender su gestión macroeconómica de un acuerdo con otros. Esto significa que, si bien la demanda de coordinación existe y se manifiesta en instancias concretas, su intensidad no es suficiente para llevar a una definición "multilateral" de políticas; así, los gobiernos establecen sus líneas de acción de modo autónomo y cooperan mediante adaptaciones más o menos marginales.

La evidencia sugiere que en el Grupo de los Siete no se han generado formas precisas de coordinación de políticas, pero que sí se han realizado ejercicios prácticos de acción cooperativa, que tienden a convertirse en interacciones reiteradas. Además, el Grupo actúa como ámbito para revisar decisiones de política individuales y conjuntas; la información que esto genera parece ser rápidamente incorporada a las percepciones de los mercados, especialmente cuando se observan tensiones o desacuerdos entre los participantes. Esto significa que las expectativas de los agentes parecen responder con mayor fuerza a situaciones en que las autoridades no llegan a un consenso que a los anuncios de futuras medidas coordinadas. Esa conducta indicaría que el Grupo de los Siete no ha generado confianza en la implementación de políticas cooperativas, pero que si las autoridades nacionales actúan en forma manifiestamente no coordinada deben enfrentar un costo: de ahí surge un incentivo para evitar, por lo menos, una competencia demasiado aguda entre políticas. Tal vez esta situación sea extrapolable a otros casos de coordinación incipiente.

Fuente: CEPAL, Ensayos sobre coordinación de políticas macroeconómicas: inferencias para la integración latinoamericana (LC/G.1970-P), Santiago de Chile, diciembre de 1992. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.15.

2. La oferta de coordinación

La coordinación exige que los países partes estén dispuestos a exponer sus instrumentos de política económica, es decir, a arriesgar una posible pérdida de autonomía de decisión, a cambio de lograr un acuerdo cooperativo; además, deben estar en condiciones de modificar los valores de esos instrumentos en función de sus eventuales compromisos con las otras partes. Esto supone, en particular, que las autoridades de cada país ejerzan un dominio efectivo de sus instrumentos. La inestabilidad macroeconómica es a menudo un síntoma de pérdida de control sobre las principales variables de política; de ahí que en los países en tales condiciones generalmente no exista oferta de coordinación. Las limitaciones al uso de estos instrumentos expuestas en los préstamos condicionados de los organismos de crédito también restringen la capacidad para coordinar políticas.

En general, la coordinación de políticas macroeconómicas puede concebirse como un proceso de intercambio, en el cual cada país realiza determinadas acciones, que no son las que hubiera decidido si actuara en forma autónoma, sobre la base de que las otras partes modificarán sus instrumentos de política económica de un modo que lo favorece. En esta perspectiva, la coordinación ya no sería una mera adaptación recíproca de políticas (lo que ocurre siempre que las economías se encuentran interrelacionadas y las políticas de un país responden a los impulsos provenientes del exterior), sino que supone el otorgamiento de concesiones mutuas con miras a que las partes puedan acercarse a sus objetivos.

Más específicamente, el manejo de políticas en común por medio de sistemas conjuntos de decisión debe basarse en visiones convergentes de las medidas que cabe adoptar en cada circunstancia y en un grado suficiente de confianza en la equitativa distribución de costos y beneficios. Parece difícil que estas condiciones se cumplan, excepto en el caso de experiencias de integración en que se haya avanzado considerablemente hacia el establecimiento de sólidos nexos entre las economías de los países miembros y las políticas que lleven mayor tiempo interactuando, con resultados favorables. Es más, las formas de coordinación más consistentes son fruto de procesos bastante largos, en los que la integración va adquiriendo progresivo impulso y las políticas macroeconómicas se conjugan reiteradamente, como lo demuestra el proyecto de unificación monetaria europea.

3. Condiciones iniciales que favorecen la coordinación

Cuando se emprende un ejercicio de coordinación con propósitos definidos, las partes pueden acordar un manejo concertado de determinados instrumentos, o bien fijar objetivos relacionados con el comportamiento de variables endógenas en cada país, pero dejar librada a las autoridades respectivas la elección de los medios para lograr los resultados previstos. De hecho, existen ejemplos de ambas modalidades: así, la coordinación cambiaria en la CEE compromete el manejo de un instrumento de política, mientras que en el caso del Grupo de los Siete cuando en los años setenta se debatía en torno del "efecto locomotora" se trataba de llegar a un acuerdo amplio sobre si las políticas de demanda agregada de cada país se orientarían en forma más o menos expansiva. En términos generales, la coordinación no necesariamente implica que las políticas de los países mantengan trayectorias análogas constantes: la respuesta conjunta a una perturbación puede requerir que los instrumentos de cada país actúen en direcciones opuestas.

Sin embargo, desde el punto de vista de la oferta de coordinación, la capacidad para ejecutar políticas de regulación macroeconómica —y, más aún para hacer ajustes finos— ha estado severamente limitada en América Latina y el Caribe. En particular, los instrumentos fiscales y monetarios en los que se centra, por ejemplo, la atención del Grupo de los Siete, en los países de la región están a menudo condicionados en exceso. En todo caso, suelen definirse más en respuesta a las presiones o urgencias del momento que a una programación precisa. Si bien la situación puede ser distinta en los países que han logrado una cierta normalización macroeconómica, en un análisis general de las posibilidades de coordinación en el ámbito latinoamericano no se puede pasar por alto las restricciones en cuanto a la disponibilidad de instrumentos de política económica.

Las dificultades que enfrenta la coordinación macroeconómica pueden provocar un creciente distanciamiento entre el desarrollo de la integración comercial y las posibilidades reales de llegar a la coordinación macroeconómica. En tales circunstancias, aunque no sea realista proponer metas de coordinación demasiado ambiciosas, resultaría importante definir una secuencia de avance, en la que se

tomaran en cuenta los matices de cada proceso de integración. En el caso de los más incipientes,²⁵ o de un progresivo avance del regionalismo abierto, esa secuencia determinaría contactos más o menos frecuentes entre los encargados de conducir la política económica que, presumiblemente, comenzarían con un intercambio de información y un examen de las repercusiones que cada economía puede provocar en las otras, sin una agenda previa demasiado precisa ni proponerse adoptar compromisos rigurosos. Los efectos de esas actividades no deben considerarse triviales, ya que se produce un aprendizaje acerca de las pautas de comportamiento de las políticas, a la vez que éstas van adquiriendo un carácter multilateral al debatirse sobre sus grandes líneas entre las partes. Los organismos que prestan apoyo financiero a las balanzas de pagos podrían promover, sobre todo en sus foros, una mayor cooperación en materia de políticas macroeconómicas al respecto (Jiménez, 1993).

Las instancias de coordinación laxa serían útiles, además, para conciliar ideas sobre enfoques generales de política y tratar casos en los que exista el riesgo de que se produzcan acciones y reacciones contrarias a la cooperación (por ejemplo, escaladas de medidas cambiarias o comerciales dirigidas contra otro país miembro), como resultado de divergencias en la evolución económica de las partes o de perturbaciones externas. Asimismo, un requisito para llegar a acuerdos concretos sobre el manejo de instrumentos es que cada participante conozca las metas, restricciones y enfoques de política de los demás, lo que es posibilitado por una interacción reiterada; ésta, bajo ciertas condiciones, también permite que surjan mecanismos propicios al incremento de la credibilidad entre las partes.

