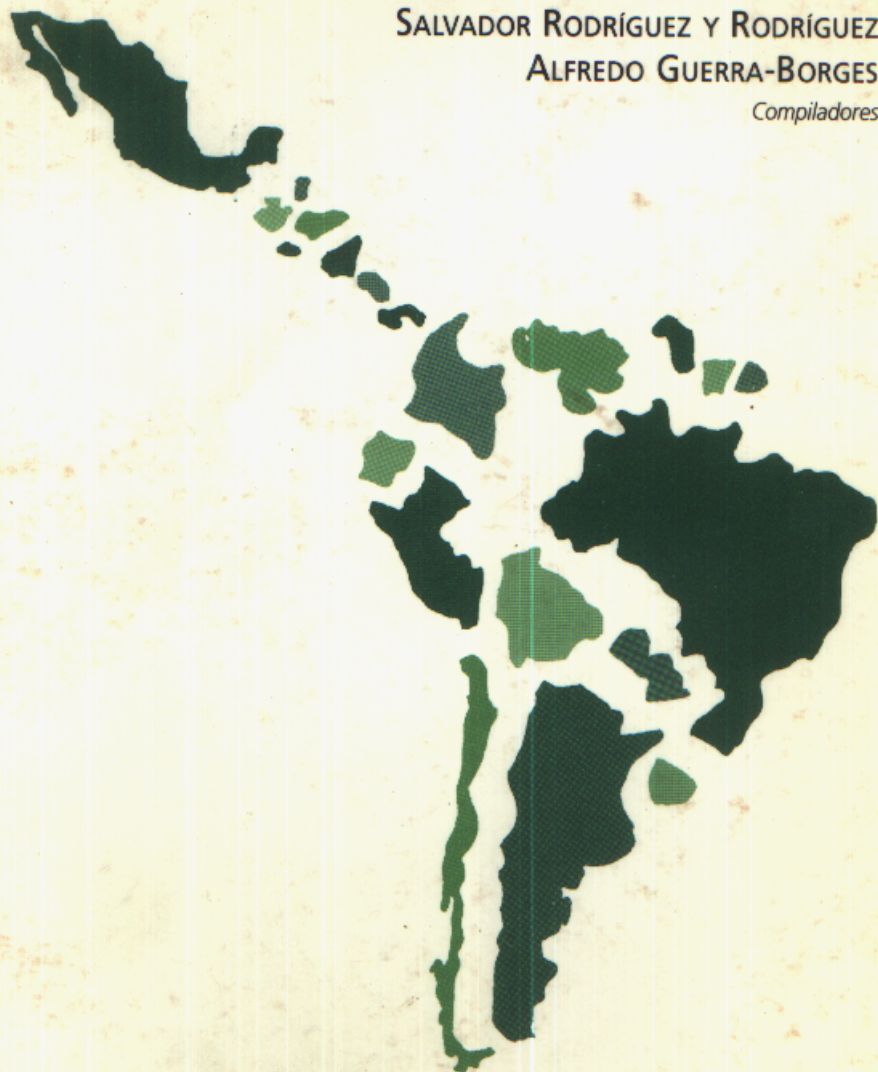


# El desarrollo en América Latina y los procesos de integración subregional

SALVADOR RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ

ALFREDO GUERRA-BORGES

*Compiladores*



**EL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA  
Y LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN  
SUBREGIONAL. BALANCE Y PERSPECTIVAS**



Universidad Nacional Autónoma de México  
Instituto de Investigaciones Económicas

Colección /libros de la revista *problemas del desarrollo*

EL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA  
Y LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN  
SUBREGIONAL  
BALANCE Y PERSPECTIVAS

Salvador Rodríguez y Rodríguez  
Alfredo Guerra-Borges  
*(compiladores)*



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

## Índice

Presentación	9
La integración latinoamericana: balance histórico, <i>por</i> Fernando Mateo	13
Balance y perspectivas de la integración: la opción del regionalismo abierto en América Latina y el Caribe, <i>por</i> Ricardo Zapata Martí	23
La integración latinoamericana en los tiempos de la globalización, <i>por</i> Berenice Ramírez López y Juan Arancibia Córdova	41
La integración latinoamericana y la contribución de la banca de desarrollo, <i>por</i> Carlos Garatea Yori	61
La gestación de un tratado de libre comercio en América del Norte bajo el reinado de la globalización, <i>por</i> Teresa Gutiérrez Haces	75
México y Centroamérica: opciones para su integración, <i>por</i> Alfredo Guerra-Borges	113
La ALADI ante la nueva integración latinoamericana, <i>por</i> Jaime E. Estay R.	127
Incertidumbres del Mercosur. Tensiones entre un Mercado Común Regional y el Libre Comercio Interamericano, <i>por</i> Gerónimo de Sierra	145
El Grupo Andino: entre dos concepciones de la integración económica, <i>por</i> Germánico Salgado Peñaherrera	159
Comercio intraindustrial, límite externo e integración: alternativa viable, <i>por</i> Alan Fairlie Reinoso	199



## Presentación

El texto que se presenta es el fruto del Seminario Internacional sobre El desarrollo de América Latina y los procesos de integración subregional. Balance y perspectivas, con el que el Instituto de Investigaciones Económicas conmemoró el vigesimoquinto aniversario de su órgano oficial *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*; el evento académico se realizó del 26 al 28 de junio de 1995 en las instalaciones del Instituto de Investigaciones Económicas junto con el Primer Encuentro en América Latina de directores, responsables y editores de revistas especializadas en economía y ciencias afines.

El conjunto de los trabajos representa una síntesis básica de los planteamientos que sobre integración latinoamericana habían logrado los especialistas hasta ese momento, lo que no deja de reflejar las diferencias de abordaje entre cada uno de los autores, así como la pluralidad de enfoques, que lejos de reducir la realidad la amplían y dan mayor claridad a la misma. No son pocos los aportes originales que se presentan en los diversos trabajos que conforman la obra.

A manera de introducción se presenta el balance histórico de la integración latinoamericana, realizada por Fernando Mateo, quien fuera por varios años jefe del Sector Económico del Instituto para la Integración de América Latina (INTAL) y por lo mismo amplio conocedor de las dificultades y vicisitudes por las que ha pasado la aún añorada integración latinoamericana.

Complementa esta parte introductoria el texto de Ricardo Zapata, "Balance histórico y perspectivas de la integración latinoamericana: la opción del regionalismo abierto en América Latina y el Caribe", donde incluye reflexiones sobre la creciente interdependencia, las características de los acuerdos recientes (intrarregionales, multilaterales y bilaterales), así como el contenido programático del regionalismo abierto como criterio ordenador y orientador.



Las características propias y el contexto de la integración latinoamericana en los tiempos de la globalización es el objetivo de análisis de Berenice Ramírez y Juan Arancibia, al partir del hecho constatado de que los procesos recientes se están estructurando en un entorno internacional de globalización creciente, que expresa el despliegue de una nueva fase de la internacionalización del capital y de la producción y se manifiesta principalmente por la dinámica del capital financiero y del comercio. El otro elemento analizado es la falta de una estrategia que articule integración con desarrollo, capaz de contrarrestar las consecuencias devastadoras (miseria y desempleo) de las fuerzas libres del mercado.

En contrapunto con el análisis anterior, el trabajo de Carlos Garatea ahonda en la tesis del "regionalismo abierto", el cual en su opinión involucra y relaciona explícitamente aspectos productivos, tecnológicos, financieros y comerciales en los distintos países y sectores económicos, a fin de lograr que los esfuerzos desplegados sean capaces de mejorar progresivamente la actuación de América Latina en un mercado globalizado y cada vez más competitivo e interdependiente. De manera amplia el trabajo aborda el papel de la banca de desarrollo en la integración latinoamericana, y en particular el papel desempeñado por la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (Alide).

El siguiente trabajo, sobre el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), de Teresa Gutiérrez-Haces, encuentra espacio en este primer grupo por la influencia hemisférica del Tratado. Se trata de un repaso de las etapas de negociación entre México y Estados Unidos desde los años cuarenta hasta llegar a las nuevas circunstancias que originaron un tratado de libre comercio trilateral, entre otras la reforma económica y la apertura; al final se hacen consideraciones sobre la crisis de México en diciembre de 1994 y el TLCAN y sobre las perspectivas del mismo, que fue el propósito del Seminario: ver hacia el futuro.

La aportación de Alfredo Guerra-Borges, "México y Centroamérica: opciones para su integración", delimita un espacio menor al latinoamericano, pero la inclusión de México lo diferencia de los trabajos sobre acuerdos específicos. En el tenor de los anteriores, presenta en forma condensada algunos criterios de negocia-

ción del acuerdo de libre comercio entre Centroamérica y México para adelantar algunas coyunturas sobre lo que cabe esperar en el futuro inmediato.

Los trabajos siguientes se refieren a los acuerdos regionales como tales; de ellos, el de Jaime E. Estay es el de mayor cobertura geográfica, pues se refiere a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) ante la nueva integración latinoamericana. En él se revisan los principales avances y los nuevos perfiles del actual esfuerzo integrador, para luego señalar algunos de los problemas e incertidumbres que a juicio del autor se hallan presentes en el escenario de la integración latinoamericana y en el funcionamiento de la ALADI.

Otro de los acuerdos regionales, el Mercosur, es abordado por el sociólogo Gerónimo de Sierra, destacando que se trata del proceso de mayor gravitación actual. La propuesta de un enfoque de análisis a partir de uno de los llamados niveles "blandos" de estos procesos ayuda, en su opinión, a retomar contacto con los problemas de la integración desde una perspectiva interdisciplinaria del desarrollo, al menos si se piensa en la integración no sólo como aumento de las inversiones, el comercio y la circulación financiera, sino como instrumento para obtener una mayor justicia social, mayor democracia política, y mayor respeto de los intereses nacionales y de las identidades regionales frente al resto del mundo. En este sentido, la preocupación subyacente al análisis es el paulatino desplazamiento de estos años hacia una lógica más exclusivamente comercialista, lo que provoca mucha incertidumbre y tensiones entre un Mercado Común Regional y el libre comercio interamericano.

Los dos últimos trabajos se refieren al Grupo Andino. El primero, de Germánico Salgado Peñaherrera, proporciona una visión amplia que va desde los orígenes hasta la operación crítica de los rubros que la agrupación fue tomando al paso de los años; ello es necesario, aclara el autor, si se desea apreciar lo que es el Grupo Andino, adónde va y cuáles son los problemas con los que puede tropezar, evaluación crítica por demás significativa si se tiene en cuenta que la evolución del Grupo en los últimos años es en general representativa de lo sucedido con toda la integración latinoamericana.

El segundo, de Alan Fairlie Reinoso, se refiere a las posibilidades del comercio intraindustrial para dar solución al límite externo, uno de los principales problemas estructurales de los países de la región; el imperativo es, según Fairlie, buscar una nueva inserción en la economía mundial que permita ubicarnos en los sectores más dinámicos del comercio mundial, revirtiendo la tendencia de creciente marginalidad de la región. El enfoque es optimista a partir de la evidencia empírica que arroja un estudio que mide el comercio intraindustrial del Grupo Andino para la década de los ochenta.

*Los compiladores*

# La integración latinoamericana: balance histórico

FERNANDO MATEO\*

## Las estrategias seguidas para la integración económica en América Latina y el Caribe

Los movimientos de integración en América Latina se iniciaron prácticamente al comienzo de la década de los años sesenta.<sup>1</sup> Los fundamentos fueron, en todos los casos, esencialmente de índole económica. La necesidad de integrar los mercados tuvo como argumento básico la pequeñez de los mercados nacionales, considerados individualmente, y su relación con las economías de escala, no suficientemente aprovechadas. La prédica de la CEPAL en el sentido de que el proceso de sustitución de importaciones, para continuar siendo viable debía extenderse a ámbitos regionales alimentó la motivación de los gobiernos.

Desde aquella época fundacional, pero sobre todo en los últimos años, tanto el escenario internacional como las políticas económicas de los países en desarrollo —entre ellas las de América Latina— se modificaron de manera sustancial. También experimentó profundos cambios la estrategia de la integración regional. Esta

\* Economista, ex jefe del Sector Económico del Instituto para la Integración de América Latina (Intal) y actual consultor de esa institución. Las opiniones expuestas no comprometen al Intal.

<sup>1</sup> Los países centroamericanos constituyeron el Mercado Común Centroamericano en 1960 con la firma del Tratado General de Integración. En 1960 se creó la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio), antecesora de la actual Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y en 1968 la Asociación de Libre Comercio del Caribe (Carifta, por sus siglas en inglés), antecesora de la actual Comunidad del Caribe (Caricom).

última se sustentó durante décadas en una fuerte protección hacia el resto del mundo. Es que, como se dice más arriba, la integración constituyó en cierto modo una racionalización, a mayor escala geográfica, del esquema sustitutivo de importaciones practicado a niveles nacionales. Esa racionalidad se satisfacía mediante la eliminación de las restricciones al comercio *entre* los países de la región y el mantenimiento de la protección respecto del resto del mundo.

La consecuencia —y el objetivo— de tal estrategia fue desviar importaciones desde el resto del mundo y sustituirlas por importaciones que cada país de la región haría desde los países asociados en el marco relativo de integración<sup>2</sup> mediante la generación de márgenes de preferencia arancelarias dados por la diferencia entre los aranceles aplicados recíprocamente por los países de la región, dentro de su respectivo marco institucional de integración, y los aplicados a terceros países.

Poca referencia puede encontrarse en los años iniciales de los procesos de integración de América Latina respecto de su intención de encarar una decidida política de penetración en los mercados internacionales sobre la base de la eficiencia productiva.<sup>3</sup> Mucho menos, de la intención de los gobiernos de abrir sus mercados a los países extrarregionales.

Debe llamarse la atención sobre que si bien la posición integracionista fue persistente a lo largo de por lo menos 25 años desde que comenzaron a firmarse los tratados de integración en la región, no puede afirmarse que esa posición, traducida en declaraciones oficiales y no oficiales, haya tenido correspondencia en la aplicación de medidas efectivas. Las vicisitudes por las que

<sup>2</sup> El Mercado Común Centroamericano, la ALALC/ALADI y, a partir de 1969, el Grupo Andino, formado ese año.

<sup>3</sup> Por cierto, no son escasos los ejemplos de políticas y medidas específicas en cada uno de los países para promover sus exportaciones. Pero esas medidas estuvieron impregnadas sobre todo por desgravaciones de impuestos, el otorgamiento de reintegros y créditos para exportar, estos últimos a tasas fuertemente subsidiadas. El concepto de lograr la capacidad para penetrar en los mercados internacionales vía una eficiencia creciente que llevara de manera natural a posiciones competitivas genuinas no fue precisamente familiar en aquellos tiempos del proceso de integración, basado en la sustitución de importaciones en un marco ampliado.



atravesó la ALALC desde su creación e incluso posteriormente su sucesora, la ALADI, revelan claramente que el desmantelamiento arancelario y de otras medidas restrictivas del comercio recíproco distaban de ser una empresa fácil. A pesar del convencimiento casi general acerca de la bondad de la integración, ni los gobiernos ni mucho menos aún los empresarios industriales<sup>4</sup> se mostraron proclives en la práctica a aceptar las reglas de un comercio libre regional. Ello fue así debido al concepto prevaleciente a la sazón de que el desarrollo industrial debía apoyarse en el mercado interno, sin que se evaluara demasiado el costo que en el largo plazo podría llegar a asumir una protección indiscriminada. Es muy probable que la sustentabilidad a largo plazo de no pocas actividades habría resultado poco probable en la hipótesis de que, a poco de establecerlas, se hubiese adoptado una política mucho más abierta al comercio internacional.

La explosión de la crisis de la deuda a comienzos de la década de los ochenta llevó a la adopción de medidas de distinto tipo restrictivas de las importaciones, mismas que también fueron aplicadas entre sí por los países miembros de cada uno de los esquemas de integración subregionales, lo que significó de hecho la vulneración parcial o la eliminación de las preferencias que fueran recíprocamente abordadas en esos marcos y produjo un deterioro dramático del proceso de integración, que ya experimentaba dificultades en su avance<sup>5</sup> a pesar de la aspiración enfática expresada a su favor en distintos ámbitos y niveles en cada uno de los países de la región.

Posteriormente, las negociaciones para solucionar el problema

<sup>4</sup> Quizá resulte innecesario destacar que los productores que ya comerciaban internacionalmente bienes primarios, como por ejemplo productos agrícolas o minerales, no necesitaban protección en los países que apoyaban sus ingresos externos en la colocación de esos productos en el mercado internacional. Con todo, aun hecha esta observación, no puede desconocerse que también en estos sectores, sobre todo el agrícola, la posición proteccionista no siempre se distinguía demasiado en algunos países —si es que en algo se distinguía— de la de los sectores industriales. El agrícola fue siempre un sector considerado “difícil” de integrar.

<sup>5</sup> En todos los esquemas de integración de la región los niveles de intercambio recíproco se redujeron notablemente. En algunos de ellos la situación adquirió ribetes graves, como por ejemplo en el Mercado Común Centroamericano y en menor medida quizás en el Grupo Andino.

de la deuda externa latinoamericana llevaron a la introducción de una serie de medidas de liberalización de las economías. A los requerimientos de los acreedores externos se unieron las exigencias de algunos organismos multilaterales —por lo demás objetivamente justificados— de racionalizar el sector público y eliminar los déficit presupuestarios, causantes fundamentales de los elevados niveles inflacionarios. Pero además comprendieron condicionamientos a la apertura de las economías. El enfoque liberal que comenzó a generalizarse en el mundo<sup>6</sup> fue permeando el escenario internacional y los países de la región se adhirieron al mismo, revirtiendo así de manera radical las concepciones que habían mantenido en las décadas anteriores como base de su estrategia de desarrollo.

Casi coincidiendo con las nuevas medidas adoptadas y con los acuerdos a que fueron arribando con sus acreedores externos al amparo del Plan Brady para ordenar el pago de su gravosa deuda externa, los países de la región experimentaron hechos políticos significativos en relación con el proceso de integración. Éste recibió un apoyo renovado formidable, traducido en sucesivos acuerdos que incluyeron compromisos automáticos para dismantelar de manera acelerada, como no había ocurrido anteriormente, la protección recíproca a fin de constituir zonas de libre comercio y mercados comunes en plazos breves. Se produjeron asimismo modificaciones, en casos sustanciales, en las instituciones que comandan los procesos de integración con la intención de hacerlos más efectivos (caso, por ejemplo, del Mercado Común Centroamericano, aunque no hayan faltado críticas sobre lo no acertado del reordenamiento institucional allí introducido).<sup>7</sup>

Como resultado, la estrategia de la integración regional en la presente etapa se diferencia de la seguida hasta la década de los ochenta, lo que queda claro cuando se analizan las políticas e instrumentos específicos que hoy se aplican. En lo que se refiere a la

<sup>6</sup> Las medidas adoptadas por la administración Thatcher en el Reino Unido son paradigmáticas en este sentido.

<sup>7</sup> Véase, por ejemplo, Alfredo Guerra-Borges, "La reestructuración del mercado común centroamericano: notas para una evaluación crítica", en *Integración Latinoamericana*, núm. 195, Buenos Aires, noviembre de 1993.

posición frente al resto del mundo, la nueva estrategia puede considerarse una contradicción o una "herejía" respecto de lo que había sido la doctrina predominante. En efecto, la base de la estrategia en la materia había consistido desde sus inicios en la apertura recíproca gradual de los mercados regionales, y debido a la fuerte protección frente a terceros tendía a aislar a la región del resto del mundo.<sup>8</sup>

En cambio, la menor protección que los países de la región practican hoy frente a terceros países hace que disminuyan los márgenes de preferencia entre los países que forman parte de las respectivas *ententes* integracionistas de la región. Por lo tanto se está transitando en la actualidad el camino de las "dos vías": la de la integración regional y la de apertura al mundo.

Pero además se han ido manifestando posiciones menos rígidas en cada uno de los esquemas de integración de la región en cuanto a la asunción de compromisos en marcos geográficos e institucionales determinados. La ALADI incorporó, a partir de la firma del Tratado de Montevideo de 1980 que le dio origen, elementos de flexibilidad; los Acuerdos Parciales —que no requieren la participación de todos los países miembros— son una expresión de ellos.<sup>9</sup>

Por otra parte se observa la tendencia de los gobiernos de la región a establecer "articulaciones múltiples";<sup>10</sup> es decir, a la vez que profundizan sus compromisos recíprocos de integración e incorporan nuevos componentes —ya no sólo de naturaleza comercial sino relacionados con inversiones, complementaciones de distinto tipo, realización de obras de infraestructura, representación unificada frente a terceros para ciertos asuntos determinados, etc.— van tejiendo una serie de relaciones entre

<sup>8</sup> Toda la discusión que en torno a las implicaciones no deseables de la desviación del comercio —aprovisionamiento desde fuentes más caras en perjuicio de fuentes más baratas— aludían de manera implícita a esa estrategia. Las proporciones en que los países latinoamericanos participan en los totales del comercio mundial fueron reduciéndose casi sin solución de continuidad a lo largo de los años posteriores a la década de los sesenta.

<sup>9</sup> Por cierto, esos acuerdos plantean problemas no sencillos para su convergencia.

<sup>10</sup> Véase a este respecto Intal, *El proceso de integración en América Latina y el Caribe en 1992*, Buenos Aires, septiembre de 1993.

países de un esquema de integración subregional y países de otros de esos esquemas así como con otros países y/o bloques no regionales. Un ejemplo de la ductilidad que está adquiriendo el proceso de integración son los acuerdos que algunos países están llevando a cabo entre sí independientemente del resto de los países con los que conforma un determinado esquema de integración.<sup>11</sup>

El Tratado de Libre Comercio (TLC) firmado por México con Estados Unidos y Canadá ocupa un lugar relevante en el sentido aquí comentado. El TLC podría dar cabida a otros países latinoamericanos y del Caribe. Chile está considerado como un candidato con elevada probabilidad de adherirse al mismo, y la casi totalidad de los demás países de la región han manifestado su aspiración en ese sentido. Parecida connotación podrían llegar a tener las programadas negociaciones entre los países del Mercosur, actuando institucionalmente como grupo, y la Unión Europea.

### **Implicaciones de la nueva estrategia de integración con intensificación de la inserción internacional**

La nueva estrategia de integración —“hacia adentro” pero a la vez “extrovertida”— presenta, sin dudas, enormes desafíos para los países de América Latina y el Caribe.

Por una parte y en lo esencial, el de incrementar rápidamente su eficiencia productiva. Este requisito es insoslayable si aspiran a aumentar su participación en el comercio internacional. Solamente con mayor eficiencia, que es la única manera de lograr competitividad, será posible alcanzar ese objetivo. La eficiencia tiene a su vez relación con al menos dos aspectos básicos:

Uno se refiere a la reasignación de los recursos productivos. La asignación actual es la resultante de la política fuertemente proteccionista seguida durante décadas, sobre todo con poste-

<sup>11</sup> Caso del Grupo de los Tres, entre Colombia, México y Venezuela o de los acuerdos firmados por México con los países centroamericanos o de Venezuela y México con países del Caricom. También merecen citarse los acuerdos bilaterales suscritos por Chile con distintos países de la ALADI.

rrioridad a la segunda guerra mundial, orientada a abastecer de manera casi exclusiva a los respectivos mercados internos. Por entonces, como antes se señaló, fue baja la prioridad que se dio al aumento de la eficiencia para competir en un mercado internacional más abierto.

Las posibilidades que tienen hoy los países latinoamericanos para reasignar sus recursos productivos se presentan menos favorables que las que pudieron existir hace, digamos, veinte o treinta años. Ello debido a que las nuevas tecnologías productivas, extremadamente importantes para el desarrollo, podrían haberse introducido en esos años para producir reacomodamientos productivos sin que se produjesen efectos de difícil tolerancia por parte de las sociedades nacionales y sus agentes económicos productivos, lo que puede ocurrir en la actualidad. En efecto, no escapa a la observación más ligera que la introducción de nuevas técnicas de producción produce hoy un desplazamiento del factor humano que puede alcanzar enorme significación en los países en desarrollo, a lo cual debe agregarse que esas nuevas tecnologías exigen niveles de capacitación por parte de los trabajadores que éstos en muchos casos no se encuentran en condiciones de alcanzar, razón por la cual quedan fuera del mercado laboral. Surge, por lo tanto, un problema social que, aunque relativamente nuevo en América Latina, ha comenzado a presentar implicaciones de elevada gravedad.<sup>12</sup>

El segundo aspecto se refiere a la inversión. La transformación productiva que se requiere para aumentar la competitividad internacional depende, sustancialmente, de las tasas de inversión. En algunos países de la región el componente interno de la tasa de inversión no ha sido suficiente para estimular aquella transformación con la celeridad que exige la participación en un sistema abierto y por lo tanto altamente competitivo. El componente externo, por el contrario, ha tenido un comportamiento más que satisfactorio en varios países. Es que el giro producido

<sup>12</sup> Los niveles de desocupación muestran índices crecientes en países que prácticamente no se habían enfrentado con el problema. Los últimos datos para Argentina, registrados en mayo de 1995, dan una desocupación abierta de casi el 17%, a lo que se agrega una subocupación del 11 por ciento.



en las políticas económicas de los países de la región en los últimos años ha generado, con mayor o menor intensidad, un clima favorable para la inversión externa. Las citadas medidas de racionalización de la administración pública orientadas a la reducción o la eliminación de los déficit presupuestarios y su consecuencia, la reducción de la inflación, así como la conformación de espacios económicos más amplios vía integración son, entre otros, factores que inciden positivamente para generar ese clima. Si la tendencia a configurar economías más sanas continúa, ello seguirá gravitando como factor de atracción de la inversión externa. Sin embargo, el andamiaje con que se va configurando el reordenamiento de las economías latinoamericanas no se encuentra suficientemente firme como para concluir que, definitivamente, están dadas las condiciones para que el flujo de inversiones externas hacia la región siga incrementándose en la medida necesaria para estimular con la intensidad y celeridad requeridas el crecimiento y el empleo, así como para mejorar la competitividad que permita penetrar en forma sostenida en los mercados internacionales.

Los sucesos en México a partir de diciembre, cuyos efectos "de derrame" se hicieron notar fuertemente no sólo en los demás países latinoamericanos sino también en otros de los denominados "mercados emergentes", avalan la prevención señalada. Por ello puede decirse que el crecimiento de la inversión externa a tasas satisfactorias sostenidas para llenar el bache de la insuficiencia de la inversión interna dependerá, por un tiempo no precisamente corto, de la mayor credibilidad que muestren las políticas económicas nacionales a los ojos de los inversores internacionales. El "riesgo país" que se les asigna a algunos países latinoamericanos es aún alto. Mayor credibilidad de las políticas nacionales, por un lado, y medidas que tiendan a hacer menos volátiles los mercados financieros de la región, por otro, constituyen condiciones básicas para atraer a la inversión externa. Como se ha constatado en los últimos seis meses, esos mercados, con alguna que otra excepción, continúan siendo sumamente sensibles.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Para citar un ejemplo adicional a lo ocurrido en México: en Argentina el drenaje de capitales que se retiraron del país y los retiros de depósitos del sistema bancario superaron los 7 000 millones de dólares.

A todo lo anterior debe añadirse que la región no se encuentra sola en su aspiración de atraer capitales externos. Otros países en desarrollo, de manera especial —pero no única— los asiáticos, parecen ofrecer, a los ojos de los inversionistas internacionales, perspectivas si no mejores en todos los casos al menos similares a las que ofrecen los países latinoamericanos. El trípede en que confluyen los razonamientos sumariamente expuestos son, pues, necesidad de transformación económica/aumento de la inversión/acelerado incremento de competitividad internacional.

Incidentalmente cabe señalar que las tasas actuales de crecimiento en los países desarrollados no son, en general, demasiado elevadas (a lo cual contribuyen las políticas adoptadas en esos países para mantener la inflación bajo control). Por lo tanto no es improbable que los efectos positivos de su demanda orientada a los países de la región resulten inferiores a los registrados en épocas pasadas. Por lo demás, las actuales tasas de crecimiento de los países desarrollados incorporan un componente de creciente gravitación como son los servicios, cuya demanda ha ido creciendo en detrimento de los bienes y de las materias primas. Y, se sabe, los servicios comercializables internacionalmente no se encuentran entre los principales generadores de divisas de los países de la región.

### **Transformación productiva, integración y equidad distributiva**

El tema de la distribución de los resultados del crecimiento no es, por cierto, nuevo; pero está asumiendo una importancia en aumento ya que en los países en desarrollo —y entre ellos en América Latina— son cada vez menos quienes reciben la mayor parte del ingreso y más los que reciben una proporción menor del mismo. El aumento de los niveles de pobreza constatado en la región en los últimos años es alarmante; así lo prueban estudios realizados tanto por organismos internacionales como por instituciones o centros de investigación.<sup>14</sup> A los niveles de pobreza extrema se

<sup>14</sup> Véase por ejemplo, el número de la revista *Comercio Exterior*, del Banco Nacional

une el nacimiento de los denominados "nuevos pobres": aquellos de la clase media que se ven desplazados de sus actividades y no encuentran ocupación, hecho tanto más grave debido a lo que no se cuenta por lo general con resguardos institucionalizados que permitan atenuar los rigores de la desocupación, como ocurre en los países desarrollados.

Las situaciones sociales señaladas son preocupantes y no pueden dejar de considerarse desde la perspectiva de la integración regional. La transformación económica, junto con la integración, son objetivamente necesarias y constituyen una condición *sine qua non* para lograr una inserción internacional creciente y ventajosa. Los procesos de integración, al exponer a cada uno de los países de la región a la competencia recíproca, son una parte no desdeñable de los factores que fuerzan la transformación productiva. Parece válido, por lo tanto, plantearse el interrogante sobre cuáles mecanismos permitirían, en un marco de solidaridad regional, atenuar las consecuencias indeseables de tipo social que están vinculadas con ambos procesos: el de la integración regional y el de la inserción internacional. En este sentido, es inevitable la mención de los mecanismos e instituciones establecidos en la Unión Europea destinados a morigerar las diferencias en los niveles de desarrollo entre los países que la forman y estimular el de las regiones más atrasadas de los países miembros.

---

de Comercio Exterior de México correspondiente al mes de abril de 1992. Este número está dedicado exclusivamente al tema de la pobreza e incluye contribuciones del Banco Mundial, la CEPAL-PNUD y de varios analistas que lo abordan con relación a América Latina y a países específicos de la región.

# Balance y perspectivas de la integración: la opción del regionalismo abierto en América Latina y el Caribe\*

RICARDO ZAPATA MARTÍ\*\*

## Características generales del comercio hemisférico

### CRECIENTE INTERDEPENDENCIA

Las características generales del comercio de los países de América Latina y el Caribe han variado significativamente en las últimas décadas. De una región exportadora de materias primas y bienes agrícolas con escaso grado de elaboración, la región ha diversificado y ampliado el espectro de sus exportaciones. Si bien subsisten países altamente dependientes de aquellos productos, el monto y la importancia de las exportaciones de manufacturas y el intercambio de servicios hace que el comercio exterior de la región sea cualitativamente muy diferente a la imagen tradicional que se tenía del mismo. Ello es particularmente cierto para las mayores economías de la región y además característica dominante del intercambio intrarregional.

\* (La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad.)

\*\* Jefe de la Unidad de Comercio Internacional, subsección en México de la CEPAL, durante el Seminario "El desarrollo de América Latina y los procesos de integración subregional. Balance y perspectivas", para celebrar el XXV aniversario de la revista *Problemas del Desarrollo*, del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Las opiniones expresadas a título personal no comprometen a la organización para la cual trabaja.

El comercio hemisférico ha ido evolucionando en los años noventa de forma dinámica y con una creciente importancia del intercambio intrazonal, de manera que se han superado los niveles históricos de interdependencia. Asimismo el comercio intraregional se caracteriza por el elevado peso que en el mismo tienen los productos manufactureros.

Ello se asocia por una parte a una normalización y recuperación del intercambio en zonas de integración que habían experimentado una declinación en los años ochenta, como sería en particular el caso de los países miembros del Mercado Común Centroamericano (MCCA) y en menor medida de los países miembros del Pacto Andino y de la Comunidad del Caribe (Caricom). Por otra parte, la conformación del Mercosur viene a consolidar un proceso de integración de hecho, es decir de creciente y muy elevado intercambio realizado anteriormente sin marcos formales fuera de los que existían en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). La interdependencia entre las economías de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay alcanza los niveles de intercambio mayores entre pares de países en el hemisferio.

#### INCIDENCIA DE POLÍTICAS

Este creciente intercambio se asocia, evidentemente, a una recuperación o normalización de las economías en buen número de países, pero se explica principalmente por una deliberada opción de políticas de comercio exterior que se orientan a la liberalización de los mercados y a la reducción de las barreras tanto arancelarias como no arancelarias al intercambio.

Por una parte los procesos regionales y subregionales de integración han sufrido importantes transformaciones en cuanto a su cobertura y profundidad: el número de países sujetos a este tipo de acuerdos ha crecido en la región y, más importante aún, las áreas sujetas de acuerdo y compromisos de liberalización se han expandido más allá de los instrumentos tradicionales de integración.

Por otra, todos los países del hemisferio han optado, en el marco de procesos de estabilización, por una creciente liberaliza-



ción comercial. Ello se dio juntamente con la muy activa participación de América Latina y el Caribe en las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay en el marco del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y se vincula a la necesidad apremiante de los países de dinamizar sus sectores exportadores a fin de poder cumplir con parte de sus compromisos de endeudamiento externo. Estabilización y apertura son parte integral de la respuesta que la región hubo de dar ante la crisis del endeudamiento que la aquejó al inicio de los años ochenta. En los inicios de los noventa la evolución del sector externo refleja en buena medida los resultados de las políticas aplicadas.

#### CRECIENTE COMPLEJIDAD DE LA RELACIÓN COMERCIAL

##### *Ámbitos múltiples. Red de vínculos comerciales de América Latina y el Caribe*

Las relaciones comerciales de América Latina, como se indicó, han cambiado de forma sustancial tanto en lo que a contenido del intercambio se refiere como a la renovada interdependencia regional. Este segundo elemento ha llevado a la busca deliberada de marcos regulatorios que de un lado faciliten y den certeza al intercambio y de otro ayuden a su expansión. Así, los países de América Latina y el Caribe tienen ámbitos múltiples de negociación entre ellos y se ha ido generando una red de vínculos comerciales y de otra índole tanto entre sí como de la región con terceros países y socios comerciales.

##### *Características de los acuerdos recientes: múltiples y crecientes compromisos*

La complejidad de estos vínculos guarda relación con la creciente complejidad de las relaciones económicas a nivel global así como con los procesos de globalización y transnacionalización que ha experimentado la economía mundial. Como consecuencia de tal

complejidad se apuntan, entre otros, dos elementos que se estima son esenciales: de una parte la dificultad de los gobiernos de manejar una red de vínculos crecientemente abundantes y cada vez más complejos, y de otra la relativa pérdida de importancia de los estados-nación como unidades económicas fundamentales en torno a las cuales se estructura la producción, el comercio y el sistema financiero mundial.

### *Intrarregionales*

A nivel intrarregional se ha superpuesto un nuevo nivel de compromisos a los acuerdos anteriores de integración económica que surgieron en América Latina y el Caribe en los años sesenta y setenta.

Esta nueva generación de compromisos integradores son cualitativamente diferentes a los preexistentes dado que se plantean sobre una filosofía económica de apertura y liberalización y se acuerdan en el marco de procesos de estabilización y ajuste. A la vez van, en lo general, más allá de los instrumentos tradicionales de integración y política comercial, ya que no abarcan solamente la liberalización arancelaria. Asimismo, a diferencia de los acuerdos de las décadas anteriores se sustentan en una participación gubernamental menos intensa, en particular rechazan el papel líder del Estado como planificador de la actividad económica, en tanto que en los esquemas integradores de los años sesenta el Estado tenía un papel central, y la planificación, incluso a nivel regional, un papel predominante.

La cobertura geográfica de estos acuerdos intrarregionales también difiere y se sobrepone a los anteriores, llevando a la necesidad de encontrar tanto vías de escape de los compromisos anteriores (y la preservación de los "patrimonios históricos") como formas de compatibilizar los distintos niveles y alcance de tales compromisos.

Está surgiendo así una complicada red, no necesariamente compatible y convergente, de acuerdos y compromisos que requerirán su racionalización en el futuro a fin de que haya coherencia entre los distintos acuerdos.

### *Multilaterales*

La complejidad intrarregional señalada tiene la creciente limitación derivada de compromisos multilaterales al haberse incorporado la totalidad de los países de la región a los nuevos acuerdos para la progresiva liberalización mundial del comercio en el marco de la nueva Organización Mundial de Comercio, surgida en la última ronda de negociaciones comerciales del GATT.

En el proceso de negociaciones de la Ronda Uruguay se incorporaron al GATT la totalidad de los países de América Latina (tan sólo Panamá falta de incorporarse como parte contratante en el marco multilateral). Así entraron al marco multilateral países que no lo habían hecho desde 1949 y dejó de ser relevante el debate que por décadas sostuvieron diversos círculos académicos y políticos en América Latina y el Caribe respecto de los beneficios y costos de participar en dicho acuerdo.

Además, al suscribir y ratificar los acuerdos de la Ronda Uruguay la región se comprometió en los esfuerzos globales de liberalización comercial, que ya no sólo abarcan el comercio transfronterizo de bienes y que ahora regulan la apertura y transparencia en las transacciones transfronterizas de servicios además de obligar a la protección de las inversiones y la propiedad intelectual asociadas al comercio internacional.

### *Bilaterales*

Por si los compromisos ya existentes y recién contraídos fueran pocos, la región se ha embarcado además en intensos procesos de negociación y relacionamiento comercial en el ámbito bilateral, con la consecuencia de asumir compromisos específicos entre pares de países. El propósito declarado de todos esos acuerdos y negociaciones es mejorar, liberalizar, hacer más predecible y facilitar el intercambio comercial, y con ello dar impulso a la actividad económica de los países.

Una consecuencia inevitable de todos estos esfuerzos es que crea una compleja red de acuerdos cuya administración va a ser difícil y no exenta de costos. Además, de continuar la tendencia se

corre el riesgo de desgastar este tipo de mecanismos haciéndolos en alguna medida irrelevantes si no se ven acompañados de flujos comerciales significativamente incrementados.

*Las relaciones con Estados Unidos.* Para la totalidad de los países del hemisferio las relaciones económicas (comerciales, financieras) con Estados Unidos reviste la mayor importancia. Sólo en el caso de algunos de los socios del Mercosur hay otros socios comerciales de igual o mayor importancia. En el caso de Argentina y Brasil sus relaciones con la Unión Europea y entre sí superan en trascendencia la relación con Estados Unidos. Para los países de la Cuenca del Caribe, en cambio, su relación dominante es con el mercado estadounidense.

De lo anterior deriva que, frente a cualquier arreglo o compromiso intrarregional, adquiere predominancia la relación comercial con el principal socio comercial. En general, para la región el principal tema de negociación con Estados Unidos es el del acceso de las exportaciones latinoamericanas a ese mercado. Así, los arreglos intrarregionales suelen verse como una etapa, como un peldaño, como una vía alterna para ir mejorando las condiciones de acceso a ese principal mercado.

Desde la óptica de Estados Unidos, en cambio, la visión difiere. Estados Unidos plantea lo que llaman una "nueva relación" comercial con América Latina y el Caribe como consecuencia de los cambios económicos y políticos a nivel mundial. De una parte, la terminación de la guerra fría y el supuesto final de las confrontaciones ideológicas entre "Este" y "Oeste" hizo que pierda importancia estratégica la cooperación y la ayuda (entre éstas la de condiciones preferenciales de acceso) como mecanismo de generar aliados. De otra, el hecho de que frente a la unipolaridad política se afiance una multipolaridad económica sustentada, entre otros elementos, en la conformación de bloques o alianzas económicas simbolizados por la conformación del Mercado Único Europeo (MUE) y el proceso asiático de regionalismo abierto en que se alinean para generar competitividad internacional los *tigres* y los *dragones* con el apoyo financiero y tecnológico de Japón.

Una primera respuesta fue la conformación de una zona de

libre comercio que uniera a las dos economías industrializadas del continente y que se plasmó en el acuerdo bilateral de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos. Posteriormente fue la negociación trilateral de un tratado norteamericano de libre comercio al tiempo que se promovía una iniciativa para las Américas que buscaba consolidar un mercado hemisférico como la zona de influencia natural de la economía estadounidense.

Estos procesos se dieron al tiempo que se avanzaba con grandes dificultades en las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay. Algunos incluso vieron las negociaciones del TLC como una forma buscada por Estados Unidos para generar procesos de apertura que parecían difíciles de alcanzar en el GATT, en particular por las dificultades europeas de avanzar en materia agrícola. En todo caso, fue interpretado por muchos como una respuesta a la creación de otras zonas de influencia y así preservar un ámbito americano de libre comercio hacia el cual tener acceso preferencial por parte de Estados Unidos en términos de intercambio comercial y de inversiones.

*Las relaciones con México.* Para los países de América Latina y el Caribe México se convierte en una pieza importante de sus relaciones comerciales a raíz de la conformación de la zona de libre comercio de Norteamérica. La pregunta que surge en todos ellos es: ¿Tras la aprobación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, o NAFTA por sus siglas en inglés), qué opciones se presentan?

El TLCAN/NAFTA plantea así al resto del hemisferio dilemas, alternativas o visiones complementarias.

Dilemas vinculados a una posición generalizada de apertura: privilegiar la liberalización unilateral (asociada a compromisos con las instituciones financieras multilaterales) o consolidarla en el proceso negociador del GATT/OMC, o buscar obtener, a cambio de la liberalización, accesos seguros y, ojalá preferenciales con los principales socios comerciales.

Alternativas de apertura incondicional o dada en reciprocidad de acceso que contrastan con los accesos preferenciales anteriormente obtenidos. En la propia América Latina y el Caribe en el

marco de los acuerdos de integración la preferencia era un instrumento defendido:

— preferencia intralatinoamericana frente a terceros en el marco de la ALADI, que hasta hoy constituye lo que se denomina por muchos como el “patrimonio histórico” de la integración hemisférica;

— preferencia unilateralmente obtenida de los socios comerciales principales y más desarrollados: de Estados Unidos hacia los países de la cuenca del Caribe, de los países de menor desarrollo relativo respecto de otros socios en el marco del Pacto Andino o de la ALADI. En ese contexto, los acuerdos bilaterales de alcance parcial permitieron, por ejemplo a México, otorgar preferencias arancelarias y de acceso a países no miembros de la ALADI, como es el caso de los centroamericanos en los años ochenta.

### **El regionalismo abierto como criterio ordenador y orientador**

De los dilemas o alternativas apuntadas surgen visiones complementarias en que preferencia transita progresivamente hacia la reciprocidad y hacia la liberalización completa en un continuo del cual los arreglos de integración regional y zonas de libre comercio en bloques o grupos de países se plantean como etapas hacia el verdadero y completo libre comercio mundial. En apoyo a esta visión que parecería un tanto idealista se dan los procesos de globalización productiva, comercial y financiera que cortan o traspasan las fronteras cada vez más artificiales entre los estados. La mundialización, globalización o transnacionalización de la actividad económica y financiera hacen cada vez más obsoletos o difíciles de implementar los controles al tránsito fronterizo y al papel regulador del Estado en materias comerciales.

Cabe señalar, además, que frente a esta globalización económica también se produce una conciencia global de problemas, en particular en cuanto al ambiente y a algunos problemas de orden

social. Esta creciente conciencia está derivando, en algunos círculos intelectuales de toma de decisión política, en una revaloración del Estado y de la necesaria regulación de las fuerzas incontroladas de la economía y del mercado a fin de frenar los efectos más indeseables de tales problemas. Una forma un tanto "economicista" de plantear esta inquietud es buscar formas de "internalizar" (incorporar) en los costos y en los precios de los bienes y servicios comercializados internacionalmente tales efectos indeseables. Dicho de otra manera, los precios internacionales deberán cada vez más incluir el costo de evitar el deterioro ambiental o los costos de las soluciones a aquellos problemas sociales considerados de alcance global.

#### CARACTERÍSTICAS DE LAS "NUEVAS" RELACIONES COMERCIALES

Las economías de América Latina definen, así, en los años ochenta y noventa, cambios importantes en sus relaciones comerciales que, incluso podría afirmarse, permiten caracterizarlas como nuevas, en el sentido de que se revaloriza la importancia del sector externo, por contraste con el énfasis dado en los decenios anteriores al desarrollo y crecimiento del mercado doméstico (o regional por extensión, en los procesos de integración iniciales). La reducción de los niveles de protección se percibe en los menores niveles arancelarios que los esquemas regionales tienen en la actualidad frente a los no miembros.

Se señaló en un documento reciente de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL) que:

En los últimos años, frente a los efectos de la prolongada crisis de los años ochenta y también a las transformaciones en el panorama internacional, América Latina y el Caribe han demostrado creciente capacidad de respuesta [...] 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.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> CEPAL, *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad* (LC/G.1801/Rev.1-P), septiembre de 1994, p. 7.



Ello llevó a buscar una mejor forma de conciliar los objetivos de las políticas nacionales con los compromisos integradores y enfrentar así los retos de recuperar el crecimiento económico, mejorar las condiciones sociales de las poblaciones y participar más exitosamente en el mercado mundial.

#### CRECIENTE INTEGRACIÓN Y MEJOR INSERCIÓN EXTERNA

Señaló la CEPAL que “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”.<sup>2</sup>

De hecho, en un mundo crecientemente globalizado la integración de los procesos productivos se ha convertido no en una opción sino en una realidad a la que las economías nacionales tienen que adaptarse. Ello implica, de hecho, una visión de la integración radicalmente distinta de la que se proponía en América Latina y el Caribe en los años sesenta. En aquel momento se buscaba una respuesta a la especialización de las exportaciones latinoamericanas, concentradas en materias primas y bienes agrícolas con escaso o ningún procesamiento. Frente a ellos se postuló la industrialización y la necesidad de ampliar los mercados de demanda a fin de poder realizar el proceso industrializador con las economías de escala que requerían las tecnologías disponibles en ese momento.

Actualmente se plantea la integración de oferta, sumar e integrar los procesos productivos, fragmentados en un proceso globalizado, aprovechando las ventajas competitivas con que pueda contar cada economía nacional, a fin de insertarse de manera más eficiente y exitosa en las corrientes del mercado mundial.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 11.



## OBJETIVOS DEL REGIONALISMO ABIERTO

*Concepto*

Se denomina "regionalismo abierto" no sólo al proceso estratégico de buscar una integración más competitiva en el mercado mundial a partir de alianzas comerciales y de inversiones, sino al intento deliberado de conciliar la integración "de hecho" con la integración "formal". Es decir, la creciente interdependencia surgida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado resultante de la liberalización comercial en general. Señala la CEPAL que "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".<sup>3</sup>

*Objetivos*

El objetivo central es aumentar la competitividad de los países de la región. Sobre la base de acuerdos especiales de carácter preferencial compatibles con la mayor transparencia en las señales del mercado. Se trata de promover la reducción de los costos de transacción y reducir la discriminación en el interior de la región integrada mediante políticas sectoriales que se verán facilitadas por los efectos sinérgicos de la integración.

Es decir que las políticas explícitas de integración han de ser compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional y la complementan. En esta visión estratégica, incluso si persisten en el escenario internacional medidas proteccionistas o tendencias negativas al comercio de la región, los acuerdos de integración intrarregional serían un mecanismo de defensa que, al menos, preserva el mercado ampliado de los países miembros.

<sup>3</sup> CEPAL, *op. cit.*, p. 13.

Un objetivo complementario es hacer de la integración un cimientto que favorezca una economía internacional más abierta y transparente, en vez de convertirse en un obstáculo. Ello significa que los acuerdos de integración deberán tender a eliminar las barreras aplicables a la mayor parte del comercio de bienes y servicios entre los socios en el marco de políticas de liberalización comercial frente a terceros, a la vez que favorecen la adhesión de nuevos miembros a los acuerdos.

#### REQUISITOS DEL REGIONALISMO ABIERTO

Todo lo anterior implica que la integración en el marco del regionalismo abierto entraña compromisos con determinadas características —o requisitos— que contribuyan a una gradual liberalización y promoción de la competitividad. Esencialmente se trata de contribuir a:

- reducir la discriminación intrarregional;
- elevar la estabilidad macroeconómica de cada país;
- establecer mecanismos adecuados de pago y de facilitación del comercio;
- construir o mejorar la infraestructura, y
- armonizar y aplicar de manera no discriminatoria las normas comerciales, las regulaciones internas y los estándares.