Aunque difícilmente se podría esperar que los países renuncien a utilizar instrumentos que consideran eficaces, una forma incipiente de coordinación —que tal vez precediera a la búsqueda de consensos sobre valores numéricos de variables de política— sería establecer, de común acuerdo, reglas generales sobre el tipo de políticas que adoptarían las partes. Este principio de compromiso presumiblemente asumiría la forma de un enunciado negativo, es decir, de medidas que no se deberían aplicar para no entorpecer las relaciones bilaterales.

Un ejemplo en este sentido sería que cada una de las partes se comprometieran a no imponer tipos de cambio múltiples con el fin de compensar preferencias arancelarias otorgadas a las demás; los subsidios, que inciden significativamente en el intercambio entre países, también podrían ser incluidos en esta categoría de instrumentos. En otras palabras, un acuerdo genérico de corte cualitativo sobre las formas de manejar las políticas macroeconómicas facilita, y tal vez hace posible, la coordinación cuantitativa. Otra forma de establecer reglas comunes podría ser la implantación de un esquema en dos etapas, basado en un conjunto de indicadores; en la primera se identificarían las carencias en materia de coordinación y en la segunda, las medidas correctivas que se debería adoptar.

4. La coordinación de la política cambiaria

Dado que en los países de la región el mercado interno de deuda pública es generalmente limitado y, en muchos casos, existe (formal o informalmente) un considerable grado de movilidad internacional de capitales, la conducción monetaria se desenvuelve dentro de márgenes estrechos. De ahí que la tónica de

²⁵ En la región existen importantes diferencias en este plano, como lo demuestra el hecho de que los países miembros de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS) cuentan con una moneda común y un banco central único, en tanto que hay países latinoamericanos que no participan en ningún esquema subregional de integración.

la política macroeconómica suele ser determinada principalmente por los instrumentos fiscales y cambiarios. Por consiguiente, el espacio disponible para acciones de coordinación dependerá del grado de libertad para manejar esos instrumentos.

Sin embargo, la coordinación de la política cambiaria, que está vinculada con la de otras políticas macroeconómicas, enfrenta el fundamental problema de que no existe consenso sobre qué régimen cambiario sería el más idóneo para maximizar los beneficios netos de dicha coordinación.

Así, las experiencias más importantes de coordinación en el marco del Grupo de los Siete se realizaron en gran parte con el propósito de influir sobre los tipos de cambio, sobre la base de criterios flexibles. Se trató —con diversos grados de éxito— de regular la flotación cambiaria, a partir de juicios cualitativos acerca de la presencia de desalineamientos, pero sin definir explícitamente los criterios de intervención de los bancos centrales. Tampoco surgieron iniciativas conducentes a un régimen de paridades predeterminadas: las diversas propuestas sobre reforma del sistema cambiario (por ejemplo, mediante el establecimiento de "bandas" o, directamente, volviendo a una fijación generalizada) no han llegado a la fase de ser analizadas con miras a su efectiva instrumentación.

A su vez, el hecho de que, pese a los reparos hechos al régimen cambiario internacional, el Grupo de los Siete haya tomado como base la flotación (más o menos "sucia") de las monedas, parece denotar dificultades para llegar a una convergencia de las políticas fiscales y monetarias en las grandes áreas económicas. Quizás también significa que se ha tenido en cuenta la noción implícita de que, si los precios relativos en esas áreas están sujetos a shocks reales, conviene que las paridades nominales puedan variar con flexibilidad para reducir los costos del ajuste.

Por otra parte, la participación en un régimen monetario común requiere que los miembros posean un alto grado de compatibilidad en cuanto a manejo presupuestario a largo plazo. Esto supone imponer fuertes restricciones a las políticas nacionales, especialmente durante el período de transición. En el caso concreto del proyecto de unificación monetaria europea, por ejemplo, se fijan límites bastante estrictos a la magnitud del déficit fiscal y de la deuda pública; para algunos países, satisfacer esta última condición demandaría un importante esfuerzo por generar excedentes primarios a fin de rescatar pasivos (véase el recuadro III-10).

La fijación de la paridad cambiaria es una medida común en programas de estabilización, en especial —pero no exclusivamente— en aquellos para hacer frente a procesos inflacionarios muy severos. Los regímenes de tipo de cambio fijo limitan estrictamente el manejo financiero del gobierno; a menudo se aplican para dotar de un marco definido a la gestión fiscal y monetaria y reforzar las expectativas de los agentes. Al elegir una divisa extranjera como patrón monetario, el país generalmente busca aprovechar la mayor credibilidad relativa de su política monetaria que esa medida implica en el país de referencia.

Aunque es teóricamente concebible que varios países cuyo manejo de la moneda no sea estable puedan establecer un esquema monetario conjunto, sin incurrir en sesgos inflacionarios, los requisitos institucionales para que ello ocurra parecen demasiado estrictos como para considerarla una opción real. Por lo tanto, sería de esperar que, si se produjera una convergencia de políticas cambiarias entre países tradicionalmente inestables en materia macroeconómica, el esquema no considere una flotación conjunta, sino la vinculación de las monedas a una o más divisas centrales. Sin embargo, aún así sería necesario que el destino y origen de su comercio fuera semejante.

Recuadro III-10

LOS COMPROMISOS FISCALES EN EL TRATADO DE MAASTRICHT

En el Tratado de Maastricht se le otorga particular importancia a las políticas fiscales nacionales en relación con la unión monetaria europea y a los criterios de convergencia para integrarse a la misma. En este sentido, se fijan procedimientos para determinar los déficit fiscales excesivos, que deben ser corregidos por los países: la supervisión es encomendada al Consejo de la Comunidad que, además, puede solicitar mayor información a los miembros con déficit elevados, recomendar que se reconsidere la política crediticia de la comunidad en el caso de esos países, requerir de los mismos que constituyan depósitos sin intereses por montos determinados hasta que remedien sus desequilibrios y, finalmente, imponer multas adecuadas. El protocolo sobre el tratamiento de los déficit presupuestarios determina que no podrán exceder de 3% del PIB, en tanto que el valor nominal de la deuda interna se limita a no más de 60% del PIB. Estas pautas también constituyen requisitos que los países deben cumplir para integrarse al sistema. Así, la posición fiscal de cada país, junto con la evolución de los precios y las tasas de interés, son los tres elementos básicos del protocolo sobre criterios de convergencia para ingresar a la unión monetaria.

Fuente: Consejo de las Comunidades Europeas, Tratado de la Unión Europea, Luxemburgo, 1992.

Además, como lo sugieren las recientes turbulencias monetarias registradas en Europa, puede ser difícil mantener indefinidamente paridades fijas, aun entre países con organizaciones macroeconómicas similares.