Así, los requisitos para un proceso de regionalismo abierto incluirán:

1. Garantizar la amplia *liberalización de sectores*. Para ello los acuerdos de integración deberán tener escasas excepciones y, a diferencia de numeros acuerdos existentes que se basan en listas positivas (es decir que explicitan los sectores o productos sujetos a la liberalización), contener listas negativas (o sea aquellas que incluyen los bienes, servicios o sectores excluidos de la apertura).

2. Promover una amplia *liberalización de mercados*. Para ello los acuerdos contendrán cláusulas de adhesión claras, flexibles y

de fácil cumplimiento. Ello implica, además de facilitar la inclusión de nuevos miembros, promover la conciliación de normas y favorecer la inversión de origen intrarregional (dándole trato equivalente al de la inversión nacional).

3. *Normas claras, estables y transparentes*, de manera que los acuerdos recíprocos de integración garanticen una disminución en los riesgos e incertidumbres de operar en el mercado ampliado.

4. *Convergencia* de los acuerdos y creciente compatibilización de los compromisos integradores. Ello implica que, a partir del reconocimiento de la heterogeneidad que caracteriza a los compromisos regionales, se plantee la posibilidad de impulsar un proceso que culminará eventualmente en una zona de libre comercio de alcance regional o hemisférica.

5. *Aranceles comunes moderados* que hagan menos necesaria la aplicación de normas de origen sumamente estrictas, con el riesgo de que se conviertan en nuevos instrumentos de protección y distorsión del libre comercio. A la vez, tarifas moderadas a la importación reducen los incentivos al contrabando y la evasión.

6. *Priorizar consideraciones de competitividad y equidad* por encima de la aplicación de normas de origen que discriminan en contra de los países con menor capacidad de aprovechar las potencialidades del mercado ampliado o cuentan con una mayor proporción de inversión extrarregional.

7. *Extender el trato nacional a la inversión intrarregional*, con el efecto de crear oportunidades de inversión en sectores previamente vedados, en particular en el caso de los servicios. Ello, además, dará seguridad a las empresas de la región que pretendan invertir fuera de su país de origen.

8. *Reducir los costos de transacción*, que cobran crecientemente importancia conforme se reducen las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio. Ello implica tanto la mejora o construcción de obras de infraestructura que vinculen de forma más eficiente y económica a los socios comerciales, como la adopción de normas armonizadas y simplificadas que faciliten la integración de mercados segmentados. Se trata de promover la ampliación o creación de eslabonamientos que corten transversalmente a través de las fronteras entre países.

9. *Evitar que las asimetrías macroeconómicas se corrijan mediante la disminución del comercio.* Ello implica mecanismos de compensación ágiles, flexibles y transitorios para enfrentar los eventuales déficit o superávit globales en el balance comercial entre las partes. Tales mecanismos deberían tener carácter cooperativo y no hacer rígida la convertibilidad de las monedas.

10. *Reforzar los organismos financieros regionales* tanto como mecanismos de apoyo transitorio a alteraciones de las balanzas de pagos cuanto en su carácter de entidades financieras de proyectos que apoyen actividades ya señaladas de facilitación de comercio (mejoramiento de la infraestructura, apoyo a productores y exportadores) y otras como el desarrollo y la transferencia tecnológica.

11. *Favorecer la incorporación del progreso técnico.* En el marco del regionalismo abierto, los acuerdos de integración pueden constituir mecanismos para favorecer la adopción de normas o reglas internacionales. Ello supone que se generarán incentivos para la inversión y la transferencia tecnológica al verse éstas protegidas por estándares internacionales. Adicionalmente tendrán el efecto de reducir los costos (y liberar recursos de inversión) en empresas que de otra forma enfrentarían normas diferenciadas. Además, al contar con normas armonizadas, se facilita que la investigación hecha en un lugar pueda ser imitada o asimilada en otro con mínimos costos de adaptación.

### **La “nueva agenda” hemisférica: principios y elementos de la Conferencia hemisférica de Miami**

#### **¿UNA NEGOCIACIÓN EN LA QUE TODOS GANAN?**

Tras la finalización de la Ronda Uruguay y la implantación del TLCAN/NAFTA se renuevan los esfuerzos de consolidar una nueva agenda hemisférica. La expresión política de la misma fue la Conferencia de Miami en que presidentes y jefes de Estado del continente —desde Alaska hasta la Patagonia— se comprometen, en-

tre otros aspectos vinculados algunos a la democracia y seguridad regional y otros a la promoción social y de los derechos humanos, con un proceso de liberalización comercial que habrá de culminar en un área de libre comercio en las Américas (ALCA o FTAAs por sus siglas en inglés).

Este compromiso político se va a reflejar en el inicio de intensos trabajos de negociación, por grupos y por temas, con el propósito de identificar los obstáculos persistentes al libre comercio en cada uno de los casos. La pregunta insistente de este ejercicio es, como es correcto, ¿cuál es el beneficio y cuáles son los costos para cada una de las partes contratantes? En principio, conforme a la teoría del libre comercio, en términos generales todas las partes ganan con una negociación que conduzca a un mayor y más libre flujo de bienes y servicios. La cuestión esencial es ¿cómo se distribuyen esos beneficios entre las partes, los países beneficiarios, los sectores empresariales y los consumidores en el interior de la región? y, más aún, como la liberalización es un proceso que implica un periodo de transición de las circunstancias actuales a una de libre comercio, ¿cuáles son y cómo se distribuyen los costos en dicho periodo?

Las respuestas, necesariamente, varían de país a país y de sector a sector. La percepción nacional e incluso en el interior la necesaria negociación de los intereses de los principales sectores de cada economía nacional definirán las estrategias negociadoras de cada país en el hemisferio.

#### DESDE LA ÓPTICA DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Se insinuó ya que frente a una integración hemisférica las motivaciones de los países industrializados del área son distintas del resto. Se esbozó asimismo que la percepción varía según las características de la inserción externa y las relaciones recíprocas entre los distintos países de América Latina y el Caribe.

Así, por poner visiones simplificadas al extremo, para algunos la convergencia hacia el TLCAN/NAFTA podría ser la forma de

entender el tránsito hacia un ALCA. Para otros, en cambio, sería la preservación (no erosión) de los beneficios preferenciales obtenidos (en el marco de la Iniciativa del Caribe, por ejemplo) y la inmediata paridad de acceso existente en el TLCAN/NAFTA, a cambio de iniciar un proceso paulatino, gradual, de liberalización y apertura. Para otros, finalmente, ALCA debería contribuir a construir una red de acuerdos intrazonales convergentes, cuyo nivel de complejidad y obligatoriedad se asociaría al monto y profundidad del intercambio preexistente.

#### UNA NEGOCIACIÓN QUE PLANTEA RETOS

La negociación, en los términos planteados a partir de la cumbre de Miami, plantea retos tanto de adecuación de las economías, a fin de cumplir con los requisitos de un proceso de regionalismo abierto, cuanto de preparación de los aparatos administrativos estatales para, de una parte, participar adecuadamente en el propio proceso negociador y, de otra, poder cumplir con los compromisos que deriven del mismo.

Ello plantea que los países, dados sus distintos grados de desarrollo relativo, su diferente tamaño económico y características socioculturales, posición geográfica y características de inserción externa, enfrentan retos distintos. Desde la necesidad de estabilización y ajuste hasta el reforzamiento institucional se plantean elementos que requieren llevarse a cabo para que los retos no se conviertan en distorsiones o frenos a los respectivos procesos de desarrollo.

#### **Las asignaturas pendientes**

Entre los aspectos que merecen atención previa o paralela al esfuerzo negociador se señalan algunos que por su carácter más generalizado y de aplicación a casi todas las circunstancias nacionales se denominan como "asignaturas pendientes" para un verdadero proceso de regionalismo abierto.

## COMPETITIVIDAD COMO CAPACIDAD DE PENETRAR MERCADOS

No basta con elevar la productividad de las empresas y mejorar las condiciones nacionales de manera que los "costos de transacción" se reduzcan. La penetración de mercados requiere de una medida relativa, es decir que la competitividad en términos de precio, calidad y acceso del producto o servicio exportado sea comparable o mejor que la de otros. Así, si persisten trabas de acceso en el mercado de destino, no bastarán todas las mejoras de productividad, simplificación administrativa o mejora infraestructural que realice el mercado exportador. Simétricamente, si no se realizan tales mejoras de tipo infraestructural, administrativo y de productividad, la negociación de las mejoras en condiciones de acceso, incluso en condiciones preferenciales, no generará competitividad y flujos comerciales.

GOBERNABILIDAD Y SOSTENIBILIDAD: UNA POSIBLE  
MATRIZ DE INTERRELACIONES

La realización de reformas económicas y de política conducentes a una transformación productiva que no se asocien a mejoras en las condiciones de equidad social y acceso a los beneficios del eventual crecimiento económico imposibilitarán sostener en el tiempo las reformas que se introduzcan.

La gobernabilidad implica la capacidad de un Estado de adoptar y mantener en el tiempo políticas que le generen credibilidad y confianza en el contexto internacional. Para obtener tal gobernabilidad se requiere del respaldo consensual de las diversas fuerzas políticas, sociales y económicas de un país. Tal consenso sólo nace del convencimiento de cada uno de los grupos de interés involucrados de que los resultados de las reformas serán equitativamente distribuidos entre ellos, tanto en sentido positivo (las ganancias no se verán concentradas en un grupo determinado), como negativo (los costos no recaerán principalmente en algunos).

#### EL GRADO DE PREPARACIÓN: VOLUNTAD NACIONAL Y ELEGIBILIDAD

Todos los elementos señalados apuntan al verdadero grado de preparación de una sociedad o incluso de un país para enfrentar los retos del regionalismo abierto. Cabe, sin embargo, distinguir dos planos de tal preparación:

1] Cambios internos realizados por surgir de una voluntad nacional y un consenso en que tales reformas redundarán en beneficio colectivo y permitirán una inserción externa más eficiente, competitiva y adecuada. Así, la lógica dominante es mejorar la propia competitividad porque se estima coherente con una estrategia o un paradigma de desarrollo que merece el apoyo mayoritario de la población de la sociedad o país de que se trate.

2] Los cambios requeridos como condición para ser elegible a participar en el proceso de integración al que se aspira a ingresar. En este aspecto la dinámica del cambio surge de requisitos venidos del exterior. Así, por ejemplo, para ingresar al marco multilateral de la OMC/GATT los potenciales miembros han de cumplir con requerimientos planteados por los miembros ya parte de los acuerdos. Eso es lo que en la jerga del GATT se llamaba la "cuota de ingreso" y son compromisos planteados para poder ingresar. Así, en una eventual ALCA los miembros deberán cumplir con ciertos requisitos o condicionalidades que incluirán tanto aspectos de política comercial como otros elementos que incluyen temas políticos como regímenes democráticos, combate a la corrupción o defensa de los derechos humanos.

Lo anterior sólo confirma que las negociaciones comerciales y la integración hemisférica —al igual que la mundialización de la economía— rebasan los aspectos meramente económicos y comerciales y requieren de una elevada dosis de voluntad política, lo que no es ninguna novedad pero sí un buen recordatorio para que, al analizar los procesos de negociación comercial, el observador no se pierda en los aspectos técnicos sino que los ponga en perspectiva frente a las consideraciones estratégicas y políticas que los justifican.



# La integración latinoamericana en los tiempos de la globalización

BERENICE RAMÍREZ LÓPEZ  
Y JUAN ARANCIBIA CÓRDOVA\*

## Presentación

Los años ochenta significaron un periodo de profundo retraimiento de las relaciones económicas intralatinoamericanas. No obstante, a partir de 1990 se registra la suscripción, reactivación y fortalecimiento de procesos que persiguen potenciar la integración desde la perspectiva de que ello será consecuencia del incremento del comercio intrarregional. De esta tendencia da cuenta la profusa celebración de acuerdos de libre comercio, los que para 1995 sumaban veintiséis.

A diferencia de los mecanismos de integración que se conformaron en los años sesenta y que pretendían acompañar al modelo de sustitución de importaciones,<sup>1</sup> la actual reactivación de los acuerdos regionales ya existentes y la construcción de los nuevos se está realizando en economías cuyas estructuras se han orientado hacia una decidida y amplia apertura comercial y financiera y que a partir del fortalecimiento de las relaciones de mercado están

\* Coordinadora e investigadores del Área de Economía Mundial y América Latina, IIEC, UNAM.

<sup>1</sup> La consideración acerca de la formación de un mercado regional en América Latina suponía el avance de la industrialización mediante una utilización más adecuada de las divisas y como medio para resolver el estrangulamiento del comercio exterior, así como la posibilidad de crear una estructura nacional de crecimiento más flexible y productiva. Véase CEPAL, "Contribución a la política de integración económica", *El pensamiento de la CEPAL*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1969, p. 180.

pretendiendo insertarse de manera competitiva y con exportaciones no tradicionales al mercado internacional.

Además, los procesos recientes se están estructurando en un entorno internacional de globalización creciente, situación que expresa el despliegue de una nueva fase de la internacionalización del capital y de la producción y que se manifiesta principalmente por la dinámica del capital financiero y del comercio. Todo ello en el contexto de: *i*] lento crecimiento de las principales economías industrializadas; *ii*] incorporación de los alcances de la tercera revolución industrial a la producción, intercambio y consumo; *iii*] ingreso después de 1989 de porciones del planeta que no habían participado directamente y en condiciones de competencia en el mercado mundial, lo que ha contribuido a su ampliación, y *iv*] homogeneidad y coincidencia en cuanto a considerar a la libertad de mercado y al sector privado como los sustentos de la política económica y de las estrategias de crecimiento para todos los países del orbe.

Ante estos hechos, en el presente artículo nos preguntamos por la lógica que explica la activación de los acuerdos comerciales y de integración en América Latina, reflexionando sobre si éstos son determinados por la dinámica de la estructura productiva de estos países o si sólo son expresión de una determinada política económica que quiere inducir a la conformación y fortalecimiento de bloques regionales en función de ese nuevo entorno internacional.

Una vez que hayamos avanzado en la determinación de esa lógica, trataremos de responder a las interrogantes que formulamos a continuación:

— De acuerdo con las características de los actuales acuerdos de integración ¿cuáles son sus riesgos y potencialidades?

— ¿Hasta dónde responden a una lógica regional y hasta dónde pueden ser parte del mismo proceso de internacionalización del capital?

— De acuerdo con lo que implica la globalización y la regionalización ¿cuál debiera ser la posible relación entre integración y desarrollo?

## El contexto

Los países latinoamericanos enfrentaron durante los años ochenta situaciones de crisis y de estancamiento económico de tal envergadura, que la salida de ésta planteaba la adopción de una estrategia de crecimiento económico distinta a la instrumentada de los años cuarenta a 1981.

Con ello, esta crisis hacía evidente el franco agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, de las formas de financiar el crecimiento y de la manera en que la región se había insertado al mercado mundial.<sup>2</sup>

Los cambios operados en la estrategia de crecimiento fueron realizados mediante una determinada política económica de concepción y contenido monetarista y neoliberal. De esta forma, las políticas de ajuste y estabilización de las economías se orientaron al encuentro del equilibrio macroeconómico, convirtiendo a éste en el objetivo prioritario de corto plazo. En el mediano y largo plazo y buscando favorecer y fortalecer la actuación del mercado, la apertura y liberalización del comercio y las finanzas, la privatización, la desregulación de la economía y la reforma del Estado se transformaron en los pilares básicos de las reformas económicas.

La puesta en marcha de estas políticas ha impactado las formas de organización y funcionamiento del capitalismo latinoamericano, ya que con distintos tiempos y modalidades se ha ido conformando en la región una estrategia de crecimiento económico

<sup>2</sup> De 1970 a 1980 la tasa anual media de crecimiento del PIB fue de 5.8%, de 1980 a 1990 de 1.9%. Por lo tanto, el crecimiento del PIB per cápita que presentó una tasa de crecimiento del 3.3% entre 1970 y 1980 fue de -1.1% entre 1980 y 1990. La tasa media anual de crecimiento de la inversión entre 1980 y 1990 fue de -3%, lo que determinó la caída del coeficiente de inversión del 27.2% en 1980 al 19% en 1990. De 1980 a 1982, la deuda había aumentado en 100 000 millones de dólares, alcanzando la suma de 326 000 millones de dólares, 50% del PIB. En 1982, el déficit de la cuenta corriente alcanzó los 41 000 millones de dólares, el pago de utilidades e intereses los 38.8 mil millones de dólares. Como se observa, estas cifras muestran los alcances de la crisis y los efectos recesivos del ajuste y de la estabilización impuesta. CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina*, varios años y BID, *Progreso Económico de América Latina*, varios años.

que, además de perseguir una reactivación de la economía bajo bases distintas, donde el mercado y el sector privado sean los que impulsen la dinámica de crecimiento, permita que los países vayan buscando de forma individual, subregional o regionalmente nuevas modalidades de inserción al mercado mundial.

Llama la atención que con las reformas adoptadas la relación económica con el exterior se fue transformando en el centro de la definición de la nueva estrategia de crecimiento, y que en esta dirección se haya buscado casi con exclusividad la obtención de recursos financieros necesarios para el crecimiento económico, vía exportaciones, créditos, deuda e inversión extranjera.

Por otra parte, podría haber explicaciones estructurales de la dinámica del capitalismo a nivel internacional que nos darían cuenta de la necesidad de las reformas del sector externo de las economías latinoamericanas. Éstas están contenidas en las manifestaciones de la globalización. La internacionalización del capital y del proceso productivo, la búsqueda de nuevas y rentables zonas de inversión y producción, determinada y posibilitada por el avance científico y tecnológico y el dinamismo del capital financiero, obliga a que los sectores productivos de los países latinoamericanos, mediante los procesos de apertura y liberalización, sean confrontados a la competencia internacional y a que dichos países redefinan sus relaciones externas.

Insertarse en el mercado mundial bajo nuevas modalidades de dependencia de insumos, tecnología y capital implica sumarse de algún modo a este proceso de internacionalización. De acuerdo con este entorno, pareciera ser que la forma de lograr tener algún grado de pertenencia, en condiciones de debilidad productiva y de marginalidad regional, es mediante acuerdos de integración económica que permitan sumarse a la dinámica paralela que acompaña a la globalización, es decir a la formación de bloques regionales.

Los procesos de apertura en América Latina se han efectuado mediante drásticas y rápidas desgravaciones arancelarias,<sup>3</sup> anula-

<sup>3</sup> En los años setenta el arancel promedio en América Latina superaba el 100%, en 1992 fluctúa entre el 7 y el 20%. CEPAL, *El regionalismo abierto en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL/ONU, 1994, p. 33.

ción de permisos de importación y modificaciones en las legislaciones nacionales sobre inversión extranjera y funcionamiento del sistema financiero.

Por su parte, se ha pretendido incrementar la competitividad del sector externo mediante incentivos a las exportaciones no tradicionales, aunque en la práctica se ha promovido a todos los transables, incluidos los tradicionales y el intercambio de los servicios.

Uno de los efectos de la apertura es haber fortalecido la competencia real y potencial por mercados y capitales de inversión y financiamiento entre los países latinoamericanos. Pero dado que el mercado mundial presenta por una parte una liberalización selectiva debido al mantenimiento de las medidas proteccionistas, y por otra una competencia feroz determinada por la productividad y el precio, la apertura latinoamericana no ha tenido los efectos esperados en términos de una mayor participación y diversificación de sus mercados de exportación a nivel internacional. Y más bien, ha tendido a reforzar su participación en el bloque de América.

Durante los años más difíciles de la crisis y del estancamiento económico de la región (1982/1988), se observó el reforzamiento de las ya clásicas relaciones económicas de los países latinoamericanos con su socio más cercano, Estados Unidos (véase cuadro 1).

Reconociendo que el grado de relación varía de país a país, las exportaciones latinoamericanas dirigidas a Estados Unidos aumentaron su participación y se debilitaron los vínculos con los países europeos y con Japón. Asimismo, en el periodo crítico las relaciones intralatinoamericanas disminuyeron su peso en las exportaciones totales, del 16.6% en 1981 al 11% en 1985.

Llama la atención que durante los años noventa, en un periodo de cierta reactivación económica que no ha logrado superar las consecuencias del estancamiento productivo y del deterioro social de los ochenta, se aprecie el crecimiento sustancial de los vínculos comerciales intralatinoamericanos, alcanzando y rebasando los montos de participación que desde los años sesenta hasta los ochenta se habían logrado (véase el cuadro 2).

**Cuadro 1**  
**COMERCIO INTRARREGIONAL AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**  
*(Porcentaje intrarregional-total)*

1960	8.8
1970	12.9
1980	15.6
1981	16.6
1982	15.5
1983	12.0
1984	11.8
1985	11.1
1986	12.9
1987	14.1
1988	13.6
1989	14.7
1990	13.6

FUENTE: CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 1989-1991*.

A manera de resumen y considerando las características y los efectos inmediatos de la apertura en América Latina encontramos que:

i] A pesar del esfuerzo por exportar que la región promueve, la participación de América Latina en el comercio mundial es cada vez más baja. De haber participado con el 10% del comercio mundial en 1960, en los noventa sólo alcanza el 4.1%. Situación similar acontece con la recepción de capitales externos vía inversión extranjera: de haber recibido el 13.5% entre 1976 y 1980, entre 1986 y 1991 sólo captábamos el 4.4% de esos flujos mundiales,<sup>4</sup> aunque desde 1991 ese porcentaje ha crecido.

ii] A su vez, el esfuerzo exportador está siendo limitado por el deterioro de los términos de intercambio y por la sobrevaluación de las paridades cambiarias (México, Brasil, Argentina, Chile, Venezuela, etc.). De 1981 a 1990 el deterioro de los términos del intercambio fue de -21% y de -10.8% entre 1990 y 1994.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Berenice Ramírez *et al.*, "América Latina en los ochenta", en *Momento Económico*, IIEC-UNAM, núm. 70, noviembre-diciembre de 1993, pp. 23-29.

<sup>5</sup> Con base en información proporcionada por la CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina*, Santiago de Chile, ONU, varios años.

iii] Como efecto de la orientación exportadora el coeficiente de apertura de la economía se ha modificado, aunque no de manera radical, ya que la relación exportaciones/PIB, que era de 11.3% en 1980, pasa al 16% en 1994.

iv] Las exportaciones en los años noventa están creciendo a una tasa media anual superior al 6%, pero las importaciones lo están haciendo al 13.5%, lo que nos conduce a expresar que la actual estrategia de crecimiento *más que generar economías exportadoras está generando economías importadoras*, no tanto por la dinámica del libre comercio como por la instrumentación de la política económica. Aperturas rápidas y drásticas, ausencia de políticas de industrialización y de estrategias exportadoras, tipos de cambio que responden más a necesidades de estabilización que de competitividad, tendencias culturales al consumo importado, etc., han determinado que a partir de 1992 se revierta el superávit comercial logrado de 1982 a 1991 y que el déficit comercial haya alcanzado en 1994 los 18 000 millones de dólares.

Cuadro 2  
EXPORTACIONES INTRARREGIONALES Y TOTALES, 1990-1994  
(Participación porcentual)

	1990	1991	1992	1993	1994*
América Latina y el Caribe <sup>b</sup>					
A.L. y C./Mundo	13.1	16.0	19.2	27.7	21.8
ALADI					
ALADI/Mundo	10.8	13.6	16.8	19.3	19.5
Grupo Andino					
G. Andino/Mundo	4.1	6.2	7.9	10.1	11.9
Mercosur					
Mercosur/Mundo	8.9	11.1	14.3	18.5	19.1
Mercado Común Centroamericano					
MCCA/Mundo	16.0	17.4	19.8	22.4	20.8
Caricom					
Caricom/Mundo	12.6	11.6	11.6	12.8	n.d.

\* Estimado con base en datos parciales; <sup>b</sup> Incluye ALADI, MCCA, Barbados, Guyana, Jamaica, Trinidad y Tobago, Bahamas, Belice, Haití, Panamá, República Dominicana y Suriname; n.d. Información no disponible.  
FUENTE: CEPAL, sobre la base de información oficial.

Los procesos descritos nos dan cuenta de la cada vez mayor marginalidad de América Latina en el mercado internacional, situación que la ha llevado a incrementar sus vínculos económicos con Estados Unidos en particular y con América en general. La *reactivación y fortalecimiento de los acuerdos económicos y políticos regionales* se expresa desde 1990. Entre ese año y 1994 se firman 12 acuerdos comerciales bilaterales, los que sumados a los ya existentes daban para 1995 un total de 26, incluidos los suscritos dentro de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), cinco acuerdos de carácter subregional y compromisos de liberalización comercial entre subregiones y algún país en particular.