E. LA INTEGRACION Y EL AMBITO LABORAL

Hace varias décadas que existe preocupación por la relación entre el desarrollo del comercio y las condiciones de trabajo (Charnovitz, 1988). Así lo reflejan diversos intentos por vincular el tema de los derechos laborales con la política comercial a nivel multilateral, aunque en su mayoría han fracasado. No obstante la existencia de múltiples nexos entre los flujos de comercio, inversión y migraciones, por una parte, y las condiciones de trabajo, por otra, el tema está virtualmente ausente de las normas internacionales de comercio.²⁶

1. Las condiciones de trabajo y el comercio

De especial relevancia al respecto son los problemas de transición y de ajuste y las consideraciones sobre competencia desleal. En cuanto a los primeros, en su relación con los mercados de trabajo, la teoría económica aún ofrece serias dificultades para determinar cabalmente los efectos de la integración. En

²⁶ En la práctica, el GATT deja abierta la posibilidad de que los gobiernos impongan unilateralmente prohibiciones comerciales vinculadas a problemas laborales sólo cuando se trata de productos fabricados en prisiones (artículo XX e).

particular, el supuesto de pleno empleo en que se funda buena parte de la teoría microeconómica tradicional elimina de antemano uno de los posibles efectos de los procesos de transición y ajuste, y presume que los cambios introducidos en las estructuras económicas a raíz de modificaciones del patrón de especialización se realizan sin fricciones. En todo caso, la integración (no sólo regional, sino internacional) hace necesario ejecutar la ardua tarea de llevar adelante ese proceso de reestructuración, cuyo éxito depende en buena parte de la aplicación de políticas nacionales tendientes a facilitar el desplazamiento de las empresas entre sectores, a la vez que se impulsa la creación de esquemas financieros y de capacitación que promuevan la reconversión.

Por otra parte, el debate sobre las formas de atraer inversiones o sobre la competencia desleal en el ámbito del comercio que podría producirse si se mantuvieran las condiciones de trabajo o los salarios a niveles muy bajos, también es fuente de controversia.²⁷ Así, hay quienes argumentan que los altos estándares laborales o salariales son establecidos voluntariamente, y por lo tanto los países que lo hacen no deberían considerarse perjudicados por otros que mantienen niveles más bajos. Es más, se considera que las diferencias son inherentes a la división del trabajo y la especialización internacionales. En la postura alternativa se plantea que las diferencias entre países pueden obstaculizar el avance hacia mejores estándares de trabajo y salarios, puesto que los países que más progresen en este sentido quedarían en desventaja en los mercados mundiales.

Así, el primer enfoque, que es indistintamente aplicable a procesos subregionales de integración y al contexto internacional, conduce a negar la necesidad de vincular la política comercial a las condiciones laborales. Esta posición también puede llevar, aunque no necesariamente, a plantear que la armonización en el ámbito social entra en conflicto con la soberanía de cada país, que favorece el proteccionismo oculto, que a los países económicamente más rezagados la pobreza les impide elevar los estándares sociales, y que el aumento del comercio inducirá un aumento gradual y automático de las normas laborales, sin necesidad de acuerdos a nivel subregional o internacional, según sea el caso.

La segunda perspectiva tiende a desembocar en propuestas que entrañan diversos tipos de armonización en los ámbitos laboral o social. Este enfoque no implica negar la posibilidad de que las normas y condiciones laborales sean utilizadas con propósitos proteccionistas, pero señala que la elevación de los estándares no necesariamente se produce de manera automática en respuesta a aumentos del comercio y del ingreso.

En la práctica se ha avanzado muy poco hacia el establecimiento de un vínculo directo entre la política comercial y las condiciones laborales en el ámbito multilateral. Sin embargo, algunos gobiernos han adoptado medidas unilaterales en este sentido, como lo ilustra el caso de Estados Unidos, que prohibió la importación de bienes producidos con trabajo infantil. A nivel bilateral, en la Iniciativa para la Cuenca del Caribe y el Sistema Generalizado de Preferencias, Estados Unidos también introdujo elementos de condicionalidad al supeditar el acceso preferencial a su mercado al respeto de los derechos laborales.

Por otra parte, puede argumentarse que la armonización es más factible o justificable entre un número limitado de países, ya que ello permite resolver las controversias de manera más efectiva y predecible, además de facilitar la consolidación de coaliciones en favor de acuerdos más amplios de integración. Así, la búsqueda de un convenio sobre normas laborales paralelo al TLC de América del

²⁷ El análisis de los estándares laborales y ambientales tiene mucho en común (Charnovitz, 1992).

Norte y el impulso a la formulación de un acta social en la que se especifiquen los derechos sociales fundamentales en la Comunidad Europea, no obstante la oposición del Reino Unido, tuvieron por objetivo, entre otros, lograr el apoyo de los sindicatos —o evitar su oposición— a los procesos de integración.

2. Las migraciones y la integración

La posibilidad de vincular la política comercial, o de integración, con las condiciones laborales también se relaciona con el fenómeno de las migraciones. De acuerdo con la teoría económica tradicional, el comercio de bienes puede, bajo ciertas condiciones, inhibir los flujos migratorios. Simplificando, esto significa que el comercio permite a los países con abundante mano de obra especializarse en la producción de bienes que hacen uso intensivo de ese factor, lo cual evita las migraciones y, al mismo tiempo, hace que las disparidades de remuneraciones entre países tiendan a reducirse. Por el contrario, la ausencia de oportunidades de comercio provocaría un aumento de las migraciones, así como de las posibilidades de tensión social.

Este efecto de sustitución entre comercio y migraciones, que puede darse en el largo plazo y constituye una de las justificaciones del TLC de América del Norte, en la práctica no es la única interacción que puede producirse entre movimientos migratorios e integración económica. Así, es posible que junto con la tendencia descrita se den otros fenómenos estacionales, como las migraciones transfronterizas vinculadas a los períodos de cosecha en países vecinos, que adquieren creciente importancia en América Latina en su conjunto. En este caso, la reglamentación de las condiciones de trabajo puede ser un tema complejo de negociación, como lo ejemplifica el caso de los haitianos que migran a la República Dominicana.

Las diferencias de salarios también pueden ser motivo de preocupación cuando se trata de flujos migratorios más permanentes, en particular en contextos de integración en los que se contempla un eventual acuerdo sobre la libre circulación de trabajadores, como en el caso del MERCOSUR. La fuerza del incentivo para emigrar que genere la diferencia salarial dependerá de la influencia de otros factores, como el distinto idioma (importante en Europa, por ejemplo), las alteraciones de la demanda y oferta de mano de obra provocadas por el mismo proceso de integración y la existencia de redes que faciliten el contacto entre migrantes ya establecidos y potenciales. Además, la aplicación práctica del principio de no discriminación sobre la base de la nacionalidad implica una reglamentación compleja, particularmente si se considera como un proceso gradual y se contemplan excepciones que pueden variar de acuerdo con las diversas categorías de trabajadores (Ramos Olivera, 1993).

Por otra parte, las modificaciones de la política migratoria pueden inducir a alteraciones posteriores de la política comercial. Por ejemplo, como consecuencia del abandono en 1964 del programa que permitía las migraciones estacionales de trabajadores mexicanos hacia Estados Unidos, se optó, como alternativa parcial, por emprender el programa de industrialización en la frontera de México (que impulsó la maquila), al amparo de un régimen arancelario especial otorgado por Estados Unidos. Pueden existir además otras políticas comerciales que influyan sobre las migraciones, como la de protección del azúcar aplicada en Estados Unidos, que conduce al empleo de trabajadores temporales, procedentes mayoritariamente de Jamaica. Finalmente, las corrientes migratorias también pueden afectar los flujos comerciales, particularmente de servicios, como el transporte y la banca.

En síntesis, por el hecho de comprender flujos recíprocos de comercio, inversiones y migraciones, la integración puede vincularse estrechamente al tema de las condiciones de trabajo. Aparte de los efectos de esas corrientes sobre el empleo, cuya magnitud resulta difícil precisar, existen diferencias importantes de opinión respecto de la importancia y las implicaciones de la desigualdad de condiciones laborales entre países.

En la práctica, en el ámbito multilateral no se han logrado progresos significativos hacia el establecimiento de relaciones estrechas entre política comercial y condiciones de trabajo, aunque sí a nivel unilateral y bilateral. La Comunidad Europea y el TLC representan esfuerzos adicionales de grupos limitados de países, por avanzar en ese sentido. Por otra parte, al considerar el tema de las migraciones se abre la posibilidad de identificar otras relaciones entre la integración y las condiciones de trabajo, ya que se deben examinar temas como las migraciones transfronterizas, los acuerdos que contemplan la libre circulación de trabajadores y las cambiantes relaciones entre las políticas comercial y de migraciones.

F. POLITICAS RELATIVAS A LA COMPETENCIA

1. Ampliación del mercado y competencia

La experiencia de la Comunidad Europea durante la década de los ochenta sugiere que la constitución de un mercado unificado por la vía del libre comercio puede desencadenar un proceso de adquisiciones y de concentración. Sin embargo, el efecto negativo de las fusiones de empresas sobre la competencia tenderá a diluirse cuando ya existan allí otras empresas extranjeras. Además, debido a que un mercado en expansión resulta más atractivo para nuevas inversiones, puede ocurrir que nuevas empresas ingresen al mercado aun cuando se haya producido una fusión en el sector.

En el caso de las fusiones de empresas más pequeñas, es probable que los resultados sean positivos, ya que un determinado tamaño mínimo, en particular en industrias que se benefician de economías de escala, parece ser una condición necesaria, aunque no suficiente, para insertarse adecuadamente en una economía en pleno proceso de globalización. En la medida en que el proceso de adquisiciones y fusiones contribuya a aumentar la rivalidad dentro del mercado regional o subregional que se integra, puede que contribuya tanto al bienestar de los consumidores como al desarrollo de la competitividad.²⁸

También conviene tener presente la posibilidad de disminuir la magnitud de las barreras de entrada y salida que existen en los mercados internos como resultado de la aplicación de políticas gubernamentales. Por una parte, la reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias impuestas a las importaciones redundará en un incremento de su capacidad de competencia. Por otra, cabría disminuir o eliminar normas y regulaciones como licencias, al igual que legislación engorrosa en materia de

²⁸ En términos teóricos, se pueden distinguir dos efectos de la ampliación de mercados en condiciones de competencia imperfecta. Por una parte, un aumento de la concentración, que reduce el excedente del consumidor, lo que podría ser compensado con creces por los mayores rendimientos que logran los productores como resultado de la explotación de economías de escala. Por la otra, en un mercado ampliado se reduce el poder monopólico que algunas empresas podrían ejercer en mercados nacionales, lo que incrementa los beneficios netos al combinar las ventajas de una mayor escala con las del aumento de la competencia (Comisión de las Comunidades Europeas, 1989, pp. 18 y 19).

quiebras y procedimientos burocráticos establecidos en el contexto de estrategias de sustitución de importaciones. El avance en este sentido, que implica reducir los costos de transacción y que ya se observa en varios países de la región, daría más flexibilidad a los productores para ingresar a mercados o sectores con buenas perspectivas y salir de los que se estanquen o estén amenazados por la competencia de productores externos más eficientes; se crearían así condiciones propicias para enfrentar la competencia intrarregional y para impulsar la transformación productiva en general. Asimismo, la reducción de las trabas de entrada y salida mediante la desreglamentación y la racionalización de normas aumentaría el posible efecto de la disminución de las barreras comerciales y contribuiría a expandir el comercio intrarregional.

2. Liberalización comercial y prácticas restrictivas

No obstante la liberalización del comercio entre países, pueden existir prácticas comerciales restrictivas que conduzcan a la segmentación y distribución de mercados entre empresas. En la Comunidad Europea, por ejemplo, se han denunciado casos de prácticas anticompetitivas en sectores como el de los fertilizantes (acuerdos sobre precios), los licores (distribución de mercado) y los alimentos (distribución exclusiva), sobre la base de los artículos 85 y 86 del Tratado de Roma.

También existe evidencia respecto de este tipo de prácticas en América Latina y el Caribe, en particular de las relacionadas con contratos sobre uso de tecnologías que restringen su aplicación a la producción de bienes que sólo pueden ser distribuidos en mercados determinados.²⁹ Sin embargo, a nivel regional el único tratado de integración con disposiciones en materia de promoción de competencia es el Acuerdo de Chaguaramas de 1973, mediante el cual se estableció la Comunidad del Caribe. En el artículo 30 de su anexo se indica que, como en el Tratado de Roma, y el de Estocolmo, que dio lugar a la Asociación Europea de Libre Comercio, los acuerdos entre empresas que restrinjan la competencia, así como las acciones destinadas a adquirir deslealmente una posición dominante en el mercado, son incompatibles con el acuerdo "en la medida en que frustren los beneficios que se esperan tanto de la remoción como de la ausencia de derechos de aduana y restricciones cuantitativas". En 1991 la Comisión del Acuerdo de Cartagena expidió la decisión 285 relativo a prácticas concertadas y paralelas y al abuso de la posición dominante del mercado, pero su grado de coacción es limitado.

Como resultado de un proceso de liberalización comercial puede disminuir la necesidad de aplicar una política en materia de competencia, en la medida en que la apertura contribuye a imponer límites a las prácticas basadas en un abuso de posiciones dominantes en el mercado. Sin embargo, existen varias razones por las que la apertura comercial puede resultar insuficiente. En primer lugar, es posible que subsistan barreras de entrada debido a la existencia de un sector comercial concentrado,³⁰ o bien como consecuencia del alto costo del transporte, lo cual limita el efecto potencial de una liberalización del comercio. Por otra parte, en el caso de los bienes y servicios no transables, el efecto directo de la apertura comercial sería nulo.

²⁹ A nivel internacional se intentó hacer frente al problema mediante el código de la UNCTAD sobre prácticas comerciales restrictivas, aprobado en 1980. Por otra parte, en las primeras iniciativas de integración se tendió a destacar la necesidad de configurar empresas grandes, a menudo como parte de esfuerzos de programación que constituyan mecanismos alternativos de supervisión.

³⁰ Esto es de particular importancia en países cuyo mercado interno es pequeño; sin embargo, también ha sido tema de debate en las negociaciones entre los Estados Unidos y Japón, por ejemplo.

En tercer lugar, una legislación regional o subregional puede facilitar fusiones consideradas necesarias. En ausencia de tales leyes, las empresas tienen que ceñirse a múltiples especificaciones y reglas procedentes de las diversas normativas nacionales. Además, al vincularse la aprobación de fusiones a un mecanismo multinacional, se reduciría la probabilidad de que la adquisición de una empresa nacional por parte de una foránea provoque reacciones nacionalistas contrarias al proceso de integración.