### Los acuerdos de integración, sus contenidos e implicaciones

La integración regional ha sido entendida como un proceso por el cual un conjunto de países deciden llevar a cabo acciones que comparten un tratamiento discriminatorio y diferencial respecto de otros países.<sup>6</sup>

Desde esta perspectiva, se asocia a la integración con la conformación de vínculos de interdependencia y a la posibilidad de que dos o más países logren beneficios comunes.<sup>7</sup>

No obstante, los acuerdos de integración requieren de un determinado nivel de institucionalidad a fin de coordinar políticas e instrumentos orientados al desarrollo de los países.<sup>8</sup>

Tomando en cuenta que los acuerdos de integración son también expresión de la dinámica misma de la reproducción del capital, de la división internacional del trabajo, de las relaciones de

<sup>6</sup> Augusto Aninat del Solar, "Renovación de la integración económica regional", en *Investigación Económica* 196, abril-junio de 1991, pp. 47-91.

<sup>7</sup> Isaac Cohen define a la integración como el proceso mediante el cual dos o más gobiernos adoptan con el apoyo de instituciones comunes, medidas conjuntas para intensificar su interdependencia y obtener así beneficios comunes. Isaac Cohen, "El concepto de integración", en *Revista de la CEPAL*, núm. 15, 1981, p. 154.

<sup>8</sup> Alfredo Guerra-Borges, *La integración de América Latina y el Caribe: la práctica de la teoría*, México, IIEC-UNAM, 1991, pp. 136-155.



intercambio y por lo tanto de la dinámica comercial, se ha considerado como un primer nivel de la integración a la remoción de las barreras al comercio. Ello implica también su construcción gradual. Así, se identifican modalidades que van de lo simple a lo complejo, desde la constitución de un área o zona de libre comercio hasta una unión aduanera, un mercado común, una unión económica y una integración económica total.<sup>9</sup>

La dinámica de la acumulación capitalista se basa en parte en las modalidades que adopta la división internacional del trabajo, sustento del proceso de intercambio y de la ampliación del mercado internacional. De acuerdo con las características y capacidades estructurales de los países que participan de intercambios comerciales y financieros, uno de los resultados puede ser el avanzar hacia la integración productiva a partir de la creación de un espacio económico que puede significar complementariedad entre ramas y sectores productivos de los países que participan de esta relación.

Dicha situación, que expresa procesos de integración económica sustentados en capacidades, complementariedades y conformación de mercados locales regionales, se observa en la estructuración de la Comunidad Económica Europea y en los NICs asiáticos en relación con Japón. Para el caso de América Latina la proclividad estructural, entendida como condiciones productivas para sostener y hacer avanzar la integración, sólo se observa en determinadas situaciones que hoy tienden a estructurarse como acuerdos subregionales, como es el caso del Mercosur y en menor medida el Grupo Andino.

Debido a que la constitución formal de todo acuerdo o proceso de integración y su tránsito hacia lo institucional es resultado de un acuerdo político previo, en la década de los noventa se advierte en la región que además del interés por readecuar las relaciones externas en un contexto de apertura de los países hay una voluntad política que persigue la reactivación de las relaciones interlatinoamericanas.

<sup>9</sup> Bela Balassa, *Teoría de la integración económica*, México, UTEHA, 1980, p. 332.

En las condiciones actuales, la recurrencia a la integración regional podría verse cuando menos desde dos ópticas:

\* Utilizar la integración regional para fortalecer el crecimiento económico de cada país, así como una forma de aminorar y diversificar los riesgos de la globalización.

\* Utilizar a la integración regional como un proceso apenas complementario de la inserción internacional.

Además de los 12 acuerdos bilaterales de libre comercio firmados entre 1990 y 1994, se conformaron tres procesos subregionales: el Mercosur, constituido mediante el Acuerdo de Asunción el 26 de marzo de 1991 por Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay; el Grupo de los Tres, formalizado en 1994 entre Venezuela, Colombia y México, y también en 1994, la Asociación de Estados del Caribe. Se reactivaron los esquemas tradicionales de integración, como es el Grupo Andino, el Mercado Común Centroamericano y el Caricom y se está planteando la necesidad de introducir reformas a la Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI, debido a la abundancia de los esquemas bilaterales y subregionales que en parte niegan su papel multilateral. Asimismo se establecieron acuerdos entre países y subregiones, como los Acuerdos de Tuxtla firmados en 1991 entre México y Centroamérica, persiguiendo también la liberalización comercial y la complementariedad económica. Por su parte, Centroamérica firmó acuerdos de la misma naturaleza con Colombia y Venezuela, y estos últimos con el Caribe.

Llama la atención que dichos acuerdos tienen como característica orientarse principalmente hacia la liberalización comercial mediante una eliminación gradual y programada de aranceles. Los acuerdos son menos restrictivos que en el pasado, ya que la tendencia es a negociar listas de excepciones más que listas de productos autorizados. Y adoptan instancias internacionales para la solución de controversias.

En cuanto a las normas de origen, aspecto que implica contemplar la productividad local y las posibilidades de integración productiva, están siendo determinadas en general por los contenidos

negociados en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Ya mencionamos que durante los años ochenta las relaciones intralatinoamericanas y en particular el comercio intrarregional había disminuido. Llama la atención que de 1990 a 1994 el comercio intrarregional se ha dinamizado de manera importante.

Aunque la lógica principal de estos acuerdos es incentivar exclusivamente el libre comercio, de acuerdo con la información anterior, es posible rescatar un efecto positivo consistente en la mayor liberalización del comercio intrarregional y/o bilateral.

Sin embargo, consideramos que si no hay impacto en la integración o complementariedad de la estructura productiva el futuro del comercio intrarregional latinoamericano llegará a un límite infranqueable. Además, la proliferación de acuerdos bilaterales podría volverse inmanejable, contradictoria con los acuerdos multilaterales y podría provocar la concentración de beneficios en aquellos países que participan en mayor número de convenios. De ahí que una preocupación actual, tanto de gobiernos como de organismos internacionales, sea lograr convergencia en la política económica.

El bilateralismo ha sido reforzado por la actuación de Argentina, Brasil, Chile y México, y en menor medida Venezuela y Colombia. Dado que los mencionados países son los de mayor capacidad productiva en la región, el desarrollo del bilateralismo expresa relaciones de competencia y muestra la presencia de poderes intermedios pero que no tienen la posibilidad de conducir a un bloque económico que al menos les permita ser la cabeza de un esquema subregional.

De esta manera la integración ha sido asumida como parte de una política económica específica. Pero no hay que perder de vista las condiciones estructurales que realmente determinan el avance de los procesos de integración. La ausencia de esas condiciones estructurales, que no son más que posibilidades de impulsar una división regional del trabajo o la posibilidad de estructurar economías de escala, puede dar como resultado *lo que actualmente acontece en América Latina: la preeminencia de lo bilateral sobre lo multilateral y la prioridad de lo comercial por sobre lo productivo y estructural*. Si bien con ello se logran grados de interdependencia

bajo la perspectiva exclusivamente comercial, es poco probable que a través de los mismos se pueda trascender a un estadio superior de integración.

Observando lo acontecido durante los noventa es posible percibir que hay potencialidades en la región que pudieran influir positivamente en una reactivación más estable de las economías. Sin embargo no basta con otorgar preferencias comerciales, sino que hay que identificar e incentivar los aspectos de la estructura productiva que sea posible integrar, con la finalidad de expandir la oferta exportable y la demanda regional. Ante estas situaciones sí estaríamos en posibilidad de potenciar interdependencias con horizontes más positivos. Dicha situación tendría mejores resultados en aquellos espacios nacionales que de tiempo atrás ya presentan relaciones de integración productiva, como lo demuestran los resultados del Mercosur. Sin embargo, no basta la sola existencia de una voluntad política que se interese por estrechar vínculos con América Latina, sino que esta voluntad se exprese en propuestas de largo plazo que impliquen perseguir la construcción de fortalezas regionales.

Un elemento que condiciona el que la integración regional se oriente exclusivamente a la liberación comercial es la dinámica y el peso de la globalización y junto con ello de los intereses transnacionales. Otro elemento es la falta de una estrategia que articule integración con desarrollo.

De acuerdo con lo hasta aquí señalado y como una segunda interrogante nos hemos planteado si estos acuerdos responden más a una lógica regional o si son parte de la internacionalización del capital en su modalidad de globalización.

Evidentemente el proceso de globalización está condicionando a la dinámica económica y comercial de estos países. El crecimiento del comercio intrafirmas,<sup>10</sup> que representa el 40% del comer-

<sup>10</sup> La liberalización se realizó en los bienes manufactureros, "la mayor parte de los países industriales comenzaron a producir una amplia gama de manufacturas exportando e importando bienes del mismo sector. Esto se debe principalmente a las características del patrón tecnológico-productivo imperante en la posguerra basado en el predominio de las actividades metal-mecánicas." Diana Tussie y Gabriel Casabiri, "Apertura y regulación selectiva", en *Investigación Económica*, núm. 196, abril-junio de 1991, p. 19.

cio mundial, la dinámica de la inversión extranjera directa, cuya tasa de crecimiento medio anual alcanzó el 23% entre 1987 y 1991 y el comportamiento de las tasas de crecimiento del comercio, que superan durante los años ochenta y hasta la actualidad a las de la producción, nos muestra las tendencias del mercado mundial.<sup>11</sup>

Por otra parte, la economía mundial presenta ciclos de crecimiento lento (véase el cuadro 3) que contradictoriamente se acompañan con un dinamismo inusitado de las finanzas y del comercio. Ese crecimiento lento simultáneo con grandes avances científicos y tecnológicos, que potencian las capacidades productivas, determinan la necesidad de encontrar nuevos espacios de inversión y de relocalización de procesos productivos y de actividades del sector servicios con la finalidad de incrementar la rentabilidad.

Es posible señalar que el incremento de la movilidad de la inversión extranjera más el incremento del comercio intraindustrial han creado mayores grados de interdependencia.

**Cuadro 3**  
**EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB REAL**  
*(En porcentajes)*

<i>Región</i>	<i>1990</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>	<i>1993 (*)</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>
Mundo	2.1	0.6	1.8	2.2	3.1	3.6
Industrializados	2.5	0.2	1.5	1.7	2.7	2.7
Europa Oriental (+ RDA) y URSS	-1.5	-10.1	-15.5	-8.8	-8.5	-1.0
En desarrollo	3.6	4.2	6.1	5.1	5.6	5.6
África	1.0	1.5	0.9	2.7	2.8	3.3
Asia	5.5	5.8	7.9	6.7	8.0	7.3
América Latina	-0.1	3.1	2.3	3.2	3.7	3.3

(\*) Proyecciones.

FUENTE: FMI, *Perspectivas de la economía mundial*, octubre de 1992 y FMI, *World Economic Outlook*, mayo de 1993.

<sup>11</sup> Berenice Ramírez "América Latina frente al proceso de globalización", en *Problemas del Desarrollo*, México, IIEC-UNAM, núm. 95, octubre-diciembre de 1993, pp. 87-109.

Por otra parte, la constitución de bloques económicos tiene correspondencia con la presencia de áreas de predominio de monedas fuertes.

En el ámbito de la globalización, a las empresas transnacionales les interesa participar en los procesos de integración, aprovechando espacios de inversión y relocalizando procesos productivos. El que los países latinoamericanos se incorporen a este proceso de manera individual o subregional puede implicar la desestructuración de las posibilidades productivas regionales, es decir, la imposibilidad de construir integraciones que respondan a los intereses regionales.

Los procesos de ajuste y de estabilización, y sus resultados, ya han diferenciado más a los distintos países de la región en relación con sus vínculos externos. La inversión extranjera directa ha seleccionado a los que considera viables y exitosos en la dinámica neoliberal y que corresponden a los países que se han beneficiado de los acuerdos bilaterales y regionales. En esta perspectiva, la integración regional puede realizarse, pero en ella no estarían incluidos los países más pequeños, a los que se les dificultará más su viabilidad económica.

Una integración asumida desde fuera y comandada sólo por las empresas transnacionales o por los grupos empresariales oligopólicos acentuará los desequilibrios internos y los niveles de diferenciación no sólo entre ramas y sectores productivos sino también en las posibilidades de ingreso y de consumo, es decir, tendrá efectos directos en la distribución del ingreso y de la riqueza.

Esa integración, impulsada desde fuera, está presente en la actual revitalización de la integración latinoamericana y los riesgos anunciados son posibles, principalmente porque observamos que se está considerando a la integración regional como un proceso complementario a la integración transnacional.

Frente a este dilema, ¿cómo será posible conformar una propuesta de integración que incluya a la vez una propuesta de desarrollo?

Los resultados que hasta el momento ha arrojado la actual estrategia de crecimiento económico demuestran una incipiente reactivación económica, que no ha permitido superar los profun-

dos desequilibrios que la crisis y el estancamiento económico de los ochenta profundizó. Mucho menos los que la economía y sociedad latinoamericana arrastran de tiempo atrás. Ese incipiente crecimiento económico nuevamente ha sido amenazado, como en el caso particular de México, por una crisis que está provocando recesión y estancamiento.

Para sustentar un proceso de desarrollo se requiere una reactivación económica sostenida y sostenible que implica, entre otras cosas, equilibrio e integración sectorial, incremento en el nivel de vida, mejores condiciones para la incorporación y capacitación de los recursos humanos, avances en los procesos democráticos, etc. Por el contrario, tenemos incremento en los niveles de pobreza y de desempleo, empleo precario e informalidad y un descuido en la educación, capacitación y en el desarrollo científico y tecnológico. De esta forma, el acceso al desarrollo se convierte en una tarea prioritaria, compleja y llena de incertidumbre.

En este contexto llama la atención que los acuerdos y procesos de integración que se han puesto en marcha en los años noventa hayan dejado de lado una consideración esencial de la forma en que se conceptualizó la integración en los años sesenta. En ese momento la integración no era vista como suficiente en sí misma si no se efectuaban a la vez programas nacionales de desarrollo, si no se contaba con determinados niveles de comercio con otras regiones y una adecuada cooperación técnica y financiera del exterior.<sup>12</sup>

En los años noventa la política de apertura permite tener mejores condiciones para llevar a cabo procesos de integración, pero éstos están siendo condicionados por los cambios ocurridos en el comercio internacional y por la necesidad de ser competitivos a nivel mundial. De esta forma se está considerando a la integración latinoamericana como componente adicional del proceso de integración transnacional, pero no se la relaciona con una estrategia de desarrollo debido a la ausencia de estrategias de largo plazo que visualicen de manera integral la solución de los problemas más acuciantes de la región.

<sup>12</sup> CEPAL (1969), *op. cit.*, p. 170.



Contradictorio con lo señalado, la opinión dominante percibe a la integración como orientada a ampliar el mercado:

La integración aumentará el tamaño del mercado al cual los productores tendrán acceso sin aranceles y con reglas de intercambio estables, lo que les permitiría mediante la explotación de economías de escala bajar los costos de producción y aumentar de ese modo la competitividad internacional.<sup>13</sup>

Esta consideración se deriva de la perspectiva de que el proceso de apertura de las economías está sustentado en la idea de que el crecimiento del comercio internacional traerá como resultado directo un crecimiento de las economías. Este mayor crecimiento sería posible bajo dos hipótesis que operan como premisas del análisis y no como "verdades" a demostrar.

i] La apertura supone una fase de competencia más intensa que obliga a reestructuraciones que implican mayor productividad. Entonces la economía mundial sería más eficiente, se crearía más riqueza.

ii] La tercera revolución tecnológica hace posible y exige un menor espacio para la acumulación de capital. Las empresas pueden redespigar, dislocar su producción, hacia aquellos países donde encuentran mayores ventajas. De esta manera la producción segmentada y multinacional hace que éste sea finalmente el resultado de una suma de "ventajas" y no una mezcla de ventajas y desventajas como el periodo de las economías protegidas. Que el comercio mundial sea crecientemente y pronto predominantemente intrafirmas sería la confirmación de esta tendencia y sus eventuales ventajas.

Aun aceptando que lo anterior fuese cierto, esto no transforma necesariamente a la integración globalizada en benéfica para América Latina y su gente ni empuja inevitablemente en la dirección del desarrollo.

<sup>13</sup> Pablo Serra, "Integración regional: una agenda de investigación", en *Integración Latinoamericana*, Buenos Aires, Intal, julio de 1994, año 9, p. 6.



La globalización exagera las diferencias entre países y dentro de los mismos. A nivel de países porque el interés se vuelca sobre aquellos que ofrecen mayores ventajas como lugares para inversión extranjera directa, es decir las diferencias de desarrollo se hacen hoy más visibles y el costo de las desventajas se paga más caro, tanto en términos de no llegada o escasa capacidad de atracción del capital cuanto en que al poco que llega le exigen mayores ventajas. Por lo tanto, somos de la opinión de que la globalización incrementa las distancias en vez de reducirlas, como propone la teoría dominante.

Dentro de los países también crecen las diferencias, desatándose una dinámica de inclusión y exclusión de efectos todavía no dimensionados ni fácilmente dimensionables. Las empresas exitosas son las que directa o indirectamente se ligan al mercado mundial, las otras expuestas a la competencia tienden a extinguirse, con sus secuelas de desempleo y pobreza.

Asimismo, la forma como se está asumiendo la globalización en la región fortalece la dependencia productiva y especialmente la financiera. En toda esta primera etapa sólo hemos visto crecer las distorsiones económicas y las desigualdades sociales. La dinámica exportadora ha sido ampliamente superada por la importadora, especialmente en los países más grandes como México, Brasil y Argentina. Además, esta ampliación de las distorsiones ha ocurrido sin que se dé un proceso de crecimiento rápido y sostenido.

Por otra parte, como ya es conocido se ha incrementado el desempleo y el subempleo, dando como resultado y como respuesta una ampliación de la informalidad y la pobreza. Los empleos creados en los últimos diez años son en su enorme mayoría (80% según PREALC) de baja productividad y baja remuneración.

No debería haber necesidad de mucha argumentación para probar los riesgos de una globalización que tenga al mercado como regulador y ordenador único. El mercado históricamente ha ido accentuando distancias y desigualdades. La única excepción a lo que la historia estará confirmando como regla corresponde a aquellos países y naciones que han asumido proyectos de soporte de la actividad mercantil y exportadora, como serían Japón y otras experiencias asiáticas. Nuestra objeción no está dirigida a la globa-

lización en sí sino a la propuesta de integración global como varita mágica del desarrollo. Estas "mentalidades milagrosas" creen que nuestro subdesarrollo es el resultado de errores de política económica cometidos por el Estado y que basta con quitar a éste de la escena para que todo esté arreglado y avancemos sin obstáculos hacia el desarrollo.

Por lo anterior, cuando la "economía vulgar" y sus teóricos plantean la integración en América Latina, lo hacen apenas en los términos elementales del libre comercio.

Sin duda el libre comercio es un componente del proceso, pero tendrá poco valor si se le maneja como instrumento único o casi único en un contexto de globalización.

Si se plantea la integración latinoamericana solamente como libre comercio reforzará las desigualdades entre países y en el interior de los mismos.

La idea de que la apertura a la inversión extranjera genera crecimiento y desarrollo, pues aprovecha las ventajas, es cierta en la medida en que los países tienen ventajas que ofrecer, pero en la mayor parte de América Latina la ventaja principal que se ofrece es la pobreza (bajos salarios) y en el mejor de los casos recursos naturales. Ni los dos sumados pueden garantizar el desarrollo, aunque pueden permitir un cierto espacio de crecimiento.

Para que una integración entre países sea exitosa se requiere bastante más que una "simple" apertura de mercados; se necesitaría una política de desarrollo que la sostuviese y complementara ya que:

\* El éxito de la globalización estaría mejor garantizado sobre la base de una previa integración nacional y regional.

\* Este proceso de integración nacional y regional no va a ser resultado directo de la liberalización comercial, así como el desarrollo no es subproducto del crecimiento ni la integración nacional y regional subproducto de la globalización.

\* Para garantizar un crecimiento económico sostenible es necesario pensar la integración en los términos del desarrollo. Ello implica, entre otras cosas, una mejor integración de la planta productiva, la vinculación entre exportaciones y sustitución de im-

portaciones, una orientación exportadora que no descuide el mercado interno y regional, mayor atención al desarrollo educativo, a la formación de recursos humanos y al desarrollo científico y tecnológico, una relación con el exterior que le permita incorporar inversión extranjera con transferencia de tecnología, etc. Es decir, una perspectiva que se encamine a la integración productiva regional y el ingrediente principal para encauzar dicha perspectiva es una voluntad política que actúe en dicha dirección.

## Bibliografía

- Aninat del Solar, Augusto, "Renovación de la integración económica regional", en *Investigación Económica*, México, FE-UNAM, núm. 196, abril-junio de 1991, pp. 47-91.
- Balassa, Bela, *Teoría de la integración económica*, México, UTEHA, 1980.
- BID, *Progreso económico y social de América Latina*, Washington, 1985, 1990, 1994.
- CEPAL, *El regionalismo abierto en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL-ONU, 1994.
- , *El pensamiento de la CEPAL*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1969.
- , *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL-ONU, 1980, 1985, 1990, 1994.
- Cohen, Isaac, "El concepto de integración", en *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, núm. 15, 1981.
- Guerra-Borges, Alfredo, *La integración de América Latina y el Caribe: la práctica de la teoría*, México, IIEC-UNAM, 1991, pp. 136-155.
- Ramírez, Berenice, "América Latina frente al proceso de globalización", en *Problemas del Desarrollo*, México, IIEC-UNAM, núm. 95, octubre-diciembre de 1993, pp. 87-111.
- , Patricia Olave *et al.*, "América Latina en los ochenta", en *Momento Económico*, IIEC-UNAM, núm. 70, noviembre-diciembre de 1993, pp. 23-29.

Serra, Pablo, "Integración regional: Una agenda de investigación", en *Integración Latinoamericana*, Buenos Aires, Intal, año 9, julio de 1994.

Tussie, Diana y Casabiri Gabriel, "Apertura y regulación selectiva", en *Investigación Económica*, México, FE-UNAM, núm. 196, abril-junio de 1991.

## La integración latinoamericana y la contribución de la banca de desarrollo

CARLOS GARATEA YORI\*

### El renovado impulso de la integración regional y la expansión del comercio exterior

En el presente, las economías de América Latina se desenvuelven en un contexto distinto al que prevaleció en décadas anteriores, el cual se caracteriza por la apertura y liberación de los mercados nacionales, así como la creciente globalización de las actividades económicas. Este nuevo entorno es el resultado de múltiples y complejos factores, entre los que destacan la existencia de una revolución tecnológica sin precedentes y la adopción de estrategias de internacionalización de la producción, el comercio, la tecnología, los servicios y los flujos financieros en prácticamente todas partes del mundo.

Estos cambios coinciden con los avances registrados en el proceso de integración regional, pues como se reconoce, en años recientes este último se ha caracterizado por la celebración de acuerdos entre los países que apuntan hacia una liberalización efectiva de lo sustancial del intercambio en plazos inusualmente cortos. Así lo demuestra la suscripción de convenios de comercio preferencial y también los arreglos para zonas de libre comercio recíproco que no necesariamente prevén la adopción de un arancel común, uniones aduaneras o mercados comunes.

Sin embargo resulta necesario que los diversos acuerdos oficiales de integración —sean convenios de comercio preferencial,

\* Secretario general de la ALIDE.

así como también incentivos para formar zonas de libre comercio, uniones aduaneras o mercados comunes— no se contrapongan a la mayor interdependencia económica que se genera por las fuerzas del mercado entre los operadores económicos, lo cual da lugar a un nuevo modelo de regionalismo para nuestros países.

En efecto, a diferencia del esquema tradicional de integración, el nuevo modelo considera la apertura externa en una relación de doble vía en la cual la apertura comercial favorece la integración económica y ésta, a su vez, posibilita y fortalece la inserción internacional. Así, la integración económica hace posible desarrollar capacidades competitivas a través de economías de escala generadas por el comercio interregional, surgen nuevas ventajas comparativas derivadas de la complementación de las economías, facilita el acceso a nuevos mercados a través de la negociación conjunta, genera economías de especialización y una mejor división del trabajo en un espacio ampliado, y favorece la estabilidad macroeconómica y el flujo de inversiones como consecuencia de la coordinación de políticas macroeconómicas.