Finalmente, los cambios en la aplicación de ciertos instrumentos de política comercial o de políticas aplicables a la inversión extranjera pueden requerir un fortalecimiento de la política en materia de competencia (SELA, 1992 y Vernon, 1992). Así, a la luz de los procesos de apertura comercial y de desreglamentación han cobrado creciente importancia otros instrumentos, incluyendo los dirigidos a enfrentar prácticas desleales de comercio, como los derechos compensatorios y las medidas antidumping. Si bien en principio la legislación sobre competencia sería la versión nacional de las medidas diseñadas para defenderse de prácticas de comercio desleales en el ámbito internacional, ambas políticas han sido aplicadas de modo diferente. Así, mientras la primera se ha dirigido a asegurar la libre competencia, con las otras medidas se ha tendido a proteger a los productores nacionales, lo que, de hecho, restringe la competencia. Esto explica que diversos gobiernos, en especial los europeos, hayan manifestado que prefieren aplicar una política armonizada sobre competencia en vez de estar sujetos a medidas antidumping.

La decisión de la Comunidad Europea de no aplicar medidas antidumping en su seno y de ceñirse, en su lugar, a políticas supranacionales sobre competencia, es un reconocimiento de los peligros anticompetitivos que entraña la política comercial. En el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y los Estados Unidos, así como en el TLC de América del Norte, Canadá también intentó, aunque sin éxito, sustituir las medidas antidumping por acuerdos en materia de competencia. Esa iniciativa no llegó más allá de lograr compromisos de carácter general en el marco del TLC, sin que se acordaran los medios para asegurar su aplicación.³¹ A fines de la década de 1980 también se inició al interior de la Asociación Europea de Libre Comercio un debate sobre la relación entre políticas en materia de competencia y medidas antidumping. Todo esto sugiere que las políticas sobre competencia y las de apertura comercial no necesariamente son intercambiables, sino más bien complementarias.

³¹ Véase el Capítulo XV del TLC, que está dividido en cuatro secciones. La primera se refiere a la necesidad de promover las consultas, la cooperación y la coordinación con el fin de asegurar que en cada país se aplique la legislación sobre competencia (sección 1501); en las dos siguientes se trata de garantizar que los monopolios designados como tales por los gobiernos (sección 1502), y las empresas estatales (sección 1503), no actúen de manera incongruente con lo acordado en el TLC. También se convino crear un grupo de trabajo en materia de comercio y competencia, que deberá formular recomendaciones sobre futuras tareas, dentro de un plazo de cinco años a partir de la entrada en vigencia del acuerdo (sección 1504).

G. ASPECTOS INSTITUCIONALES

1. Las estructuras institucionales de la integración

En América Latina y en el Caribe existe abundante experiencia respecto del diseño de instituciones para impulsar procesos de integración económica; generalmente, éstas han sido creadas en los mismos instrumentos constitutivos o en los tratados suscritos para iniciar dichos procesos.³²

En los acuerdos oficiales de los años sesenta, el esquema institucional previsto solía consistir en un órgano intergubernamental facultado para adoptar decisiones, usualmente a nivel ministerial, apoyado por una secretaría permanente. Este fue el caso de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y del Mercado Común Centroamericano (MCCA). Posteriormente se constituyó el Grupo Andino, el esquema subregional de integración que posee la estructura más compleja. Al igual que la Comunidad Europea, cuenta con un órgano comunitario, además de un tribunal permanente y un parlamento (Aninat, 1992). A su vez, la Comunidad del Caribe se distinguió porque, además del consejo ministerial y de la secretaría permanente, fue dotada de una Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno, en calidad de instancia suprema para la adopción de decisiones. Esto último puede haber sentado un precedente, dado que actualmente en todos los esquemas subregionales de América Latina se contempla una cumbre presidencial.

En la institucionalización de los procesos de integración más recientes del hemisferio se aprecia un claro cambio de orientación tendiente hacia un menor formalismo. Esa actitud se manifiesta, en primer término, en los ordenamientos institucionales acordados para impulsar procesos subregionales de integración, como el MERCOSUR y el TLC y otros acuerdos de carácter bilateral.

En ambos procesos subregionales, la estructura institucional carece de entidades permanentes, tales como un órgano comunitario, o incluso una secretaría. En los dos esquemas la iniciativa y las acciones para la ejecución de los acuerdos constitutivos son confiados primordialmente a los órganos gubernamentales de carácter ministerial, que ocupan la cúspide de las respectivas estructuras.

En el caso del MERCOSUR, el proceso subregional de integración más reciente de América Latina, en el convenio constitutivo se crean dos instancias intergubernamentales. Primero, el órgano decisorio supremo, denominado Consejo del Mercado Común e integrado por los ministros de relaciones exteriores y de economía. Segundo, el Grupo Mercado Común, órgano ejecutivo constituido por cuatro representantes de los ministerios de relaciones exteriores y de economía y de los bancos centrales. El único órgano permanente previsto en el Tratado de Asunción, mediante el cual se estableció el MERCOSUR, es una secretaría administrativa, integrada por funcionarios del Gobierno de Uruguay y encargada de prestar servicios en materia de documentación y de comunicaciones a los diversos órganos intergubernamentales contemplados.

El MERCOSUR cuenta con numerosas instancias gubernamentales. Bajo la supervisión del Grupo del Mercado Común existen once subgrupos ejecutivos, encargados de áreas como el comercio, los aranceles y las normas técnicas, las políticas monetaria y fiscal, el transporte marítimo y por carretera,

³² En Marcelo Halperin (1992) se puede encontrar una recopilación reciente de tales instrumentos constitutivos.

la industria y la tecnología y las políticas agrícola y energética. Para la solución de controversias, en vez de crear instancias permanentes, en el MERCOSUR se ha optado por el arbitraje como último recurso de un procedimiento que contempla las negociaciones directas y la presentación del caso ante el Grupo del Mercado Común.

El esquema institucional previsto en el TLC de América del Norte coincide en algunos aspectos con el del MERCOSUR, especialmente en que también denota mayor preferencia por las instancias gubernamentales que por las instituciones permanentes. Su estructura sigue muy de cerca los precedentes sentados por los acuerdos de libre comercio suscritos previamente por Estados Unidos con Israel y con Canadá.

Una comisión integrada por ministros o sus representantes es la instancia cumbre en el esquema del TLC. Entre sus principales atribuciones se cuenta la de supervisar el funcionamiento de una secretaría constituida por oficinas nacionales radicadas en cada uno de los gobiernos miembros del acuerdo. La composición de esta secretaría es el mejor indicador de que se ha preferido dejar la administración del TLC en manos de los propios gobiernos. Esto significa que se ha abandonado la fórmula tradicional de establecer órganos permanentes, separados de los gobiernos, dotados de personal propio y con alguna capacidad de iniciativa.

La solución de controversias en el TLC también se confía a los procedimientos arbitrales acostumbrados; además, se mantiene el precedente establecido en el acuerdo entre Canadá y Estados Unidos, por cuanto se prevé constituir grupos binacionales de expertos con el objeto de analizar la aplicación de medidas antidumping y derechos compensatorios. Las estructuras institucionales más recientes del TLC fueron desarrolladas incluso antes de su ratificación. En los acuerdos complementarios demandados por la nueva administración estadounidense, se aprecia un giro hacia la creación de instrumentos de carácter permanente, aunque hasta ahora sólo en ciertos campos especializados. Por ejemplo, al establecer comisiones intergubernamentales, a nivel ministerial, encargadas de materias laborales y ambientales, se ha previsto dotarlas de secretarías permanentes.