En este sentido, tal como se señala en el informe final de la Vigésima Quinta Reunión Ordinaria de la Asamblea General de la ALIDE realizada en mayo de 1995 en San Juan, Puerto Rico, existe una clara correlación entre la profundización del proceso de integración y la apertura externa, que la CEPAL ha denominado “regionalismo abierto”, entendido como un proceso en el cual se concilia la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado resultante de la liberalización comercial en general. Así, el regionalismo abierto persigue que las políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional, y que ambas se complementen a través del tiempo.

Avanzar efectivamente hacia la integración con un esquema de regionalismo abierto implica considerar factores como la reducción de la discriminación regional; el mantenimiento de la estabilización macroeconómica en cada país; el establecimiento de mecanismos adecuados de pago y la promoción del comercio exterior; la aplicación no discriminatoria de normas comerciales

y regulaciones internas, así como la construcción y puesta en operación de una infraestructura básica que facilite el intercambio comercial y el suministro de servicios eficientes y competitivos en términos de precios, calidad y oportunidad.

A la luz de estos propósitos y en las circunstancias actuales, urge concebir a la integración regional dentro de una perspectiva amplia que involucre y relacione explícitamente aspectos productivos, tecnológicos, financieros y comerciales en los distintos países y sectores económicos, a fin de lograr que los esfuerzos desplegados sean capaces de mejorar progresivamente la actuación de América Latina en un mercado globalizado y cada vez más competitivo e interdependiente.

En esta perspectiva, la integración regional es funcional con el desarrollo de la oferta explotable, ya sea como parte de un proceso mayor que estimula la incorporación de los países de América Latina al proceso de globalización dentro de una economía mundial más abierta, o, desde el punto de vista de los agentes económicos, como un mecanismo para diversificar los riesgos en una economía internacional y mercados globales no ajenos a la incertidumbre y a esquemas proteccionistas.

En efecto, los esquemas de integración tienen una función para estimular el crecimiento del comercio intrarregional, mejorar el acceso de las exportaciones latinoamericanas hacia mercados extrarregionales, aumentar las posibilidades de captar recursos financieros y de inversión de origen internacional y, en general, reactivar los niveles de inversión productiva en la región. Todo ello explica la renovada importancia que adquiere el proceso de integración regional, favorecido actualmente por la apertura de la economía.

Cabe señalar que un cambio significativo observado durante los últimos años en el comercio exterior de América Latina se refiere a la mayor importancia relativa que ha ido adquiriendo el comercio intrarregional. En efecto, a partir de 1990 la participación de las exportaciones intrarregionales de América Latina y el Caribe se ha incrementado de 13% (en 1990) a 21.8% (en 1994), con lo cual el monto de las exportaciones intrarregionales prácticamente se ha duplicado en dicho periodo, llegando a 32.3 mil millones de dólares en 1994.

La reciente reactivación del comercio intrarregional se relaciona con los avances registrados en el proceso de integración regional, y en este sentido el aprovechamiento de una zona de libre comercio a nivel de la región sirve para adelantar el proceso de afianzamiento de las exportaciones de nuestros países en términos de calidad, oportunidad y eficiencia, antes de que cada exportador pase a competir en los mercados mundiales más competitivos. Ello puede concebirse como un paso necesario y una ventaja clara para el éxito de muchos productos exportables a mediano plazo.

Con el propósito de enfrentar y superar las presiones competitivas extrarregionales, los esquemas de integración pueden potenciar las posibilidades de incursión en nuevos mercados internacionales, aumentando la capacidad de negociación mediante la adopción de fórmulas para producir y negociar en conjunto las condiciones del comercio de bienes y servicios a nivel internacional.

Como bien se señaló en la reciente asamblea de la ALIDE XXV, hoy en día ningún país de América Latina puede mantenerse al margen de los mercados internacionales; más aún: se deberá tener presente las tendencias que se observan en estos mercados y que se manifiestan en: *a*] El crecimiento del comercio internacional superior al producto mundial, lo cual refleja la progresiva internacionalización de las empresas y su mayor vocación exportadora; *b*] La participación creciente en el comercio internacional de productos que incorporan un contenido tecnológico y de productos del sector servicios; *c*] El surgimiento de nuevas áreas que van ganando rápidamente una mayor cuota de inversiones extranjeras, como son los casos de América Latina, el Sudeste Asiático y la Europa del Este; *d*] El auge del regionalismo que tiende a concentrar el comercio mundial en áreas determinadas, como por ejemplo el mercado único europeo, o el Tratado de Libre Comercio de América del Norte que incorpora a Estados Unidos a la tendencia regionalista, y *e*] La importancia cada vez mayor de la inversión directa y los flujos de capital de corto plazo, que en los últimos años superan ampliamente el crecimiento del comercio internacional.



## **El papel de la banca de desarrollo en la integración de América Latina**

Un aspecto estratégico para que los frutos que se esperan de los esquemas de integración se produzcan efectiva y oportunamente en América Latina está relacionado con el financiamiento, la promoción y la función de las instituciones financieras. En efecto, en el contexto de la apertura externa y liberalización de las economías de la región se precisa de una revisión y adaptación de los mecanismos y esquemas institucionales de promoción y financiamiento orientados a fortalecer el crecimiento sostenido de las exportaciones de nuestros países. Asimismo, se requieren esquemas de financiamiento modernos, capaces de captar recursos escasos para utilizarlos con eficiencia y eficacia en apoyo al desarrollo de iniciativas productivas y comerciales orientadas hacia el ámbito regional.

La banca está llamada a desarrollar un papel renovado dentro de los diversos esquemas de integración regional, tiene que acompañar a los esfuerzos de reestructuración y apertura económica apoyando las acciones que se desenvuelven dentro de las diferentes subregiones para configurar un gran espacio económico dentro de América Latina.

Uno de los elementos centrales en este esfuerzo se vincula con el aporte que deben efectuar las instituciones financieras para lograr un adecuado financiamiento del proceso de modernización y ampliación de las estructuras productivas, sobre todo considerando que los años caracterizados por la reducción en los niveles de intermediación y las dificultades para obtener financiamiento en los mercados internacionales de capital se han revertido de manera muy positiva para América Latina desde el inicio de la presente década.

Como se sabe, los bancos de América Latina han comenzado a concurrir a los mercados internacionales de capital, luego de una etapa en la cual se produjeron masivas transferencias de recursos hacia los centros financieros por conceptos de la amortización y servicio de la deuda externa. Según las cifras del último

informe de la CEPAL correspondiente a 1994, los recursos financieros hacia nuestra región se elevaron de 10 000 millones de dólares en 1989 a 61 700 millones en 1992 y 65 100 millones al año siguiente, llegando en 1994 a 56 600 millones de dólares. Esta situación permite a los sectores financieros y de producción de bienes y servicios de la región contar con horizontes más amplios y ambiciosos para efectos de diseñar sus estrategias de mediano y largo plazo.

En este contexto, las entidades financieras de América Latina que contribuyen con recursos para el financiamiento de proyectos destinados a impulsar la producción de bienes y servicios y el intercambio comercial, deben estar mejor preparadas para acceder a los mercados internacionales de capital y, además, para estimular el desarrollo del mercado de ahorro interno. Asimismo, estas entidades financieras deben continuar mejorando los términos y condiciones en los cuales se accede a recursos financieros internos y externos.

Para tal efecto es necesario que los países de la región apliquen políticas macroeconómicas adecuadas y coherentes, lo cual garantizará una mejor calificación de riesgo-región y riesgo-país para obtener recursos financieros en el mercado internacional.

En la medida en que el patrimonio de las entidades financieras sea suficiente y permita una expansión sostenida y sana de sus actividades, en un contexto de crecimiento con estabilidad, será posible promover, recuperar y ampliar la confianza de los inversionistas, tanto extranjeros como nacionales.

Un área a la cual debe otorgársele importancia para vincular el desarrollo de la banca con el fortalecimiento del proceso integrador corresponde al financiamiento y promoción del comercio exterior, pues los avances que registra la integración regional se reflejan de manera directa en la evolución de las corrientes comerciales.

Debe señalarse, igualmente, que el papel que corresponde cumplir al sector privado de los países de América Latina en el proceso de desarrollo determina ejecución de productos privados destinados a fortalecer la estructura productiva. Ello supone reasignar la importancia estratégica que le corresponde al finan-

ciamiento de mediano y largo plazo para lograr que los proyectos cuenten con una adecuada estructura financiera que los convierta en viables.

Cabe agregar que el apoyo financiero que en años recientes viene recibiendo el proceso de integración regional no sólo se vincula con la ejecución de grandes inversiones en infraestructura, sino también con proyectos productivos de mediana e incluso pequeña magnitud, mediante la constitución de fondos específicos intermediados por los sectores bancarios nacionales; de ahí la importancia de contar con recursos suficientes en términos de mediano y largo plazo que consideren las reales posibilidades de cada segmento empresarial para sustentar el proceso integrador.

Este conjunto de planteamientos confirma la estratégica función que compete a la banca, en particular a las instituciones financieras de desarrollo, dada su condición de agentes promotores de la transformación productiva de las economías con miras a reducir los efectos inconvenientes de las propias rigideces internas en los países, impulsar la integración de las economías de la región y favorecer una mejor inserción de éstas en los mercados internacionales. Desde esta óptica, los bancos de desarrollo de América Latina, sean éstos de ámbito nacional o regional, pueden —y de hecho muchos lo hacen— conjugar recursos nacionales, regionales e internacionales y adoptar diversos mecanismos operativos que contribuyen a acelerar el proceso de desarrollo económico y social en nuestros países, así como también a impulsar la integración de la región al presente.

En el cumplimiento de su misión, las instituciones financieras de desarrollo deben responder simultáneamente a objetivos que tienen una proyección macroeconómica y satisfacer condiciones de carácter microeconómico. En el primer caso deben ejercer una cuidadosa selección de los proyectos sobre la base de su contribución al desarrollo económico y social, mientras que en el segundo deben velar por la preservación de su viabilidad como instituciones financieras dentro de un entorno liberalizado y competitivo.

En efecto, ya no se trata de que los bancos de desarrollo sean instrumentos para la distribución de subsidios a través del crédito, sino de permitir el acceso a éste de importantes segmentos

conformados por pequeños y medianos empresarios, agricultores y sectores de menores ingresos, acompañando el apoyo financiero con asistencia técnica, capacitación y acciones promocionales de diversa índole.

En especial, la participación de las instituciones financieras de desarrollo en el campo de la integración económica debe estimular la expansión de las actividades productoras de bienes comerciales y al mismo tiempo elevar el nivel de ahorro interno. Mientras que estos objetivos suponen a corto plazo la mejor utilización de la capacidad instalada existente a plazo más largo, implican privilegiar las políticas de inversión destinadas a promover cambios en la actividad productiva, fomentando el crecimiento de aquellos sectores en los que cada país tenga ventajas competitivas, a fin de mejorar paulatinamente la articulación de la región con la economía internacional.

En este propósito y sin que se pretenda brindar una relación exhaustiva, la labor de los bancos de desarrollo resulta valiosa en tres áreas o esferas de actuación, a saber:

### 1. MODERNIZACIÓN PRODUCTIVA Y RECONVERSIÓN INDUSTRIAL

En lo que respecta a la modernización productiva, resulta fundamental la acción emprendida por los bancos de desarrollo tanto en el fomento del ahorro como en la generación de inversiones productivas, la creación de nuevos servicios financieros, el respaldo al sector privado, la promoción de descentralización, el financiamiento al desarrollo tecnológico y la infraestructura, y la movilización de recursos para la cooperación financiera y empresarial internacional, entre otros.

### 2. FINANCIAMIENTO DEL COMERCIO EXTERIOR PROPIAMENTE DICHO

Respecto del financiamiento del comercio exterior propiamente dicho, actividad que en los últimos años está adquiriendo una importancia creciente, se tienen las operaciones tradicionales de

financiamiento, cartas de crédito, otorgamiento de avales y fianzas y otras similares, la prestación de servicios de asesoramiento e información sobre mercados, tecnología, regímenes arancelarios, seguros, etc., así como en la promoción de producciones complementarias para la conformación de una nueva oferta exportable en apoyo a los esfuerzos de penetración en los mercados internacionales, lo cual ofrece un campo atractivo para las operaciones de los bancos de desarrollo.

### 3. PROMOCIÓN Y FINANCIAMIENTO DE PROYECTOS E INVERSIONES CONJUNTAS, PARTICULARMENTE AQUELLOS VINCULADOS AL COMERCIO EXTERIOR

Es importante, asimismo, la labor de los bancos de desarrollo en la promoción y financiamiento de proyectos e inversiones conjuntas en la región, particularmente de aquellas iniciativas vinculadas a la expansión del comercio intralatinoamericano e internacional, que considera proyectos cuyos insumos o productos son total o parcialmente bienes comercializables internacionalmente. La labor de promoción de inversiones conjuntas en los bancos de desarrollo encierra varios aspectos. El primero a considerar es que la identificación de oportunidades de inversión debe permitir una mayor relación entre los empresarios y los bancos de un país, en el marco de una colaboración más estrecha entre distintos bancos de desarrollo y países de la región y fuera de ella. En dicha tarea se plantea la cuestión de cómo organizar la función de iniciativa y responsabilidad empresarial y dirigirla hacia el aprovechamiento de oportunidades de inversiones y negocios rentables y no explotados. Cabe indicar aquí que el concepto de capacidad empresarial tiene un sentido amplio, como verdadero factor productivo no ligado al régimen público o privado de las empresas.

En dicho marco, los bancos de desarrollo deberán prestar una atención preferente a la tarea de asociar, encontrar e incluso ayudar a formar pequeños y medianos empresarios capaces de administrar empresas productivas, con voluntad de asumir riesgos, comprometer recursos propios y ejercer una gestión eficiente.

Debe, en consecuencia, promoverse cambios en la mentalidad de los empresarios, los cuales tendrán que reflejarse en su iniciativa, en sus facultades de crear y construir, en su capacidad de respuesta y en su espíritu empresarial, pero sobre todo en la disposición para cumplir el papel de agentes de cambio.

Un segundo aspecto se refiere a la atención de las necesidades de preinversión. En este campo se trata de obtener y elaborar información básica sobre el dimensionamiento de las empresas y la disponibilidad de los actores de producción. La experiencia indica que este tipo de operaciones no siempre es atractivo para la participación de los bancos, considerando que pueden significar un costo sin retorno. Ahora bien, la etapa de preinversión abarca los estudios de factibilidad que incluyen no sólo las proyecciones de producción y mercados, sino también la consideración del esquema institucional requerido para la rehabilitación de proyectos específicos en sectores predeterminados que conjuguen la posibilidad de financiamiento e inversión mancomunada de diversos tipos de instituciones.

Un tercer aspecto del alcance de la labor de promoción de inversiones de los bancos de desarrollo se refiere al caso específico de proyectos vinculados al comercio exterior u orientados a sustituir importaciones. La participación de los bancos de desarrollo permite, en este caso, aprovechar las ventajas comparativas que existen en ellos, y que se relacionan con el conocimiento de la problemática de los sectores productivos y el potencial exportador que encierran muchos de los proyectos y empresas a los que financian, así como por el conocimiento de los mercados internacionales y de la disponibilidad de fuentes de recursos externos para financiamiento del comercio exterior, que han podido lograr por la internacionalización de sus actividades.

Al respecto, el apoyo de la banca de desarrollo puede concretarse a través de dos vías distinguibles pero complementarias entre sí. Por un lado, los bancos de desarrollo promueven y financian la realización de inversiones y proyectos vinculados con la exportación en los países de América Latina, particularmente aquellos proyectos emprendidos en el marco de los esquemas de integración regional o subregional, propiciando de esta forma la complementación productiva.

Por otro lado, los bancos de desarrollo participan de manera concurrente a la acción de la banca comercial en el financiamiento de operaciones de comercio exterior propiamente dichas, haciendo uso para ello de mecanismos tradicionales, así como de otros no convencionales, pudiendo citar entre estos últimos, a manera de ejemplo solamente, el apoyo a la formación de *trading companies*, el establecimiento de contactos comerciales con el exterior, el suministro de facilidades de información sobre mercados y oportunidades comerciales, etcétera.

Ahora bien, las formas concretas en que los bancos de desarrollo promueven y financian inversiones vinculadas con el comercio exterior son múltiples y prácticamente no tienen otros límites más que las capacidades efectivas de acción de las propias instituciones, supuesta desde luego la existencia de un marco de política congruente con ese objetivo. Asimismo, las formas de instrumentación de las operaciones son muy variadas, aunque su viabilidad depende, además de las condiciones generales del contexto económico, del nivel de desarrollo financiero alcanzado en los distintos países, del respectivo marco legal, y del conocimiento y experiencia que en cada caso se disponga sobre las tecnologías financieras.

Como ejemplos de modalidades operativas mediante las cuales las instituciones financieras de desarrollo nacionales así como las regionales y subregionales pueden apoyar el desarrollo de proyectos y programas de inversión orientados al comercio exterior y a la integración regional, y en tal sentido operativizar las funciones y cometidos antes señalados, se tiene:

a] Establecimiento de fondos de co inversión en los cuales un banco de desarrollo nacional y su contraparte extranjera estudian los proyectos prioritarios e identifican a los potenciales inversionistas del país y del exterior para constituir finalmente la empresa que llevará a cabo determinado proyecto con participación en su capital del propio fondo, del empresario extranjero y de la empresa nacional.

b] Arreglos de cofinanciamiento que adoptan diferentes formas de acuerdos financieros en los que un banco de desarrollo proporciona recursos propios para financiar un proyecto y ade-



más gestiona la participación de otras fuentes de crédito, estableciendo convenios formales con éstas y con los prestatarios.

c] Sistemas de sindicación de créditos donde el bando líder de las entidades financieras participantes es el promotor del proyecto.

d] Licitación de proyectos previamente evaluados que cuentan con el aval del banco promotor en cuanto a su viabilidad.

e] Toma de participaciones en el capital accionario y otorgamiento de financiamientos en obligaciones convertibles en empresas de capital abierto y sobre bases temporales.

f] Obtención de recursos de capital para proyectos o empresas conjuntas a través de operaciones de *underwriting*.

g] Apoyo a la formación de empresas mediadoras de comercio exterior *trading companies*, consorcios de exportación y agentes intermediarios en operaciones de comercio internacional.

h] Utilización de sistemas o mecanismos especiales de financiamiento del tipo de *leasing* y el *factoring*, entre otros.

Con miras al futuro, la misión de los bancos de desarrollo aparece revalidada a la luz de experiencias que revelan la permanencia de los objetivos que inspiraron su surgimiento, al mismo tiempo que se hace notoria la necesidad de adaptar sus políticas, configuración institucional y modalidades operativas para ajustar los aspectos instrumentales de aquella misión, que resulta esencial a la nueva realidad que presentan las economías de América Latina, las características propias de los mercados financieros liberalizados y las condiciones del contexto internacional.

Puede advertirse hoy que la afirmación de la complementariedad entre los papeles del mercado y de la "mano visible", representada por las acciones dirigida a llenar sus vacíos o salvar sus fallas, constituye un concepto crecientemente compartido, y ello queda cabalmente demostrado por experiencias exitosas como las de los países de Asia e incluso de los países industrializados.

Por otra parte, el avance de los esfuerzos de integración económica en la región amplía el horizonte para una labor creativa de nuevos y vastos alcances para la banca de desarrollo. Una muestra concreta de ello es la reciente creación de la Asociación de Bancos Nacionales del Mercosur (Banasur), formada por cuatro



bancos públicos de los países integrantes del Mercosur con el objeto de incrementar sus operaciones comerciales y financieras y de promover la capacitación y el intercambio recíproco.

La Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE), que representa las instituciones financieras de desarrollo de la región, con más de 27 años de constituida y con más de 100 entidades miembros, alienta la contribución de sus miembros al proceso de integración latinoamericana a través de la concertación de convenios y el desarrollo de programas con el fin de movilizar recursos para el financiamiento del desarrollo latinoamericano, la cooperación técnica internacional y otras actividades concordantes con los objetivos de la Asociación.

La actuación de la ALIDE es tan amplia como lo es la acción de sus miembros, y ésta abarca a nivel regional las áreas de financiamiento del desarrollo, la administración bancaria, la promoción de inversiones y negocios, el del comercio exterior, el financiamiento agrícola, el de la pequeña y mediana empresas y el de la vivienda e infraestructura, entre otros.

En especial, para el periodo 1995-1996 de nuestro ejercicio institucional hemos planteado que las actividades a realizarse en materia de financiamiento del comercio exterior se orienten hacia la formulación de proyectos y el desarrollo de la oferta exportable, así como la complementación e integración del comercio en el marco de un regionalismo abierto. En este contexto se tiene prevista la realización y difusión de investigaciones de alcance regional, de reuniones técnicas para las entidades financieras a nivel de la región, cursos y seminarios relacionados con la formulación de proyectos de comercio exterior, prácticas bancarias internacionales y negociaciones internacionales, programa de adiestramiento en servicios en materia de oferta exportable, servicios de comercio exterior y operaciones internacionales, así como el intercambio y difusión de información y documentación bibliográfica. Además, por el alcance de sus acciones cabe señalar la labor de la ALIDE prevista en nuestro Programa de Trabajo dentro del campo de la promoción de inversiones y negocios, lo cual incluye encuentros de instituciones financieras de desarrollo pertenecientes a países que han constituido esquemas de integración subregional.



# La gestación de un tratado de libre comercio en América del Norte bajo el reinado de la globalización

TERESA GUTIÉRREZ-HACES\*

## Introducción

En diciembre de 1995 el presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) llevó a cabo un conjunto de medidas económicas que —como en la apertura de una caja de Pandora— desataron una de las crisis económicas y políticas más severas en la historia del México contemporáneo.

Un primer balance que intente recoger lo ocurrido en los diez primeros meses que precedieron a la decisión de devaluar el peso mexicano en relación con el dólar estadounidense refleja claramente que la globalización también puede provocar efectos perversos en las economías, pese a que éstas participen de un tratado de libre comercio de la envergadura del firmado a fines de 1993 entre Estados Unidos, México y Canadá.

El carácter de los cambios ocurridos en México a partir de 1986, año en el cual se modificó oficialmente el rumbo de la política económica del país, han sido de tal magnitud que, independientemente de las actuales circunstancias económicas, es evidente que la reestructuración económica con una acentuada orientación aperturista configuró en gran medida las bases sobre las cuales se cimentó la reforma del Estado en México.

\* Presidenta de la Asociación Mexicana de Estudios Canadienses, A. C. Investigadora titular del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

Uno de los aspectos más importantes dentro de estos cambios es la creciente tendencia a compatibilizar la política económica de México con los intereses geoeconómicos de Estados Unidos, los cuales específicamente a partir de la primera administración del presidente Ronald Reagan se tradujeron en la conformación de un proyecto de libre intercambio económico de alcance continental, en el cual primero Canadá y posteriormente México han sido piezas clave [Gutiérrez-Haces, 1998].

Desde cuarenta años antes, la sociedad civil mexicana vivió aceptando una gran cantidad de “verdades a medias” en torno a la forma como oficialmente se encaraba la vecindad con Estados Unidos. Entre estas “semiverdades” se encontraban las diversas connotaciones de un propalado nacionalismo económico gracias al cual, se creía, entre otras cosas, que la política económica doméstica se concebía y aplicaba en términos absolutamente independientes de la relación con dicho país. Hoy, ante los hechos, tal creencia se disipa.

En 1995 el Tratado de Libre Comercio de América del Norte aparentemente ha pasado a un segundo plano —por lo menos en el espacio periodístico—, e intenta abrirse camino entre los efectos provocados por el marasmo político y económico gestado durante la administración mexicana anterior y alumbrada violentamente por la que está en turno.

El programa de rescate financiero a México propuesto y apoyado por el presidente Clinton en Estados Unidos revive el debate amplio y público en torno a la crisis mexicana. Pese a lo anterior, una revisión quizá menos apresurada que en el pasado, en torno a las circunstancias en que se gestaron los cambios económicos que dieron origen al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), se revela indispensable.

### **El Tratado Comercial Mexicano-Americano de 1942**

Dentro de la literatura económica que analiza los cambios económicos y políticos que dieron lugar a la negociación del TLCAN es

frecuente encontrar explicaciones que reiteradamente señalan el año 1986 como el parteaguas para México entre la política económica proteccionista aplicada durante décadas y la impronta estrategia de apertura económica que se contractualizó con su admisión al GATT; en general dichos análisis han sido hechos por economistas que prefieren ignorar parte de la historia económica de México, o que conociéndola prefieren prescindir de ella.