En los numerosos acuerdos bilaterales suscritos en los últimos tiempos, los marcos institucionales invariablemente no contemplan una instancia o secretaría común y la supervisión del cumplimiento de los acuerdos se confía a comisiones intergubernamentales.

Finalmente, en el ambiente de mayor comunidad de intereses que se ha reflejado en América Latina y el Caribe entre gobiernos civiles y democráticos, se nota cierta tendencia hacia mayores vínculos entre los partidos políticos y los Poderes Legislativos de la región. Ello se ejemplifica a través de los Parlamentos Subregionales y el Parlamento Latinoamericano.

En síntesis, en el campo de los acuerdos regionales de integración existe una amplia gama de estructuras institucionales, que abarca desde órganos comunitarios hasta simples comisiones intergubernamentales de carácter bilateral. Cabría preguntarse, entonces, si en el ámbito institucional es posible extraer algunas lecciones que faciliten la consolidación y el futuro avance de los compromisos de integración en América Latina y el Caribe.

2. Aspectos conceptuales

El nuevo realismo con que se encaran los aspectos institucionales parece responder a un cambio de perspectiva respecto del papel que cabe a las instituciones. Este enfoque se caracteriza, en particular, por ser contrario al que concibe las instituciones como un medio para suplir carencias o vacíos en los ámbitos económico o político.

La manifestación más clara de esta perspectiva es el planteamiento de algunos economistas neoclásicos, que perciben las instituciones como sustitutos de mercados ausentes o imperfectos (Stiglitz, 1988, pp. 18-29), o como medios para reducir los costos de las transacciones entre agentes. Al suponer que existe una relación de causalidad entre las características de los mercados y la creación de instituciones se tiende a adoptar, en la práctica, una posición determinista. Esta última también puede surgir como producto de otras perspectivas, en las que se visualiza las instituciones como una cristalización o superestructura resultante de relaciones económicas y sociales. En la práctica, ambas perspectivas pueden conducir a la adopción de actitudes voluntaristas. Cuando esta tendencia se hace extrema, se crean instituciones poderosas "por decreto", para compensar las limitaciones impuestas por la fuerza de las circunstancias.

La visión opuesta en el espectro de posibilidades es la que concibe las instituciones como productos de los valores y la cultura. Así lo sostiene, por ejemplo, Seymour M. Lipset al comparar Canadá con los Estados Unidos, "dos naciones altamente similares", pero basadas en "principios organizadores marcadamente diferentes", a lo cual atribuye las diferencias que muestran sus instituciones (Lipset, 1990). Tal enfoque lleva a buscar que las instituciones sean más congruentes con los valores y la cultura del contexto real en que se insertan.

La finalidad de este mayor realismo institucional, que aborda con escepticismo la creación de nuevas instituciones permanentes, es evitar los peligros de la institucionalización prematura. De esta manera, se pretende eludir algunas de las consecuencias de tratar de imponer por decreto la eficacia de las instituciones. En el fondo, en el objetivo del mayor realismo y el menor formalismo se traduce un viejo principio, según el cual la forma debe corresponder a la función (Monnet, 1976).

En esta nueva concepción menos formal (o más realista), se reconoce que es en el seno de las instituciones donde se cristalizan los intereses y se manifiestan los conflictos con mayor claridad. Esto significa que por ser las instituciones el espacio en que se ritualiza la interacción social, tienen el potencial para hacer un aporte decisivo tanto a la estabilidad como al cambio.

Por otra parte, en el plano multilateral, los aspectos institucionales son aún más complejos, debido a la ausencia de un titular que ejerza el monopolio del uso de la fuerza. Es por eso que en él la contraposición de intereses y los conflictos son más intensos y variados. Incluso, puede argumentarse que en el origen de las instituciones internacionales y regionales a menudo existe, como factor subyacente, alguna "experiencia traumática", que estimula la creatividad y lleva al establecimiento de instituciones eficaces (Haas, 1990). A su vez, esto explicaría el hecho de que no existan manuales para el diseño y la creación de instituciones internacionales.

De lo anterior se desprende que las instituciones son más pertinentes y eficaces cuando existe una percepción compartida respecto de su necesidad, sustentada en los valores y en la cultura. Por eso los intentos de ingeniería institucional, que no responden a las circunstancias concretas de cada situación, están plétóricos de riesgos y de frustraciones.

Uno de los peligros más comunes es que el ejercicio de crear una nueva institución dé por resultado esquemas perfectos en el texto, pero tan inadecuados en la práctica que persisten únicamente como testimonios de su propia ineficacia. Se incurre en un riesgo aún más costoso cuando se pretende que las propias instituciones generen las circunstancias que les permitan ser eficaces. En el mejor de los casos, lo que sucede es que esas metas ambiciosas son revisadas y reemplazadas por otras más modestas.

No obstante, a pesar de los peligros, siempre existe la tentación de sugerir que se creen instituciones nuevas, con el argumento de que las existentes son ineficaces. Por ejemplo, hay un debate en curso sobre la conveniencia de establecer una nueva institución para impulsar el proceso de liberalización comercial en el hemisferio.³³ Igualmente, se delibera en torno de la reestructuración de diversas instituciones existentes en el marco de la integración latinoamericana.

En definitiva, para el diseño y creación de instituciones internacionales o regionales no existen reglas precisas ni fórmulas preconcebidas. En última instancia son los gobiernos, mediante negociaciones y de acuerdo con la percepción de sus propios intereses, los que determinan su alcance y sus características (Haas, 1990).

3. Conclusiones

El espíritu menos formalista y de mayor realismo que demuestran los esquemas más recientes de integración en el hemisferio indica que se están reconociendo ciertos principios básicos. Parece que en el origen de esta tendencia existe una aceptación del hecho que las instituciones deben responder adecuadamente a las características del proceso de integración que se pretenda desarrollar. Así, si sólo se trata de abolir los obstáculos a la libre circulación de mercancías, las instituciones del esquema deberán ser predominantemente intergubernamentales y relativamente modestas.

A su vez, cuando el objetivo sea la creación de una moneda común, se deberá establecer por lo menos un sistema integrado de bancos centrales o un banco central, como en el caso de la estructura de la reserva federal de los Estados Unidos. Si la iniciativa apunta a la coordinación de políticas, es evidente que se debe buscar una medida de centralización de los poderes de decisión que posibilite la puesta en práctica de políticas industriales o agrícolas comunes, o bien el manejo coordinado de los indicadores con el fin de aplicar una política macroeconómica conjunta.

En todo caso, lo más aconsejable sería evitar la adopción de compromisos rígidos y favorecer los esquemas dotados de la adaptabilidad necesaria como para que sea la propia dinámica del proceso la que imponga el ritmo de desarrollo institucional. De esta manera, la forma reflejará la función y las instituciones cumplirán su principal cometido, que es el de ser a la vez instrumentos de estabilidad y de cambio.

Finalmente, si se pretende que las instituciones respondan a los valores y a la cultura actuales de América Latina y el Caribe, tienen que reflejar el vuelco hacia la democratización y la representatividad que se manifiesta en todo el hemisferio. Esto significa que deben permitir y facilitar mayores niveles de participación de las organizaciones representativas de los diversos intereses sociales. En el mismo orden

³³ El debate lo desencadenó la propuesta de Richard Feinberg y Peter Hakin (1991) de crear una comisión de las Américas.

de ideas, cabría apoyar las instancias comunes, tales como el Parlamento Latinoamericano, que permitan articular los procesos políticos a la marcha de la integración económica.

Estas consideraciones también se aplican al proceso de integración de hecho —impulsada principalmente por las empresas y sus inversiones— que se está produciendo en los últimos tiempos y que supone la participación de una mayor diversidad de actores en el proceso de integración. Este movimiento de hecho, que en buena medida condiciona el de la integración impulsada mediante políticas, en particular cuando se desarrolla en un contexto de globalización, apertura y desreglamentación, también necesita que entidades no gubernamentales, como agrupaciones empresariales, laborales y culturales, tengan mayor participación en el diseño y puesta en práctica de las políticas de integración.

En la medida en que aumenta la participación de las organizaciones no gubernamentales se hace más complejo el proceso de adopción de decisiones, ya que para dar oportuna cabida a las opiniones de los nuevos actores se deben crear los mecanismos adecuados. Si realizan este esfuerzo, las instituciones de los procesos de integración adquirirán una mayor legitimidad, al aumentar su capacidad para responder a las aspiraciones de los diversos grupos sociales.

BIBLIOGRAFIA

- Aninat, A. (consultor) (1992), La institucionalidad en el Grupo Andino (LC/R.1151), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento.
- Baldwin, R.E. (1989), "The growth effects of 1992", Economic Policy, octubre.
- _____ (1992), "Measurable dynamic gains from trade", Journal of Political Economy, vol. 100, N° 1.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1992), Progreso económico y social en América Latina. Informe 1992, Washington, D.C..
- Bisang, R., M. Fuchs y B. Kosakoff (1992), Internacionalización y desarrollo industrial: inversiones externas directas de empresas industriales argentinas, serie Documento de trabajo, No.43 (LC/BUE/L.125), Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- Blecker, R. y W. Spriggs (1993), "On beyond NAFTA: employment, growth, and income distribution effects of a Western Hemisphere free trade area" (WP-TWH-28), Documentos de trabajo sobre comercio en el hemisferio occidental, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (BID/CEPAL), marzo.
- Braga, Carlos Alberto Primo (1992), "NAFTA and the rest of the world", North American Free Trade: Assessing the Impact, N. Lustig, B. Bosworth y Robert Z. Lawrence (comps.), Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Buitelaar, R. (1993), "Dynamic gains from intra-regional trade in Latin America", NAFTA as a Model of Development: The Benefits and Costs of Merging High and Low Wage Areas, Richard Belous y Jonathan Lemco (comps.), Washington, D.C., National Planning Association.
- Calderón, A. (1993), "Inversión extranjera directa y la integración regional: la experiencia en América Latina y el Caribe", Santiago de Chile, Unidad Conjunta CEPAL/UNCTAD de Empresas Transnacionales, inédito.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1990a), Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa (LC/G.1601-P), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.
- _____ (1990b), Integración y cooperación en los servicios: potencialidades y limitaciones en América Latina (LC/R.952), Santiago de Chile.
- _____ (1991), Latin American and Caribbean Trade and Investment Relations with the United States in the 1980s (LC/WAS/L.13), Washington, D.C., Oficina de la CEPAL en Washington, noviembre.
- _____ (1992a), Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado (LC/G.1701/Rev.1-P), Santiago de Chile, abril de 1992. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.5.
- _____ (1992b), La integración centroamericana frente a múltiples compromisos de negociación comercial (LC/MEX/R.377), México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México.
- _____ (1993), Estudio económico de los Estados Unidos, 1991 (LC/G.1746; LC/WASH/L.15), Santiago de Chile, 15 de febrero.
- _____ (1994), América Latina y el Caribe: políticas para mejorar su inserción en la economía mundial (LC/G.1800(SSES.25/3)), Santiago de Chile.
- CET (Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales) (1990), Transnational Corporations, Services and the Uruguay Round (ST/CTC/103), Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.90.II.A.11.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1988), "The economics of 1992", European Economy, N° 35, marzo.

- _____ (1989), European Economy, No.40, mayo.
- Charnovitz, S. (1988), "La influencia de las normas internacionales del trabajo en el sistema del comercio mundial: resumen histórico", Revista internacional del trabajo, vol. 107, N° 1.
- _____ (1992), "Environmental and labour standards in trade", The World Economy, vol. 15, N° 3, mayo.
- Devlin, R. (1993), "Las privatizaciones y el bienestar social", Revista de la CEPAL, N° 49 (LC/G.1757-P), Santiago de Chile, abril.
- Dirven, M. (1993), "Comercio exterior de productos agrícolas y alimenticios de América Latina y el Caribe en 1990", Santiago de Chile, CEPAL, inédito.
- Dornbusch, R. (1993), "North-South trade relations in the Americas: The case for free trade" (WP-TWH-17), Documentos de trabajo sobre comercio en el hemisferio occidental, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (BID/CEPAL), febrero.
- Duncan, G.A. (1950), "The small states and international economic equilibrium", Economia internazionale, vol. 3, noviembre.
- Erzan, R. y A. Yeats (1992), "U.S.-Latin American free trade areas: Some empirical evidence", The Premise and the Promise of Free Trade in the Americas, Sylvia Saborio (comp.), New Brunswick, Transaction Books.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (1985), Comercio intrarregional de productos básicos: algunos aspectos importantes de la problemática y del diseño de soluciones (RLAAC/85/35/COEX-9), Santiago de Chile.
- Feinberg, R. y P. Hakin (1991), "The Americas Commission: A proposal", New Directions in U.S.-Latin American Economic Relations, Washington, D.C., Consejo de Desarrollo de Ultramar y Diálogo Interamericano, marzo.
- Ffrench-Davis, R. (1993), "Beneficios y costos de la integración comercial", Santiago de Chile, CEPAL, inédito.
- Fuentes, J.A. (1993), "La compatibilización de múltiples compromisos de integración en América Latina y el Caribe", Santiago de Chile, CEPAL, inédito.
- Gana, E. (1993), "Una aproximación para estimar los efectos del mercado de la ALADI sobre las exportaciones de los países miembros", Santiago de Chile, CEPAL, inédito.
- Geroski, P.A. (1990), "Innovation, technological opportunity, and market structure", Oxford Economic Papers, vol. 42, N° 3.
- Gould, R. (1993), "Armonización de normas", Santiago de Chile, CEPAL, inédito.
- Grossman, G.M. y E. Helpman (1991), Innovation and Growth in the Global Economy, Cambridge, MIT Press.
- Grubel, H. y P. Lloyd (1975), Intra-Industry Trade: The Theory and Measurement of International Trade in Differentiated Products, Londres, MacMillan Press.
- Haas, Ernst B. (1990), When Knowledge Is Power: Three Models of Change in International Organizations, Los Angeles, University of California Press, 1990.
- Halperín, M. (comp.) (1992), Instrumentos básicos de integración económica en América Latina y el Caribe, Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Instituto para la Integración de América Latina (INTAL).
- Heirman, J. (1993), "Situación del comercio recíproco: principales flujos de intercambio, la capacidad de abastecimiento mutuo y el régimen comercial vigente -el caso de la ALADI-", Santiago de Chile, CEPAL, inédito.
- Held, G. (1992), "Financiamiento de exportaciones e integración regional", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Proyecto Conjunto CEPAL/PNUD "Políticas Financieras para la Transformación Productiva con Equidad", inédito.