A la luz de las actuales circunstancias no está por demás recordar que el actual tratado comercial trilateral cuenta con dos antecedentes similares: el primero se remonta al que en 1942 firmaron Estados Unidos y México, y el segundo, un convenio comercial que, con menores consecuencias económicas y políticas que el anteriormente mencionado, firmaron Canadá y México en 1946.

Durante la presidencia del general Lázaro Cárdenas se iniciaron las primeras consultas informales tendientes a explorar las posibilidades de una negociación en torno a un tratado comercial entre Estados Unidos y México. Aunque desde 1934 existían indicios del interés estadounidense, también es cierto que en 1939 el presidente Roosevelt consideró inviable tal posibilidad alegando la "falta de complementariedad" entre los dos países [Gutiérrez-Haces, 1991].

Un paso previo al tratado de 1942 fue la celebración de un contrato bilateral entre los dos países por el cual durante 18 meses Estados Unidos tuvo el derecho exclusivo de comprar toda la producción exportable de materiales estratégicos en México.

El tratado comercial de 1942 empezó a negociarse en 1940. Desde su anuncio provocó una discusión de importancia a nivel nacional, la cual básicamente se centró en las características que supuestamente debía tener el proyecto de desarrollo económico bajo el liderazgo del Estado mexicano, incluyéndose en esto el debate sobre el papel que Estados Unidos podría desempeñar en dicho proceso. Un primer plano en el cual se concentró parte de la discusión en México se refirió al uso de los impuestos aplicables a las importaciones: aranceles y permisos previos, en relación con el proyecto de desarrollo económico nacional. Para muchos era evidente que el gobierno mexicano tenía la capacidad de disminuir o derogar el impuesto del 15% para ayudar a las exporta-

ciones y subsidiar sólo aquellos artículos que lo requieran; pero también estaba claro que los impuestos obtenidos internamente deberían estar destinados a pagar los subsidios y no pretender subsidiar el proyecto de industrialización con los impuestos obtenidos del sector externo [Reyes Heróles y Attoloni, 1950].

Otra variante de esta misma discusión se circunscribió al carácter mismo de la negociación, que en opinión de muchos se centraba excesivamente en las concesiones arancelarias, en los posibles montos de la recaudación y en la tendencia a sobrerregular esta actividad en términos de los desequilibrios de la balanza de pagos, sin considerar seriamente las desigualdades que podía provocar el modelo de desarrollo resultante de dicho acuerdo.

Uno de los elementos centrales que alimentó esta discusión fue el proyecto de industrialización que proponía el gobierno mexicano, que fue nodal en la negociación de 1942 y significó el primer obstáculo serio que enfrentaron los estadounidenses cuando la delegación mexicana rechazó el primer grupo de propuestas al constatar que la reducción arancelaria no protegería la industria mexicana y afectaría directamente el equilibrio de la balanza de pagos [Gutiérrez-Haces, 1991].

Los negociadores mexicanos de aquel entonces rechazaron las exigencias de los estadounidenses, quienes insistían en considerar que ambas economías deberían enfrentar la negociación y su posible cumplimiento en pie de igualdad. Para los mexicanos existía una falta de sensibilidad al querer negar la flagrante asimetría de la economía mexicana con relación a la vecina, especialmente vulnerable debido a la pérdida de sus mercados tradicionales como consecuencia del conflicto bélico mundial.

En esta negociación no faltaron las voces que aludieron a los peligros que en el mediano plazo significaría el "acostumbrar" a nuestra economía a un solo mercado y a la casi nula diversificación de los productos de exportación mexicanos.

Una de las grandes presiones que ejerció —sin éxito— el gobierno estadounidense apuntaba sobre el petróleo mexicano, considerando que correspondía a éste llenar el vacío que habían dejado las compañías extranjeras después de la expropiación petrolera de 1938. Pese a esta presión, la contraparte mexicana no cedió al

respecto, prevaleciendo en ella, además, el ánimo de que era necesario preservar de la negociación todo aquello que frenara u obstaculizara la consolidación de las industrias existentes en México.

Si bien en relación con el petróleo mexicano poca fue la ganancia obtenida por Estados Unidos, no deja de ser interesante observar la reiteración con que se pedían mayores garantías para la inversión estadounidense, insistiendo en incluir dentro del convenio comercial una cláusula de tratamiento nacional que los protegiera frente a eventuales expropiaciones y frente a la inversión mexicana. Estas presiones se agudizaron en especial cuando en Estados Unidos los agricultores de California y Florida, así como los ganaderos de Texas, se opusieron abiertamente a dicho acuerdo, considerándolo lesivo para sus intereses.

Paradójicamente, este mismo tipo de oposición también se manifestó 50 años después durante el debate concerniente al tratado de libre comercio trilateral en 1991, cuando grupos económicos similares a los de 1942 desplegaron un intenso cabildeo en el Congreso de Estados Unidos.

Pese a las suspicacias y argumentos realistas de algunos grupos políticos y económicos en ambos países, el acuerdo fue firmado en diciembre de 1942, lográndose en éste la reducción en 50% de las 200 fracciones arancelarias existentes en la Tarifa General de Importación Mexicana. Sin embargo, dentro de estas reducciones la industria manufacturera obtuvo ciertos privilegios al no disminuirse su arancel, sobre todo en textiles y ropa, así como en ciertos aparatos domésticos, productos agrícolas procesados y algunos artículos semiduraderos. México logró una mejor colocación comercial de su petróleo, plomo y cinc en el mercado estadounidense, aunque todo ello de manera transitoria, pues con el fin de la guerra los intereses económicos de Estados Unidos se modificaron, abriéndose hacia nuevos mercados internacionales en detrimento del mexicano.

En términos generales podemos afirmar que durante la segunda posguerra mundial México dejó muy claramente asentada su decisión de no aceptar el libre comercio como principio de sus relaciones económicas internacionales, argumentando que era un imperativo del Estado mexicano proteger el proyecto de indus-

trialización sustitutiva de importaciones. Esta posición quedó ampliamente explícita en su negativa a participar en el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (1947), en las reuniones que dieron origen a la Carta de la Habana (1947), así como anteriormente lo había externado en la Reunión de Chapultepec (1945) [Pellicer de Brody, 1978 y Torres, 1979].

El acuerdo comercial de 1942 fue relativamente efímero, dándose por terminado oficialmente en julio de 1950; posteriormente se discutieron las ventajas de ingresar al GATT o de negociar un nuevo acuerdo comercial, pero ninguna de las dos opciones se concretaron. Este aspecto no menoscabó la relación económica general bilateral, ya que existía un importante flujo de inversión privada estadounidense atraída favorablemente por el proteccionismo mexicano.

Los inversionistas extranjeros desarrollaron una estrategia —alentada por el gobierno mexicano— que se concentró en producir *in situ* para el mercado interno mexicano, aprovechando con ello la existencia de un mercado cautivo de consumidores. El hecho de que todo proveedor externo contara con la protección del gobierno fue un aspecto que dinamizó el proceso de industrialización mexicana puesto que bastaba que un proveedor extranjero se lanzara a producir en México para que otros proveedores decidieran hacerlo también a fin de no perder su mercado en México.\*

Durante la década de los cuarenta fue evidente una cierta confrontación en torno a la relación comercial; no es fortuito el hecho de que durante esos años ambos países buscaron la consolidación de sus proyectos nacionales, y aunado a esto habría que mencionar que Estados Unidos se encontraba en un acelerado proceso de afirmación hegemónica a nivel internacional. Dentro de esta lógica, la protección de sus intereses hemisféricos pasaba por el reforzamiento de su vecindad con México y Canadá.

Mientras tanto, el Estado mexicano fue tomando paulatinamente conciencia de que la industrialización sustitutiva de impor-

\* Agradezco los valiosos comentarios sobre el periodo de sustitución de importaciones y la inversión extranjera del licenciado Benito Rey Romay, investigador titular del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.



taciones no podía ser sinónimo de autarquía ni de un proteccionismo a ultranza por razones evidentes: la importación de bienes de capital y la contratación de empréstitos eran recursos imprescindibles para llevar a buen término el proyecto de industrialización; no eran suficientes los ahorros de divisas de la sustitución de importaciones. Por lo tanto, se procuró limar las asperezas con la inversión extranjera que deseaba invertir en México alentada por la política arancelaria altamente proteccionista. Durante los gobiernos de Ávila Camacho (1940-1946), y posteriormente en el de Miguel Alemán (1946-1955) se rectificó, modificó y en ciertos casos se anuló la política introducida por el presidente Lázaro Cárdenas en lo tocante a reparto de tierras, inversión extranjera y control sindical, con el propósito de atemperar las inquietudes manifestadas por el capital extranjero.

Pero también fue un hecho que el proteccionismo mexicano había molestado inicialmente al gobierno de Estados Unidos, que en la década de los cuarenta se había lanzado a liderar un proyecto librecambista multilateral gracias a la creación del GATT; aunque también es cierto que tal iniciativa no interesó al gobierno mexicano, que consideró que tal propuesta atentaría contra su proyecto de industrialización por sustitución de importaciones con inversión industrial extranjera. Paradójicamente, en el caso de Canadá tal iniciativa lo convirtió en miembro fundador del Acuerdo sobre Tarifas y Aranceles (GATT) junto con su vecino estadounidense en 1949, hecho que lo encarriló en un proceso de desarrollo económico altamente protegido por Estados Unidos y que lo obligó a compartir en el futuro ventajas y sinsabores de una peculiar vecindad.

Esto explicaría en alguna medida las presiones ejercidas sobre México en este periodo, pero también es cierto que la derogación del acuerdo comercial de 1942 ocurrida en 1950 no significó que el proteccionismo mexicano iba a desfavorecer a todos aquellos extranjeros que habían aceptado producir para el mercado interno; por el contrario, la inversión extranjera directa se constituyó en un factor clave para la producción de bienes intermedios y de consumo duradero en el país.

A este hecho habría que agregarle una importante salvedad: durante la década de los cincuenta se sostuvo el proteccionismo al

inversionista extranjero, pero también se empezó a exigir paulatinamente una mayoría de capital nacional en aquellas empresas que los extranjeros querían establecer como filiales en México.

Quince años después dicho esquema empezó a modificarse, al permitirse la participación de la inversión extranjera en un proyecto de industrialización alternativo ubicado geográficamente en la frontera norte de México: la industria maquiladora de exportación (1965); 24 años después, un nuevo decreto maquilador (1989) flexibilizaría aún más la regulación previa, autorizando que parte de la producción maquiladora no fuera destinada únicamente a la exportación y que a partir de esa fecha ésta pudiera competir con la industria mexicana dentro del mercado interno.

### **Y cuarenta y ocho años después: las nuevas circunstancias que originaron un Tratado de Libre Comercio Trilateral**

México profundizó su estrategia de desarrollo en la industrialización sustitutiva de importaciones a partir de la segunda guerra mundial, que como lo hemos mencionado consistió en aplicar aranceles elevados y en la restricción a cierto tipo de importaciones con el objeto de alentar la producción doméstica de capital nacional, extranjero y mixto.

Años después, durante la década de los sesenta, el fomento a la industrialización se hizo por medio de la canalización de la inversión pública a este sector, en detrimento de los recursos destinados al campo, y con la disponibilidad de un gran número de bienes producidos por el Estado a precios subsidiados que eran indispensables para uso del sector productivo. Tal fue y continúa siendo el caso de los energéticos. En suma, la industria mexicana se sostuvo gracias a los elevados aranceles, a los permisos previos a la importación y a la infraestructura transportista y energética del Estado. Entre 1957 y 1971 el valor de las importaciones controladas en relación con el total de las importaciones pasó de 35.1 a 67.7% [Blanco, 1994].

Indudablemente esa estrategia económica que hasta fines de

los setenta llevó a cabo el gobierno mexicano trajo como consecuencia altas tasas de crecimiento económico (6.56% anual) que, unidas a un índice inflacionario realmente bajo (3.6%), permitió que se denominara a este periodo como el de un “desarrollo estabilizador”.

A fines de los setenta aparecieron los primeros indicios de que las oportunidades de empleo empezaban a disminuir, en parte como resultado de un crecimiento demográfico acelerado —más de 3.2% anual— y de una pirámide de población juvenil, que unido a los primeros signos de que la distribución del ingreso era ineficaz anunciaron el fin del auge económico ligado al proyecto de desarrollo industrial. La tendencia al crecimiento de las exportaciones agrícolas desapareció, impactando negativamente a la economía mexicana que como se sabe se apoyaba ampliamente en la agricultura para crear nuevos recursos externos y empleos.

Entre 1973 y 1977 la estrategia que se siguió para generar crecimiento económico y por ende un mejor reparto de ingreso fue el endeudamiento público externo. Unido a lo anterior, la política comercial de corte proteccionista dio signos de endurecimiento al pasar de un control del 68.3% en 1970 a 90.4% en 1976 del total de las importaciones sujetas a restricciones.

Pese a este exagerado proteccionismo, el sector manufacturero perdió dinamismo en relación con los sesenta (5.3% crecimiento anual) y redujo su participación el comercio exterior de 27% en 1970 a 21% en 1976. La única solución que encontró fue utilizar el petróleo como elemento dinamizador del comercio exterior de la economía interna, decisión que por su magnitud fue descabellada y a la larga no pudo detener el desencadenamiento de la crisis económica de 1982.

Aquí habría que agregar algunas reflexiones de interés para los objetivos de este ensayo: el endurecimiento del proteccionismo en el sector manufacturero afectó y se circunscribió inicialmente al sector externo. Es un hecho que en 1981 y parte de 1982 se “batieron récords” productivos, de empleos y de salarios. Pero fue el sector externo el que hizo crisis y la propagó bajo la apariencia de una crisis presupuestal y de cambios; el *crack* de 1982 fue consecuencia de varias crisis concatenadas.

En general existen pocas menciones dentro de los análisis de este periodo acerca del hecho de que entre 1977 y 1981 el presidente José López Portillo alentó una estrategia moderada de liberalización económica que se interrumpió abruptamente en 1982; mucho menos se menciona que también este presidente decidió, mediante consultas públicas, detener las negociaciones para ingresar al GATT en 1980, y con ello la formalización del proceso de liberalización de la economía.

Pero la estrategia de liberalización de López Portillo no fue decidida sino obligada, la demanda agregada había llegado a tal crecimiento que hubo necesidad de permitir ciertas importaciones, pues había alcanzado niveles extraordinarios.

Las razones que públicamente se esgrimieron para no pasar a la formalización de una apertura económica por medio del ingreso de México al GATT fueron expresadas por López Portillo durante la celebración del XLII aniversario de la expropiación petrolera, cuando mencionó que el conflicto existente entre la política librecambista y multilateral del GATT y la política energética de México imposibilitaban que este último suscribiera el acuerdo. También mencionó que la liberalización comercial no era compatible con el nuevo orden económico que sostenía la política exterior de México, y manifestó la certeza de que las negociaciones comerciales bilaterales eran siempre más efectivas que las multilaterales, así como su opinión de que existía una gran incompatibilidad entre la filosofía del GATT y el nivel de desarrollo económico de México.

Por otra parte, era un hecho que el modelo de sustitución de importaciones durante el auge petrolero había generado un verdadero sesgo antiexportador que a la larga provocó las condiciones que lo incapacitaron para continuar generando un crecimiento económico estable. Ante estas circunstancias, México necesitaba con urgencia un proyecto económico alternativo que reactivara la economía del país.

Ligado a lo anterior se observa que a principios de los ochenta, empezó a resultar evidente que el camino de una economía cerrada y protegida no generaría más crecimiento económico.

En 1982 el gobierno mexicano inició un proceso de reestruc-

turación a diversos niveles: la respuesta a la crisis de la balanza de pagos fue la imposición del control de cambios y la devaluación de la moneda, junto con el establecimiento de permisos de importación para todos los productos, lo cual significó que el gobierno había decidido llevar a cabo una política cambiaria de corte claramente proteccionista y a su vez una estrategia de liberalización en lo tocante a comercio.

A partir de 1983 se realizó lo que podría calificarse como una apertura gradual en la que se redujeron los aranceles mas no los permisos previos a las importaciones. Posteriormente, en una segunda fase, también se empezaron a eliminar los permisos a las importaciones. Por último, como corolario de este proceso de apertura se llevó a cabo el proceso de negociación para adherirse al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) que culminó en 1986. Las condiciones que se requerían para incluir a México estaban básicamente centradas en la exigencia de proseguir con la política de liberalización comercial: eliminación de los permisos de importación, mayor reducción arancelaria, eliminación de los precios oficiales, y reducir el arancel máximo a 50%. En esta etapa cabe destacar que el gobierno mexicano pudo conservar temporalmente las licencias de importación sobre algunos productos agrícolas, automóviles y bienes provenientes de la industria farmacéutica y electrónica [Blanco, 1994].

De acuerdo con declaraciones oficiales del propio gobierno mexicano, dicho proceso representó “un mínimo para el país”, puesto que desde 1983 la participación de las importaciones sujetas a un arancel mayor al 50% había sido menor a 5 por ciento.

Cuando se analiza retrospectivamente este periodo resulta claro que el gran cambio económico —pero también el gran costo social que pagó el país— se ubica mucho más en el periodo correspondiente a la presidencia de Miguel de la Madrid que durante la de Salinas de Gortari.

Los impactos que trajo aparejado el TLCAN fueron una continuación de lo anteriormente descrito y de ninguna manera un inicio; si el cálculo del impacto económico y social se midiera únicamente por la reducción de fracciones arancelarias, quizás en 1986 las exigencias del GATT parecían “mínimas”, sobre todo si se

considera que de los controles a las importaciones el más efectivo era el permiso previo a las importaciones.

El problema consistió en que oficialmente hubo una negativa a medir cuantitativa y cualitativamente la dimensión del impacto provocado por esta liberalización; el discurso oficial se articuló en torno a una crítica acérrima al modelo de industrialización proteccionista pero jamás presentó pruebas fundamentadas de por qué tal modelo había resultado una política económica errónea.

De acuerdo con la versión de uno de los representantes de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi) el "proceso de liberalización tuvo un papel adicional importante: debilitó el poder de los oligopolios en la fijación de precios al permitir la entrada de productos importados con aranceles muy bajos". El problema fue —en mi opinión— que este aparente logro, además de ser un argumento falso dismanteló en gran medida a la pequeña y mediana empresas, y rompió con muchas de las cadenas productivas.

Es un hecho que, posteriormente a la apertura de 1986, diversos sectores económicos, entre los que también podrían encontrarse algunos que habían apoyado el anterior proceso, empezaron a manifestar su inquietud ante los efectos negativos de la estrategia aplicada, en especial si observamos el siguiente cuadro que muestra fehacientemente que a menor inflación menor producción real.

En este sentido, en 1988, dos años después del ingreso al GATT, el presidente de la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana (ANIERM) mencionaba: "Si las exportaciones han crecido, esto se debe tan sólo al esfuerzo de los mexicanos, al sector público y privado, y de ninguna manera es una consecuencia de las negociaciones en el GATT, cuyos beneficios no hemos visto todavía" [*Excelsior*, 8 de agosto de 1988].

INFLACIÓN *VERSUS* PIB, 1987-1994

<i>Año</i>	<i>Inflación anual (%)</i>	<i>PIB anual %</i>	<i>Periodo presidencial</i>
1987	159.2	1.4	De la Madrid
1988	179.7	1.1	De la Madrid
1989	19.7	2.9	Salinas
1990	29.9	3.9	Salinas
1991	18.8	3.6	Salinas
1992	11.9	2.6	Salinas
1993	8.0	0.4	Salinas
1994	7.1	3.5	Salinas

FUENTE: Informes diversos del Banco de México.

### El viraje: reforma económica y apertura

El gobierno del presidente De la Madrid inició una estrategia distinta a la de López Portillo, que consistió en la reestructuración de la planta productiva y en la eliminación de un gran número de subsidios. Asimismo inició un proceso de fusión, liquidación y privatización de las empresas paraestatales que consideró no eran prioritarias para los objetivos de la nueva estrategia de desarrollo.

La cantidad de empresas, organismos públicos y fideicomisos desincorporados entre 1982 y 1988 fue de 1 115 establecimientos; diez años después, para 1992, habían pasado por el mismo procedimiento 217 más. Los bancos y el monopolio de Teléfonos de México fueron indudablemente unas de las privatizaciones más espectaculares dentro de este proceso, el cual enriqueció escandalosamente a personas muy cercanas al presidente Salinas. Como parte del programa económico posdevaluación, en 1995 y en 1996 se anunciaron más privatizaciones: las plantas generadoras de energía, ferrocarriles, puertos, aeropuertos y la petroquímica secundaria. Respecto de esto último habría que decir que no ha sido tan importante el número de desincorporaciones como cuáles han sido objeto de ese cambio.



Todo este proceso provocó y provoca un fuerte impacto entre diversos sectores de la sociedad mexicana como bien ha dado cuenta la enorme literatura política y económica que se produjo y continúa publicándose en torno al análisis de estos cambios económicos en México.

Dentro de este proceso de grandes transformaciones, la apertura comercial fue una decisión clave. Ésta, como ya explicamos, consistió en la disminución de los aranceles y los permisos previos a las importaciones: entre 1983 y 1985, durante la administración del presidente De la Madrid, se eliminaron los permisos previos de importación de 35 000 fracciones arancelarias, lo que equivalía a 44% de las 81 000 existentes; sin embargo, un gran número de estos artículos no tenían gran peso en la balanza comercial [González y Loría, 1994].

Posteriormente se aplicó una política de diversificación del comercio exterior tratando de hacerlo menos dependiente de las exportaciones petroleras como había ocurrido en el pasado, considerando que éstas a nivel de precios en 1986 representaban 39.3% del total del comercio exterior.

Pese a todo este proceso de reestructuración y liberalización comercial es un hecho que en 1987 el PIB anual fue de 1.4% y que la inflación había ascendido hasta 159.2%, era evidente que pese a la apertura unilateral y acelerada que el gobierno mexicano se había autoimpuesto en años previos a que ingresara al GATT, la situación económica en México no había mejorado tan considerablemente como para que la mayoría de aquellos ciudadanos que habían pagado el elevado costo del cambio y del ajuste económico se sintieran recompensados.

Una parte del problema residía, en opinión de los encargados de la política económica, en que las medidas tomadas estaban siendo contrarrestadas por diversas trabas comerciales generadas por el creciente proteccionismo de los países industrializados.

En Estados Unidos persistían las barreras no arancelarias y fitosanitarias que significaban un obstáculo para las mercancías mexicanas: en el sector agropecuario, debido a diversas restricciones, no tenían acceso el aguacate, la manzana, la papa y el limón entre otros productos mexicanos. En años anteriores a la firma



del TLCAN el cemento mexicano tenía que pagar un impuesto compensatorio de 58%; el melón tenía un arancel de 35% y los espárragos y algunos vegetales frescos y congelados debían pagar un arancel de 25%. En suma, si bien México había desgravado notablemente las importaciones, no podrían afirmarse que hubiera reciprocidad, principalmente de parte de su mayor socio.

Considerando las circunstancias arriba mencionadas, dos importantes intentos se llevaron a cabo entre 1985 y 1987 con la finalidad de revertir la situación: el primero fue la celebración de un Acuerdo de Entendimiento Bilateral en Materia de Subsidios y Derechos Compensatorios por el cual se eliminaron los precios oficiales como método de valoración aduanera y se lograron concesiones arancelarias diversas, así como la inclusión de la "prueba del daño" para toda demanda de Estados Unidos en contra de las exportaciones mexicanas. El segundo fue la firma del Acuerdo Marco de Entendimiento en Comercio e Inversión entre México y Estados Unidos que estableció los procedimientos y principios para resolver controversias comerciales y facilitar la inversión y el comercio [Secofi, Documentos básicos, 1994].

Durante 1988 se ratificó el Acuerdo Marco y se discutió un acuerdo borrador que pretendía liberalizar algunos sectores industriales, un poco en la misma línea del Pacto del Automóvil existente entre Canadá y Estados Unidos; esta posibilidad no fructificó, esencialmente porque se temió caer con esta liberalización en una segmentación de algunos sectores manufactureros y romper cadenas productivas intersectoriales, por ejemplo provocar una separación entre la industria automotriz y la electrónica cuando en realidad estaban interconectadas.

La urgente necesidad de lograr un crecimiento considerable de la economía mexicana contribuyó directamente a un replanteamiento de la política de apertura comercial, lo cual significó concentrarse en tres estrategias: una mayor desgravación arancelaria, buscar mercados alternativos y/o complementarios al de Estados Unidos y atraer mayor inversión extranjera que podía ubicarse en las actividades productivas o en el atractivo mercado de capitales. Con el transcurrir del tiempo se hizo más evidente que sin un convenio o acuerdo comercial no podrían darse estos

cambios, pero para que éstos realmente ocurrieran era necesario crear un clima de "confianza" para propios y extraños que esencialmente impidiera que todas las medidas de liberalización tomadas desde 1983 no fueran revertidas por nada ni nadie en el futuro, y por otra parte asegurarse, con reglas más claras, la relación comercial con Estados Unidos.

Por primera ocasión, durante la administración de Salinas de Gortari se percibió de una manera diferente la vecindad con Estados Unidos. Básicamente se reconoció en forma oficial que la relación y cercanía geográfica con este país no necesariamente implicaba una desgracia y que debería reformularse y reafirmarse tal vínculo como parte de una estrategia económica en la que se aceptaba que el mercado estadounidense era nodal para el crecimiento de la economía mexicana. Un segundo elemento que vino a reafirmar lo anterior fue la firma del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos; desde la perspectiva mexicana éste podía desplazar parte de nuestro comercio en el mercado estadounidense y poner en peligro la reforma económica emprendida en México desde 1985. Aunado a esto, frente a la fracasada gira presidencial en busca de nuevos mercados en Europa y Japón, se cerraron momentáneamente las posibilidades de mercados alternativos; en opinión de muchos, el coqueteo mexicano debía cesar y asumir la opción de integrarse a Norteamérica:

Hemos sido muy específicos respecto de lo que queremos en cuanto a comercio con Estados Unidos [...] pero esta apertura no ha recibido la respuesta que esperábamos. Por eso ante Estados Unidos y Canadá, Europa y Japón, hago hincapié en reglas que permitirían un acceso permanente a los mercados [Salinas de Gortari a *The Wall Street Journal*, 1990].

El 21 de agosto de 1990, como una consecuencia de lo anteriormente mencionado, el gobierno de México propuso oficialmente al estadounidense la negociación de un Tratado de Libre Comercio: *los objetivos* que se proponía con esto podrían sintetizarse en torno a la idea de que éste sería *el instrumento que serviría para promover el crecimiento de México y consolidar la reforma económica;*

en consecuencia, el Tratado significaba un *imperativo político* y como tal fue negociado y defendido por el gobierno de Salinas de Gortari.

### Y Canadá se unió al equipo

El 24 de septiembre de 1990 Canadá manifestó también su interés por participar en las negociaciones con México y Estados Unidos, y un día después el presidente George Bush solicitó la autorización formal al Comité de Finanzas del Senado y al Comité de Medios y Procedimientos de la Cámara de Representantes de su país para iniciar la negociación bajo el procedimiento expedito (*fast track*); esta autorización fue otorgada el 27 de febrero de 1991 en medio de un agitado debate entre detractores y defensores de este tratado.

La decisión que tomó Canadá de participar en las negociaciones de un acuerdo trilateral de libre comercio presagiaba nuevas dificultades para el gobierno conservador, ya que podía reabrir el debate en contra del primer acuerdo comercial y en consecuencia del primer ministro Brian Mulroney y su partido. Éste había acumulado un elevado número de críticas debido a los problemas económicos y políticos que se achacaban como consecuencia del Acuerdo de Libre Comercio firmado con Estados Unidos.

En un primer momento, cuando México y Estados Unidos anunciaron su decisión, Canadá se mantuvo a la expectativa y prefirió convocar a diversos especialistas para que opinaran sobre esta nueva alternativa. Las diversas opiniones fueron recogidas en gran medida gracias a los testimonios que se presentaron en la Cámara de los Comunes en la ciudad de Ottawa y éstos contuvieron una gran diversidad de opiniones; sin embargo, cuando se comparan las diferentes temáticas que formaron su contenido sobresale la enorme diferencia entre los testimonios que motivaron el primer acuerdo de libre comercio y los del segundo.

Resulta evidente que en el caso del segundo debate la mayoría de las preocupaciones manifestadas se vinculaban a tópicos

extraeconómicos, como la práctica democrática en México, discusiones sobre el nivel de productividad en México o los bajos salarios y las maquiladoras, la violación a normas laborales, ambientales y de derechos humanos, entre otros.

A los mexicanos vinculados al debate sobre esta negociación les fue difícil distinguir los límites de las anteriores críticas con las del proteccionismo feroz de sus vecinos, mismo que se manifestó a través de las audiencias organizadas tanto en Canadá como en Estados Unidos, sin olvidar el asombroso número de congresistas estadounidenses que visitaron México con la finalidad de obtener información de primera mano por medio de la oposición.

Este último aspecto fue motivo de preocupación entre los opositores pero también entre los negociadores mexicanos, pues bien pronto se vio que los testimonios de los mexicanos servían directamente para desarticular la propaganda a favor del tratado de libre comercio pero también alimentaban la xenofobia contra los mexicanos y la mala imagen de México en el extranjero. Por otra parte, la respuesta a lo anterior por parte de la Secofi fue afirmar que tales testimonios "sólo le hacían el juego a los estadounidenses y canadienses" y en general el que los mexicanos engrosaran los argumentos de sus vecinos contra México fue manejado por el gobierno mexicano como una "falta de patriotismo".

En términos generales no podría afirmarse exactamente lo mismo de los canadienses ya que éstos actuaron con mayor discreción, aunque llegado el momento de las negociaciones específicas tales como las de reglas de origen y el sector automotriz sus sindicatos canadienses presionaron a sus negociadores con la finalidad de fijar un elevado porcentaje de contenido nacional (75%), lo cual evidentemente golpearía a la industria maquiladora mexicana.

Si el gobierno canadiense aceptó participar en esta negociación se debió a que consideró que su ausencia provocaría que Estados Unidos terminara con dos convenios bilaterales, lo cual únicamente favorecería a este último; por otra parte, únicamente los estadounidenses serían los beneficiados con la inversión extranjera al tener un mercado interno con acceso exclusivo a los de sus vecinos.

Otro aspecto que también pesó en su participación fue el hecho de proteger aquellos beneficios adquiridos en el primer acuer-

do y la necesidad de impedir que la presencia mexicana con un convenio bilateral los perjudicara sobre lo que habían negociado. Otro motivo que se unía a los anteriores fue la posibilidad de rectificar por medio de esta nueva negociación algunos aspectos que no eran de su entera satisfacción, en especial les preocupaba el capítulo de energía.

Por último, una razón que los empujaba fue la constatación de que Canadá había incrementado su relación con México en los últimos años, cerca de 80% de las exportaciones mexicanas ingresaban a Canadá con tarifas arancelarias mínimas, lo cual no era el caso para las mercancías canadienses introducidas a México, por lo tanto la negociación trilateral liberalizaría la carga de las exportaciones canadienses en forma más favorable.

Mirando retrospectivamente la participación canadiense, resulta evidente que a medida que la negociación avanzó su tendencia fue la de resguardar las posiciones adquiridas y no la de tratar de construir un nuevo esquema regional; sin embargo, a un año de haber sido firmado el TLCAN existe un cambio cualitativo de actitud y se percibe un mayor interés por establecer en ciertos casos estrategias comunes, tal es el caso de cabildeo común en contra de la Ley Helms Burton, aunque sería un error pensar que ésta será la regla, ya que Estados Unidos es el socio preferencial de los dos países.

### **La negociación frente a diversas fuerzas e interlocutores**

Si bien el 12 de junio de 1991 se iniciaron formalmente las negociaciones trilaterales, previamente fue necesario *negociar la negociación*, lo que vino a significar que los tres países tuvieron que ponerse de acuerdo y definir los aspectos a negociar, lo que “de entrada” no se negociaría y las “reglas del juego” o los mecanismos que se utilizarían en la negociación [Rubio, 1992].

Cada país tuvo que enfrentar problemas específicos de orden político y económico para lograr un ambiente de consenso en torno a la futura negociación, en especial en Estados Unidos y Canadá

hubo una oposición muy articulada por parte de grupos sindicales, organizaciones no gubernamentales y algunos grupos empresariales y agrícolas; todos ellos habían adquirido una experiencia previa a partir del debate que generó el Acuerdo de Libre Comercio. Dentro del Congreso de Estados Unidos ésta se vinculó a la lucha entre republicanos y demócratas en relación con las futuras elecciones presidenciales, y en el caso de Canadá fue uno de los elementos que precipitó la debacle del Partido Conservador a través del Referéndum Constitucional de 1992 y de las elecciones federales de 1993 en que ganó el Partido Liberal [Gutiérrez-Haces, 1990].

En el caso específico de México, algunas cosas ocurrieron en forma distinta: en primer lugar el gobierno mexicano decidió organizar un “Foro Nacional de Consulta sobre las Relaciones Comerciales de México con el Mundo”, organizado por el Senado mexicano en abril de 1990, que se llevó a cabo casi simultáneamente en varias ciudades: el Distrito Federal, Puebla, Mérida, Mazatlán, Monterrey y Guadalajara.

En estas reuniones de carácter maratónico se permitió que presentaran un gran número de personas sus puntos de vista. Esta experiencia evidenció una vez más la aplastante fuerza de un gobierno identificado verticalmente con el Partido Revolucionario Institucional (PRI), que teniendo el control no sólo de un Senado mayoritariamente priista sino también de la logística del evento manipularon para que la mayoría de las intervenciones fueran “oficialistas” y/o favorables al TLCAN.

En las primeras nueve horas de ininterrumpidas sesiones, en la reunión que ocurrió en el Distrito Federal, en la que los principales medios de comunicación se encontraban presentes, únicamente se escucharon discursos que semejaban más bien “autos de fe” a la integración económica y dejando para el final a los participantes provenientes de cualquier tipo de oposición, cuando la mayoría de la audiencia había abandonado la sala por hambre y por fatiga.

Más allá de lo anecdótico de este “primer ejercicio de democracia” en torno al TLCAN, resulta profundamente sobrecogedor, a la luz de la crisis política y económica que actualmente vive Méxi-

co, constatar la inconsciencia con que gente del sector privado, del gobierno y también de la academia se entregó a la cruzada por el libre comercio, las demostraciones a favor fueron en la mayoría de los casos un acto de obediencia a la “línea que tiraba el gobierno”, o en el mejor de los casos una reacción de rechazo y/o fastidio al excesivo proteccionismo de antaño.

En aquella primera experiencia en el Senado mexicano en abril de 1990 fue flagrante el desconocimiento que concretamente el sector privado tenía en términos económicos respecto al estado de sus industrias y del sector económico al que pertenecían; salvo honrosas excepciones, estaba claro que a partir de estas intervenciones y de las primeras monografías que posteriormente redactaron a petición del gobierno, poco podía servir para llevar a cabo una negociación aceptable.

En general los grupos más ligados a la industria transnacional o aquellos que básicamente dependían del comercio exterior desplegaron una estrategia de “abucheo” en contra de los que osaron manifestar su cautela o reticencia —lo cual no necesariamente significaba un rechazo a la apertura— frente a una negociación de la cual simplemente no veían con claridad los beneficios.

Por otra parte, bien pronto resultó claro que la negociación iba a ser un “negocio jugosos” para muchos, pues resultaba evidente que la Secofi tampoco podría elaborar todos los estudios que exigía el proceso, sin contar que se necesitaría excelentes asesores legales y cabilderos para que el tratado fuera aprobado, especialmente en el Congreso de Estados Unidos.

Los cuadros siguientes muestran cómo en el caso de la negociación mexicana fue necesario, especialmente en el periodo previo a la aprobación del *fast track* por el Congreso de Estados Unidos, fortalecer la información y el cabildeo sobre los beneficios del TLCAN; para esto se contrataron empresas, despachos y profesionales para la elaboración del material *ad hoc*.

La estrategia en esta etapa se centró específicamente en:

— asesorar al gobierno mexicano en sus relaciones con organizaciones privadas de negocios, sindicatos y organizaciones no gubernamentales para convencerlos de los beneficios del acuerdo;



**DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE CONSULTORÍA ESPECIALIZADA**  
(1991-1993 millones de nuevos pesos)

<i>Rubro de gastos</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>	<i>Total</i>
Asesoría directa a negociaciones	30.5	38.7	38.7	107.9
Nacional	3.8	3.0	1.3	8.1
Asesoría legal	0.2	0.3	0.1	0.6
Estudios económicos	2.9	1.3	0.7	4.9
Cabildeo, relaciones públicas	0.4	0.2	0.0	0.6
Otras asesorías y servicios de apoyo	0.3	1.2	0.5	2.0
Extranjera	26.7	35.7	37.4	99.8
Asesoría legal	7.5	14.6	12.4	34.5
Estudios económicos	3.4	0.9	1.7	6.0
Cabildeo y relaciones públicas	15.0	19.8	22.6	57.4
Otras asesorías y servicios de apoyo	0.8	0.4	0.7	1.9
Asesorías indirectas a la negociación	1.9	4.8	3.1	9.8
<i>Total</i>	<i>32.4</i>	<i>43.5</i>	<i>41.8</i>	<i>117.7</i>

FUENTE: Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, Secofi, 1994.

**PRESUPUESTO PARA ASESORÍAS DIRECTAS A LA NEGOCIACIÓN,**  
**POR PAÍS DE ORIGEN, 1991-1993**  
(Millones de nuevos pesos)

<i>Origen</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>	<i>Total</i>
Nacional	3.8	3.0	1.3	8.1
Extranjero	26.7	35.7	37.4	99.8
Estados Unidos	23.2	31.6	34.0	88.8
Canadá	3.5	4.1	3.4	11.0
<i>Total</i>	<i>30.5</i>	<i>38.7</i>	<i>38.7</i>	<i>107.9</i>

FUENTE: Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, Secofi, 1994.



— promover el acuerdo con los miembros del Congreso estadounidense, en especial con aquellos que habían manifestado oposición o inquietud respecto de la negociación. No hay que olvidar que un número considerable de mexicanos opuestos al TLCAN habían hecho diversas presentaciones ante los congresistas estadounidenses;

— informar a los negociadores mexicanos acerca de las preocupaciones que los parlamentarios canadienses, diversas asociaciones y grupos de interés habían manifestado.

Este proceso fue especialmente asesorado por algunas instituciones de educación superior tanto en México como en el extranjero, tal fue el caso de El Colegio de la Frontera Norte, en Tijuana, el cual realizó los estudios sobre maquila, medio ambiente y turismo en dicha frontera; también El Colegio de México, el cual de acuerdo con la información publicada al respecto por la Secofi en 1994 fue la institución educativa que estableció el mayor número de contratos para realizar análisis que sirvieron de apoyo en las negociaciones, específicamente sobre los efectos económicos del TLC y los beneficios económicos que se obtendrían de éste. Otras organizaciones privadas de consultoría como el Centro de Estudios para el Proyecto Nacional Alternativo —una organización que en el pasado había estado integrada por profesionistas de izquierda pero que posteriormente se reorganizó con intelectuales muy cercanos a las posiciones de algunos integrantes del grupo negociador mexicano—, elaboró a su vez varios estudios sectoriales, en especial en el sector manufacturero y sus vínculos con Estados Unidos; por último, también se realizaron diversos estudios acerca de la comunidad chicana y los congresistas de origen latino en Estados Unidos gracias a las consultorías de Toney Anaya y Abelardo Valdés, y sobre la industria automotriz, asesorados por James Womack.

Del lado canadiense el grupo negociador mexicano también obtuvo asesoramiento, tal fue el caso de la Universidad de Dalhousie, la única institución de educación superior que de acuerdo con la documentación oficial asesoró a los mexicanos; algunos consultores canadienses también brindaron su apoyo como Townsend Trade

Strategies que desarrolló un estudio sobre la unificación de criterios con Estados Unidos y Canadá respecto a los formatos de certificados de origen y el diseño de mecanismos de vigilancia para el cumplimiento de las reglas de origen en Canadá, la compañía Strategic Inc. apoyó con la organización de un seminario sobre la experiencia canadiense en la negociación del TLC con Estados Unidos; JML Technologies Ltd hizo un estudio sobre la industria canadiense en los sectores de energía, petroquímica y agricultura así como otro reporte sobre las importaciones mexicanas en el mercado canadiense; Gowling, Strathy & Henderson se encargó de publicar en Canadá el documento titulado "Forjando una nueva relación", con la finalidad de proporcionar al gobierno canadiense, académicos, editores y medios de comunicación información referente a las relaciones comerciales México-Canadá. Este recuento, evidentemente no exhaustivo, forma parte de una relación detallada por programa y presupuesto asignado que fue publicada por la Secofi en su Informe Presupuestal de 1994.

Paralelamente al proceso de preparación a las negociaciones, la sociedad civil también participó en el proceso. Diversas organizaciones sociales de Canadá: Action Canada Network, Canadian Center for Policy Alternatives, Confederation des Syndicats Nationaux de Quebec, Coalition Quebec, Common Frontiers, Ecumenic Coalition for the Economic Justice y varias organizaciones sindicales más empezaron a tomar contacto con sus homólogos en México con el objeto de concientizar a las organizaciones sociales mexicanas sobre lo que significaba esta negociación y la posibilidad de organizarse conjuntamente para influir en el proceso; estas acciones repercutieron sobre la dinámica de los sindicatos independientes en México que descubrieron la "dimensión internacional" del debate, que apenas empezaba en México.

Este proceso dio lugar a la formación de la Red Mexicana de Acción Frente al Tratado de Libre Comercio (RMALC), una organización fundada en abril de 1991 en la que confluyeron sindicatos no afiliados a la CTM y por lo tanto no controlados por el gobierno, organizaciones sociales, académicos, representantes de las Iglesias y pequeños y medianos empresarios:

El nacimiento de la Red es parte de un proceso iniciado en octubre de 1990 que ha consolidado relaciones trinacionales con referentes sociales similares y también de carácter sectorial, en una lógica de revisar experiencias, promover intercambios y encontrar intereses y posiciones comunes frente al impacto que tendrá el Tratado de Libre Comercio en las expectativas y formas de vida [RMALC, 1994].

Esta Red tempranamente planteó al gobierno mexicano la inclusión de una serie de demandas de corte social en la negociación del TLCAN, entre las que se pedía la adopción de un salario mínimo y beneficios sociales a nivel trilateral.

Este planteamiento difícilmente podía tener éxito, cuando una de las ventajas que esgrimían los negociadores mexicanos residían justamente en el atractivo de los bajos salarios como uno de los factores que formaban parte de las ventajas comparativas de México. Como contrarrespuesta a la demanda planteada por la RMALC, el grupo negociador mexicano mencionó que para homologar el salario había necesidad de establecer normas de productividad y organización del trabajo en México distintas a las vigentes.

Un aspecto en el cual la RMALC hizo repetidamente hincapié fue en la falta de información sobre los mecanismos de la negociación y los aspectos sujetos a ella; efectivamente, la Secofi no había permitido que fueran del dominio público los estudios que había preparado la Coordinadora de Organismos Empresariales de Comercio Exterior (COECE) y también fue cierto que existía una posición de enorme discrecionalidad por parte de los negociadores.

Los grupos que reclamaban mayor transparencia consideraban que con seguridad se infringirían violaciones a la Constitución mexicana, pero la Secofi alegaba que debían mantener en secreto la estrategia de la negociación para no “abrir el juego” a los negociadores de Canadá y Estados Unidos.

Es un hecho que la presión que la RMALC aplicó sobre los negociadores mexicanos recibió un enorme respaldo en el exterior, en especial en Estados Unidos, donde se inició una fuerte campaña a favor de la apertura democrática en México y donde las demandas de la RMALC fueron vinculadas a la falta de democracia en el país; después de todo —afirmaban— la forma en que se estaba

llevando a cabo el proceso de negociación reflejaba claramente el grado de antidemocracia que existía en la relación entre el gobierno y la ciudadanía.

Una de las ganancias de esta presión fue que a partir de 1991 la Secofi decidió reunirse en privado en múltiples ocasiones con integrantes de la RMALC, así como enviar miembros del grupo negociador a participar en los eventos que la Red estaba llevando a cabo. La finalidad era muy clara: consideraban preferible discutir con esta organización diversos aspectos de la negociación que continuar recibiendo presiones sobre la falta de democracia por parte de los opositores en Estados Unidos y en Canadá. Esto no significó que la mayoría de sus demandas fueran satisfechas por la Secofi, pero al menos se propició un diálogo por iniciativa del gobierno que nunca había ocurrido en México.

Debido a las anteriores circunstancias, podríamos afirmar que la RMALC se convirtió en un interlocutor "reconocido" por el gobierno mexicano, situación inusual para México pero también inexistente en el caso de Canadá y de Estados Unidos, donde pese a la gran capacidad de las Redes nunca obtuvieron un trato semejante de los grupos negociadores de su país.

Cabe mencionar que las tres Redes estuvieron presentes en todas las reuniones trilaterales que los negociadores celebraron, en éstas se convirtieron en el "segundo cuarto de junto", ya que el primero lo ocupaban los integrantes del sector privado exportador de México.

Las Redes, dando pruebas de mucha sagacidad política, aprovecharon la disponibilidad de los medios de comunicación internacionales que asistían a estas reuniones para publicitar sus posiciones y puntos de vista sobre la negociación.

En especial durante la Reunión Trilateral en Zacatecas, México, en octubre de 1991, ocurrió que las tres Redes organizaron un evento paralelo llamado "La opinión pública y las negociaciones del Tratado de Libre Comercio: Alternativas ciudadanas". Faltando pocas horas para el evento, el gobernador del estado de Zacatecas canceló la autorización para que la reunión se celebrara en uno de los más conocidos teatros de la ciudad. Temiendo que los participantes decidieran "tomarlo" por su cuenta, las autori-

dades dieron orden de desclavar los asientos del teatro para impedir el acto. Gracias a la Universidad de Zacatecas se celebró la reunión en sus instalaciones y sorprendentemente los medios de comunicación decidieron darle una gran cobertura internacional cuando descubrieron que los grupos negociadores habían decidido dosificar al extremo la información sobre los avances de la negociación. Éstos, aburridos de esperar, se trasladaron al encuentro paralelo [Memoria de Zacatecas, RMALC, 1991].

Con seguridad, uno de los momentos de mayor impacto en este proceso ocurrió el 21 de marzo de 1992, día de fiesta nacional en México y objeto de un largo asueto burocrático, en que en una sorpresiva conferencia de prensa la RMALC dio a conocer un documento de 400 cuartillas que había sido “filtrado” por un negociador canadiense a la Red de Acción Canadiense, el cual a su vez había sido “filtrado” a los mexicanos y por cierto no a la Red estadounidense.

El “Borrador de Dallas”, un manuscrito que daba cuenta de los temas que se estaban negociando y cómo eran negociados, era el resumen de todas las negociaciones hechas hasta la última reunión ministerial en Dallas, Texas, celebrada el 21 de febrero de 1991. Esta “filtración” puso fin al coto cerrado de la negociación del TLCAN y la supuesta discrecionalidad con que debía ser manejado.

Cuatro días después la RMALC entregó a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el documento ya traducido al español —para que no hubiera excusa de que algunos no leían el inglés—, haciendo énfasis en que su entrega era un deber ciudadano ya que el Ejecutivo no lo había hecho hasta ese momento.

Los diputados de la oposición llevaron a la tribuna la discusión del citado “Borrador de Dallas”, siendo increpados por los legisladores del PRI, quienes trataron de negar la validez del documento y reiterar el derecho de la Secofi a mantener en secreto los avances de la negociación.

Varios aspectos merecen ser mencionados acerca de esta “filtración”: en primer término se pudo leer cuál era el carácter de la negociación, cuáles eran las posturas divergentes entre los tres países y cuáles eran los aspectos que se estaban negociando. Fue importante también detectar la correlación de fuerzas de los gru-

pos negociadores y en qué rubros cada uno cedía o negociaba.

En segundo término se detectaron omisiones de importancia que en muchos casos se había dejado entender que sí se negociarían, como fue el caso de las demandas sociales, protección ambiental y derechos laborales. Esto último influyó directamente sobre la presión que se ejerció posteriormente en la formulación de los Acuerdos Paralelos.

Este "Borrador" permitió a las tres Redes discutir con bases más reales el contenido de lo que se estaba negociando y construir un diálogo más pragmático en relación con lo que cada país negociaba; fue importante tomar mayor conciencia de que era poco realista pretender una estrategia absolutamente común cuando estaba claro que no únicamente los negociadores sino también las organizaciones sindicales y no gubernamentales de cada país buscaban el logro de ciertos objetivos que no eran necesariamente coincidentes con los intereses de los otros países.