- Heymann, D. y F. Navajas (1992), "Aspectos conceptuales de la coordinación de políticas macroeconómicas con referencia al Mercosur", Ensayos sobre coordinación de políticas macroeconómicas: inferencias para la integración latinoamericana (LC/G.1740-P), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.15.
- Hufbauer, G. y J. Schott (1993), NAFTA: An Assessment, Washington, D.C., Institute for International Economics, febrero.
- Inside U.S. Trade (1991), "Report of GATT Working Party on U.S.-Canada FTA: Special Report", 29 de noviembre.
- INTAL (Instituto para la Integración de América Latina) (1974), "Análisis de los márgenes de preferencia en el comercio intrarregional en el marco de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio", Buenos Aires.
- _____ (1980) "El margen de preferencia arancelario y sus efectos en el comercio intra-ALALC, un estudio empírico", Buenos Aires, agosto.
- Irwin, D.A. (1992), Multilateral and Bilateral Trade Policies in the World Trading System: An Historical Perspective, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Izam, M. (1993), "Análisis comparativo de algunos acuerdos de integración latinoamericanos", Santiago de Chile, CEPAL, inédito.
- Jackson, J. (1993), "Regional trade blocs and the GATT", The World Economy, vol. 16, N° 2, marzo.
- Jiménez, L.F. (1993), "Cooperación financiera en pro de la integración comercial", Santiago de Chile, CEPAL, inédito.
- Kehoe, T.J. (1992), "Evaluación del impacto económico del TLC", El economista mexicano, octubre-diciembre.
- Kuwayama, M. (1993), "Regionalización abierta de América Latina para su adecuada inserción internacional", Santiago de Chile, CEPAL, inédito.
- Lahera, E. (1993), Requisitos institucionales de la integración (LC/R.1265), Santiago de Chile.
- Lawrence, R.Z. (1991), "Perspectivas del sistema de comercio mundial e implicaciones para los países en desarrollo", Pensamiento iberoamericano, vol. 20, julio-diciembre.
- Lipset, Seymour (1990), Continental Divide: The Values and Institutions of the United States and Canada, Nueva York, Routledge.
- Lustig, N. (1993), "NAFTA: Potential impact on Mexico's economy and beyond" (WP-TWH-41), Documentos de trabajo sobre comercio en el hemisferio occidental, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (IDB/CEPAL), mayo.
- Mizala, A. (1990), "Perspectivas de la integración económica entre Chile y Brasil", Notas técnicas, N° 136, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).
- _____ (1991), "Perspectivas de la integración económica entre Chile y Argentina", Notas técnicas, N° 140, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).
- Monnet, Jean (1976), Mémoires, París, Fayard.
- Naciones Unidas (1992), "Informe sobre la inversión en el mundo, 1992", Santiago de Chile, traducción de la CEPAL del original inglés World Investment Report, 1992 (ST/CTC/130), Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.92.II.A.19.
- _____ (1993a), The Transnationalization of Service Industries: An Empirical Analysis of the Determinants of Foreign Direct Investment by Transnational Service Corporations (ST/CTC/SER.A/23), Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.93.II.A.3.

- _____ (1993b), Estudio económico mundial, 1993 (E/1993/60; ST/ESA/237), Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.93.II.C.1.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1993), OECD Economic Outlook, No.53, París, junio.
- Peres, W. (1993a), "Efectos dinámicos de la integración económica. Aproximaciones analíticas", serie Industrialización y desarrollo tecnológico, Informe No.14 (LC/G.1778), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- _____ (1993b), "Internacionalización de empresas industriales latinoamericanas", Revista de la CEPAL, N° 49 (LC/G.1757-P), Santiago de Chile, abril.
- Programa Bolívar (1993), "Integración tecnológica regional, innovación y competitividad industrial", Mecanismo Enlace, Caracas.
- Ramos Olivera, J. (1993), "Movilidad de la mano de obra en el MERCOSUR", Contribuciones, año 10, N° 2 (38), abril-junio, Buenos Aires.
- Reynolds, C., F. Thuomi y R. Wettmann (1993), Case for Open Regionalism in the Andes. Policy Implications of Andean Integration in a Period of Hemispheric Liberalization and Structural Adjustment, Report for USAID, octubre.
- Rivera-Batiz, L.A. y P. M. Romer (1991), "Economic integration and endogenous growth", Quarterly Journal of Economics, vol. 56, N° 2, mayo.
- Romer, P. M. (1986), "Increasing returns and long-run growth", Journal of Political Economy, vol. N° 5, septiembre.
- _____ (1987), "Growth based on increasing returns to scale due to specialization", American Economic Review, vol. 77, N° 1, enero.
- Rubiato, J.M. (1993), "Acuerdos múltiples en el transporte internacional. Propuestas de criterios y mecanismos de negociación", Santiago de Chile, CEPAL, inédito.
- Scherer, P.M. y D. Ross (1990), Industrial Market Structure and Economic Performance, Boston, Houghton Mifflin.
- SELA (Sistema Económico Latinoamericano) (1992), "The relationship between competition policy and trade policy: an introduction to the issues" (SP/CL/XVIII.O/Di No. 1), Caracas, septiembre.
- _____ (1993), "Normas de origen: análisis económico y propuestas de acción multilateral" (SP/DRE/Di N° 2/1), Caracas, abril.
- Serra Puche, J. (1992), "Conclusión de la negociación del TLC", El economista mexicano, octubre-diciembre.
- Singer, H.W. (1992), "¿Es posible una genuina asociación en una zona de libre comercio en el hemisferio occidental? Algunos comentarios generales" (DT-CHO-11), Documentos de trabajo sobre comercio en el hemisferio occidental, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (BID/CEPAL), octubre.
- Sociedad de las Naciones (1942), Commercial Policy in the Interwar Period: International Proposals and National Policies, Ginebra, Economic, Financial and Transit Department.
- Stiglitz, J. (1988), "Rational peasants, efficient institutions, and a theory of rural organization: methodological remarks for development economics", Handbook of Development Economics, H. Chenery y T.N. Srinivasan (comps.), Amsterdam, Elsevier.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1993), World Investment Report, 1993: Transnational Corporations and Integrated International Production (ST/CTC/156), Nueva York, Naciones Unidas. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.93.II.A.14.
- Uthoff, A. (1992), "Integración regional, mercados de capital y bolsas de valores", Santiago de Chile, CEPAL, inédito.

- Valdés, Alberto (1984), "Comercio de productos agrícolas en países en desarrollo: América Latina durante 1962-1979", Cuadernos de economía, N° 63, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, agosto.
- Vernon, R. (1992), "The role of transnationals in a Western Hemisphere Free Trade Area" (WP-TWH-7), Documentos de trabajo sobre comercio en el hemisferio occidental, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (BID/CEPAL).
- Willmore, L. (1992), "Developing a CARICOM Stock Market", Puerto España, Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe, inédito.
- Wonnacott, R.J. (1991), The Economics of Overlapping Free Trade Areas and the Mexican Challenge, Toronto, Canadian-American Committee, C.D. Howe Institute de Canadá y National Planning Association de los Estados Unidos de América.
- Zelada Castedo, A. (1983) "Convergencia y multilateralismo en ALADI", documento presentado al seminario "El Cono Sur de América Latina: nuevas perspectivas de cooperación regional", Viña del Mar, Chile, 16 al 18 de noviembre.