El "Borrador de Dallas" puso de manifiesto el poder de la opinión pública en los tres países, resultando evidente que el poder de cabildeo en Estados Unidos y Canadá se vio reforzado con la aparición del documento. En el caso de México, dada la estructura real de la división de poderes, el "Borrador" no provocó una discusión de peso que realmente incidiera en la negociación; vale la pena aclarar que la propia estructura del documento, tecnicista y confusa y con un exceso de "entrecomillados" y espacios en blanco dentro de un párrafo, en ocasiones en nada ayudó al debate en el Senado y en la Cámara de Diputados [Gutiérrez-Haces, 1992].

Por su parte la RMACL dio a conocer en abril de 1992 que las negociaciones tomaban un rumbo desfavorable para México, pues ni Estados Unidos ni Canadá lo reconocían como una nación con menor desarrollo económico; esto no hacía más que revivir el viejo debate sobre la asimetría económica de ciertos países en negociaciones librecambistas, aspecto por demás importante puesto que el gobierno mexicano insistía en que México debía negociar en pie de igualdad económica.

Subyacente en tal argumentación se encontraba el interés que Salinas de Gortari y su equipo económico tenía en introducir al país, por medio de convenios comerciales como el TLCAN y la OCDE



unas horas antes de que el candidato del PRI a la Presidencia de la República, Luis Donaldo Colosio, fuera asesinado, suceso que desencadenó un proceso de retroceso político, económico y social que vertiginosamente nos alejó de la modernización y nos hundió en una de las etapas más conflictivas de la historia reciente del país.

Pero no únicamente las organizaciones sociales y los sindicatos se encontraban preocupados frente a una negociación en la que había mucha ignorancia sobre lo que realmente significaba un acuerdo de libre comercio; también los partidos políticos empezaron a buscar respuestas y desde luego una vez más la participación de los canadienses fue crucial.

En octubre de 1990 el Partido Acción Nacional (PAN) organizó un coloquio internacional titulado "Experiencias de la negociación del Tratado de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos", al cual fueron convocados todos los militantes y simpatizantes de este partido; pero además, por ser éste una organización de centro-derecha la asistencia rebasó cuantitativamente cualquier expectativa, ya que tanto el sector empresarial como los mandos medios de varias secretarías de Estado decidieron asistir con la "confianza" de que era un evento convocado por la derecha y no por la izquierda, o más concretamente el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

La sorpresa fue grande para propios y extraños, pues los organizadores del evento habían tenido gran interés en contar con canadienses que fueran representativos de la oposición, como también a favor del TLCAN, y procuraron una representación provincial equilibrada, para lo cual se invitó tanto a negociadores del anterior acuerdo comercial como a académicos y personeros del mundo financiero y empresarial en Canadá [Gutiérrez-Haces, 1991].

En mi opinión, este evento influyó sensiblemente en la preparación de las negociaciones, pues el debate que provocaron los canadienses sugirió a los mexicanos muchos tópicos que hasta ese momento no habían sido contemplados, en especial los aspectos relacionados con el petróleo, la maquila, los servicios financieros, la agricultura y la seguridad social. Un punto a resaltar de este evento fue el hecho de que únicamente los canadienses presenta-

ron públicamente sus puntos de vista al auditorio, lo que les permitió debatir en suelo mexicano como no lo habían hecho en Canadá y evitó al mismo tiempo que los mexicanos presentaran un nuevo "acto de fe" frente al proyecto de Salinas de Gortari; al menos en esta ocasión los oyentes tomaron libremente lo que desearon y en consecuencia actuaron en el mediano plazo.

No podría dejar de mencionarse cómo el Partido de la Revolución Democrática (PRD), al lanzar su iniciativa sobre "Un Acuerdo Continental para el Desarrollo", produjo un interesante impacto sobre los grupos canadienses y estadounidenses, en especial cuando de la lectura de tal propuesta podía deducirse que no se estaba en contra de la apertura económica ni a favor de un proteccionismo comercial *per se*: la oposición se centraba en la forma como se estaba llevando a cabo la negociación de este acuerdo comercial por parte del gobierno mexicano. Esta posición fue claramente ratificada en múltiples ocasiones por el PRD y fue el eje de los viajes que el líder del Partido de la Revolución Democrática llevó a cabo por América del Norte y Europa. Cabe mencionar que la propuesta continental en cierto momento provocó confusión en el exterior, por cuanto los grupos opositores manejaban posiciones más radicales que las de Cuauhtémoc Cárdenas en relación con el TLCAN.

### **¿Y cómo negociaron nuestros negociadores?**

El objetivo del tratado para los negociadores mexicanos era integrarse a región en donde el comercio de bienes y servicios y los flujos de inversión representaban el 80% de la relación económica con el exterior. La complementariedad se utilizó como un argumento de peso en esta negociación, identificándolo como un vehículo para aumentar la competitividad que la globalización venía exigiendo de más en más.

Por último, el TLCAN era visto como complemento y fortalecimiento de las políticas de cambio estructural y de apertura comercial que el gobierno había llevado a cabo para crear mayor



crecimiento económico, distribución del ingreso y empleos.

El primer paso para apoyar las negociaciones fue la creación del Consejo Asesor del Tratado, integrado por representantes del sector laboral, agropecuario, empresarial y académico [Secofi, 1993].

El liderazgo de las negociaciones se asignó a la Secofi, quien a su vez creó la Oficina de la Negociación del Tratado de Libre Comercio en febrero de 1993, y se elevó al rango de Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales.

Con el objeto de coordinar los trabajos de las entidades de la administración pública en relación con las negociaciones se creó una Comisión Intersecretarial del Tratado de Libre Comercio en la que participaron diversas Secretarías de Estado: Secofi, Relaciones Exteriores, Desarrollo Social, Hacienda, Trabajo y Previsión Social, la Oficina de la Presidencia y el Banco de México [Blanco, 1994].

Un año después del anuncio presidencial, el 12 de junio de 1991, se inició el proceso de negociación en Toronto, Canadá. Éstas concluyeron 14 meses después, el 12 de agosto de 1992. Posteriormente, durante el mes de octubre los tres países rubricaron el documento y el 17 de diciembre de 1992 lo firmaron los tres mandatarios.

En el caso de México, desde agosto de 1992 se inició por orden presidencial el Programa de Difusión del Tratado de Libre Comercio, y se celebraron 44 reuniones en toda la República para informar los resultados de la negociación. Esta decisión estuvo profundamente influida por la propaganda que la oposición canadiense había difundido en México y que la RMALC y algunos partidos políticos habían retomado, en el sentido de que el gobierno conservador había hecho público el TLC cuando éste ya había sido firmado por ambos gobiernos. El hecho es que los negociadores decidieron "curarse en salud" y lo difundieron entre agosto y diciembre, antes de que éste fuera firmado. Por último, se celebraron 14 foros en el Senado de la República con el fin de informar a los legisladores.

El Senado mexicano lo aprobó el 22 de noviembre de 1993, la Cámara de los Comunes y el Senado de Canadá lo hicieron el

27 de mayo y el 23 de junio de 1993, en Estados Unidos éste también fue aprobado el 17 y 20 de noviembre de 1993 [Serra Puche, 1991].

En el lado mexicano hubo algunos aspectos que suscitaron polémica durante el proceso y que merecen una mención aparte, en especial cuando se considera que una de las críticas que inicialmente recibieron los negociadores mexicanos fue su "falta de experiencia", la cual aludía tanto al hecho de que ninguno de los participantes era un negociador de anteriores contiendas como las del GATT, como a que el promedio de edad de sus integrantes en la mayoría de los casos no llegaba a los 40 años.

Para muchos fue evidente que uno de los criterios que se aplicó en la selección del equipo consistió en que sus miembros carecían de "memoria histórica", y con esto nos referimos a que no se buscó gente que hubiera crecido dentro del modelo nacionalista-desarrollista-proteccionista. Cuando se lee la lista de quienes negociaron el GATT en México resulta sorprendente que ninguno de éstos tuvo la oportunidad de ofrecer su vasta experiencia en esta nueva negociación sino que se prefirió elegir profesionistas ligados al proceso de desregulación económica y liberalización comercial y por lo tanto públicamente identificados con el proceso que pretendía tener como corolario al TLCAN.

Otro rasgo a tomar en consideración fue que los miembros del equipo eran en su mayoría parte de una orgullosa generación de estudiantes formados bajo los esquemas estadounidenses aplicados en instituciones universitarias mexicanas y extranjeras. Nunca las escuelas de administración pública, negocios y comercio internacional tuvieron tanta demanda como en este periodo; evidentemente el viejo modelo que había alimentado a los viejos funcionarios públicos se había nutrido del humanismo y del universalismo europeo, en especial del francés y definitivamente este perfil no era el que buscaba la Oficina de Negociaciones.

El joven equipo maduró aceleradamente durante el proceso y la forma en que idearon estrategias, método de trabajo, concesiones y negociaciones fue motivo de sorpresa para muchos de los negociadores extranjeros que esperaban encontrarse con el estereotipo del mexicano; o en el peor de los casos, con gente inmadura

que sabía muy poco de cómo negociar un acuerdo comercial de esta magnitud. No olvidemos que los otros negociadores venían con una experiencia previa que era sin lugar a dudas apabullante, pues habían negociado el TLC y tenían años de participar activamente en la Ronda Uruguay del GATT.

La cantidad de recursos invertidos y el número de integrantes del equipo —más de 100— demuestran la importancia que el gobierno mexicano otorgaba a la negociación. En opinión de muchos sobresalió la decisión de *plantear un cambio radical en el esquema comercial y no únicamente defender los viejos sectores privilegiados de la economía mexicana* [Rubio, 1992].

Respecto de esto último, habría que decir que a través del proceso de negociación del documento final el gobierno mexicano consideró que los cambios económicos quedarían asegurados; quizá lo que nunca calcularon fue que la transición microeconómica afectaría a esos viejos sectores privilegiados provocando una reacción en cadena que acabó reventando la reforma macroeconómica en diciembre de 1994.

### **La crisis de diciembre de 1994 y el TLCAN: conclusiones y perspectivas**

Las características de la crisis que se hizo patente en la economía mexicana a partir de diciembre de 1994 y que llevó a la situación a la que nos referíamos al inicio de este trabajo, vino a contradecir en buena medida la retórica usada durante la negociación del tratado. Puso también en evidencia, como ya lo manifestamos, el carácter entreguista del sector privado mexicano, el cual, con algunas excepciones, había “bailado al son del discurso salinista”, como lo hizo al “son” de cada otro sexenio. Habrá que recordar que sólo algunos sectores de la pequeña y mediana industria manifestaron cierta inquietud, poco publicitada y sin mayor trascendencia en la esfera de la negociación.

La crisis puso en evidencia varios aspectos fundamentales que se habían manifestado en la oposición al TLCAN: el primero es que no

se puede prescindir de una regulación estatal, aun si ésta debe rediseñarse en un contexto moderno. La reciente llamada de auxilio de los industriales mexicanos a través de sus principales cámaras organizativas convocando a reemprender una política industrial más nacional demuestra un despertar, desgraciadamente tardío, del sector empresarial, reclamando del Estado mexicano una mayor regulación de las importaciones, particularmente por el *dumping* de exportadores del Sudeste Asiático en materia de producción de zapatos e industria del vestido, entre otros.

Tardíamente, el gobierno mexicano ha reconocido el fundamento de una regulación necesaria y se han incrementado sustancialmente algunos aranceles a través de impuestos compensatorios. Es evidente que antes de negociado el Tratado, hubiera sido impensable que México demostrara ni un ápice de "regulacionismo", lo que hubiera sido mal visto por los ultraliberales en puestos en Washington y Ottawa.

Por otra parte, el juego sucio que ejerció el "capital golondrina" que había llegado al país en forma sustancial durante el sexenio salinista para colocarse en la Bolsa de Valores es un claro reflejo de que no puede pensarse en que el país puede desarrollarse en forma estable sin una política oficial que incluya estrategias para enraizar el capital en la producción y modernización de la base económica existente, en vez de aprovechar en forma por demás especulativa el florecimiento temporal y hasta efímero de un mercado financiero emergente como el mexicano.

En tercer lugar, es evidente que las pretensiones de desregulación instantánea no han permitido a la industria mexicana adecuarse a las nuevas condiciones de un mercado competitivo, entre otros mediante la modernización de sus equipos y un incremento sustancial de la productividad. La gradualidad de las medidas hubiera permitido un incremento progresivo de las exportaciones para sostener, en el mediano y largo plazo, una balanza de pagos relativamente estable y una moneda más sólida.

La agudeza de la crisis y las implicaciones económicas y sociales de la misma están muy lejos de haber sido vislumbradas claramente por los analistas, que hablan desde una pérdida de 500 000 hasta más de 1 000 000 de empleos sacrificados en el

curso de 1995. Igual fallaron quienes, contando con considerables recursos públicos, predicaron en varios centros académicos y empresariales que el TLCAN iba a crear los empleos que el país requería y, sobre todo, ofrece una alternativa consecuente al desplazado modelo de sustitución de importaciones con participación activa del Estado.

A algunos meses del inicio de la crisis, se hace cada vez más patente que varias de las predicciones de los detractores del Tratado se hacen realidad, lo cual no es motivo de júbilo para nadie pero sí una clara muestra de que el país ya no resiste la falta de diálogo y la cooptación como recurso central para avalar cualquier iniciativa que propone el gobierno en turno. Un poco menos de mentiras, menos lisonjas y más honestidad profesional hubiera producido un Tratado más realista y no un documento que como el "traje del emperador" trató de envolvernos en el espejismo de una modernización que ya cobró vidas y seguirá haciéndolo en futuro.

Desgraciadamente para México, lo que hoy sabemos de las negociaciones Clinton-Zedillo y lo que, como siempre, se ha negociado bajo la mesa, como fue el caso en los acuerdos anteriores mencionados en la primera parte de este trabajo, demuestra que en especial un recurso natural como el petróleo ya está sujeto a un control indirecto, y sin lugar a dudas más directo por las ventas de plantas petroquímicas, a los intereses estadounidenses.

Así, la crisis ha radicalizado la dependencia y el sometimiento que fuera anunciado sin mucho eco por los detractores del Tratado. Como en la metáfora tradicional, la serpiente está empezando a comerse a sí misma por la cola.

Finalmente, queda por evidenciar que la negociación a la cual hemos hecho amplia referencia en este trabajo ha sido un excelente ejercicio para que se definan posiciones tanto de centros académicos como de personas directas para que se amplíe el proceso democrático en México, generándose efectos colaterales muy positivos en la discusión de algunos aspectos centrales de México y de su sociedad, como es la relación sociedad civil-gobierno, la división, la división real de poderes, el tema del medio ambiente, las cuestiones laborales y el papel e independencia de los sindica-

tos, así como en forma creciente el tema del federalismo mexicano. Sólo podemos esperar que de tan dolorosa experiencia surjan las semillas de una transformación social y política real de México hacia mayor democracia, un crecimiento estable y una sociedad más coherente con sus principios constitucionales.

## Bibliografía

- Blanco Mendoza, Herminio, *Las negociaciones comerciales de México con el mundo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Banamex, "Examen de la situación económica de México", noviembre y diciembre de 1994, enero, febrero y marzo de 1995.
- González, Marco y Eduardo Loría, "Liberalización Comercial y Globalización en México"; ponencia presentada en The Canadian Association for Latin American and Caribbean Studies, Ottawa, Canadá, 1994.
- Gutiérrez-Haces, Teresa, "Libre comercio trilateral: un proyecto para América del Norte", en *Problemas del Desarrollo*, núm. 83, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1990.
- , "Experiencias de la negociación del TLC Canadá-Estados Unidos", México, EPESSA y Partido Acción Nacional, 1991.
- , "Historia Background of the Continental Integration: Towards News Challenges for Mexico", ponencia, York University, Toronto, Canadá, 1991.
- , "Experiencias y coincidencias de una vecindad bajo el libre comercio", *La integración comercial de México a Estados Unidos y Canadá*, México, Siglo XXI, 1992.
- , "La negociación del TTLC a partir del Borrador de Dallas", en *Problemas del Desarrollo*, núm. 90, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1992.
- "L' Accord de Libre-Echange Nord-Américain: Les Contraintes de la Transition et la Réforme de l'État au Mexique", en D. Brunelle, y Ch. Deblock, *Intégration Économique, Intégration Sociale?*, Canadá, Presses de l'Université du Québec, 1994.

- , NAFTA *Under Siege. The Current Crisis and Perspectives for Free Trade*, Holanda, Universidad de Tilburg, 1995.
- , “The Neighbor’s Neighbor: Canada-Mexico Relations”, en Stephen Randall, *North America Without Borders?*, Canadá, University of Calgary, Alberta, 1995.
- , “La continentalización: Una geopolítica del libre-cambio”, *Viejos desafíos, nuevas perspectivas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1998.
- Pellicer de Brody, Olga, “El entendimiento con Estados Unidos y la gestación del desarrollo estabilizador”, en *Historia de la Revolución Mexicana*, núm. 23, México, El Colegio de México, 1978.
- Rebolledo, Juan, *La Reforma del Estado en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Red Mexicana de Acción Frente al Tratado de Libre Comercio (RMALC), *Memoria de Zacatecas*, México, 1991.
- , Documentos, 1991-1995, México.
- Rey Romay, Benito (coord.), *La integración comercial de México a Estados Unidos y Canadá: ¿Alternativa o destino?*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, y Siglo XXI, 1992, 3ª edición corregida y aumentada.
- Reyes Heróles, Jesús, *La Carta de la Habana*, México, EDIAPSA, 1948.
- Rubio, Luis, *¿Cómo va a afectar a México el Tratado de Libre Comercio?*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- Secofi, “Dictamen del Consejo Asesor”, México, 1992.
- , “Organización de los trabajos preparatorios del Tratado de Libre Comercio con Norteamérica”, México, 1993.
- , *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, vols. I y II, México, 1993.
- , “Documentos básicos”, México, 1994.
- , TLCAN, “Informe presupuestal”, México, 1994.
- Serra Puche, Jaime, *Bases de la negociación del Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos*, México, Secofi, 1991.
- Torres, Blanca, “Hacia una utopía industrial”, en *Historia de la Revolución Mexicana*, núm. 21, México, El Colegio de México, 1984.
- , “México en la segunda guerra mundial”, en *Historia de la Revolución Mexicana*, núm. 19, México, El Colegio de México, 1988.





## México y Centroamérica: opciones para su integración\*

ALFREDO GUERRA-BORGES

El presente trabajo tiene por objeto presentar en forma muy condensada algunos criterios de negociación del acuerdo de libre comercio entre Centroamérica y México y adelantar algunas conjeturas sobre lo que cabe esperar en el futuro inmediato.

La iniciativa de crear una zona de libre comercio partió de México, cuyos intereses en Centroamérica no son tanto comerciales como geopolíticos. El comercio entre México y Centroamérica es una proporción irrelevante del comercio total de ambas partes, y aunque con los acuerdos de libre intercambio se podrá aprovechar el potencial hasta ahora inactivo, creemos que la integración comercial no será nunca el aspecto más importante de la integración México-Centroamérica, y mucho menos de la que los países centroamericanos puedan esperar los beneficios más importantes. Un rendimiento muy superior para ambas partes se puede esperar de otras formas de cooperación e integración, pero eso depende de los criterios que presidan la negociación del acuerdo de libre comercio.

Un argumento económico, que no es del todo ajeno a la geopolítica, podría apoyarse en el hecho de que Centroamérica constituye el puente geográfico entre México, Colombia y Venezuela, ahora vinculados por un tratado de libre comercio. A su vez, Centroamérica ha venido negociando con los dos últimos un acuerdo similar.

Por lo tanto, a partir de puntos de salida diferentes, es previsi-

\* Ponencia presentada en el Seminario Internacional El Desarrollo en América Latina y los procesos de integración. Balance y perspectivas, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 26-28 de junio de 1995.

ble que los procesos iniciados por estos tratados mostrarán una tendencia concéntrica hacia la constitución de un solo acuerdo que englobe a todas las partes.

Del interés geopolítico de México en la región centroamericana hay evidencias convincentes. Una de ellas es el Programa de Cooperación Energética (el llamado Acuerdo de San José) suscrito por los presidentes de México y Venezuela en 1980. Asimismo, constituye un hecho destacado la diplomacia activa que desplegó México con motivo de la grave crisis política centroamericana desencadenada por las acciones del gobierno de Reagan contra la revolución sandinista.

Más allá de lo coyuntural es indudable, sin embargo, que el principal componente geopolítico de la diplomacia de México hacia Centroamérica es que comparte fronteras con Guatemala. Lo que subraya la significación de este hecho y le imprime un rasgo distintivo es, en primer lugar, la existencia de reservas de hidrocarburos en ambos lados de la frontera; en segundo lugar, que la contigüidad de las áreas fronterizas no es sólo geográfica sino también étnica e histórica, y por último, que Chiapas y el occidente guatemalteco tienen en común una alta explosividad social, debido a que en ellas viven poblaciones indígenas que por siglos han sufrido humillación y despojo.

### El inicio de un proceso

La apertura de una nueva etapa de las relaciones de México y Centroamérica tuvo lugar en Tuxtla Gutiérrez el 10 y 11 de enero de 1991, ocasión en que los respectivos jefes de Estado acordaron establecer una zona de libre comercio a más tardar el 31 de diciembre de 1996.<sup>1</sup>

Podría haberse esperado que las negociaciones se llevaran a cabo entre México y el Mercado Común Centroamericano, por

<sup>1</sup> Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica, *Cooperación México-Centroamérica. Documentos básicos*, 1991.

ser los países de Centroamérica parte del mismo, pero Costa Rica manifestó desde Tuxtla su interés en negociar bilateralmente con México y la opción de hacerlo quedó reconocida en los documentos de la reunión.

Con posterioridad a Tuxtla, Costa Rica y México negociaron un Tratado de Libre Comercio que fue suscrito en 1994 y entró en vigor el 1 de enero de 1995. Por su parte el gobierno de Nicaragua, sin reparar en la caótica situación de su ambiente político y su economía, manifestó que también deseaba negociar por la vía bilateral, en tanto que los países del Triángulo Norte (Guatemala, El Salvador y Honduras) decidieron actuar conjuntamente.

Conviene dejar indicado que como el objeto de estas notas es fijar una opción de negociación, en lo sucesivo el término de países centroamericanos no incluye a Costa Rica.

El principal rasgo distintivo de los Acuerdos de Tuxtla es el reconocimiento explícito que México hace en ellos de la desigualdad económica entre las partes, y el hecho de que por tal razón se vincula el establecimiento de la zona de libre comercio a la ejecución de programas específicos de cooperación de México con Centroamérica.<sup>2</sup>

Teniéndolo en cuenta consideramos que la mejor opción para hacer realidad el "espíritu de Tuxtla" es la que en líneas generales proponemos en estas notas, sin que ésta sea la ocasión de entrar a un análisis pormenorizado de esta cuestión crucial.<sup>3</sup> La propuesta que formulamos tiene en cuenta, más que el hecho obvio y permanente del desigual tamaño de las economías de México y Centroamérica, la situación particular en que se encuentran los países centroamericanos al incorporarse a este proceso de integración.

Los países centroamericanos salieron de la crisis económica y

<sup>2</sup> En las Bases para un Acuerdo de Complementación Económica entre México y Centroamérica se incorporaron programas en áreas específicas que ya con anterioridad estaban puntualizadas en el Subprograma de Cooperación Económica del Programa Mexicano de Cooperación con Centroamérica.

<sup>3</sup> Para una presentación más detallada de la propuesta véase, Alfredo Guerra-Borges, *Negociaciones comerciales de México y Centroamérica: criterios de negociación y una propuesta industrial*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, 1994.

política de los ochenta muy quebrantados en todos los aspectos. En años recientes las economías registran diversos logros y se han superado ya los aspectos más críticos de la década pasada, pero aún se está lejos de restablecer plenamente las condiciones que garanticen un desarrollo sostenido.

Asimismo, en el orden político se han desmontado ya en lo fundamental los escenarios de excesos represivos y de confrontación armada, pero de la crisis emergió una democracia doliente que no oculta sus heridas a cualquiera que desee ver más allá del engañoso ritual de las elecciones.

Como las crisis sociales no fueron resueltas sino sofocadas, el sustrato de inconformidad que provocaron las políticas pasadas y las profundas desigualdades siempre presentes alimenta un veneno de inestabilidad que pone en riesgo las posibilidades de desarrollo de la región. Vilas dice a este propósito:

Si las enormes disparidades que hoy fracturan a las sociedades centroamericanas no son reducidas, las probabilidades de la consolidación democrática seguirán estando en juego, y la amenaza de retorno de la violencia se mantendrá latente, sin que se avance por ello por la senda del desarrollo.<sup>4</sup>

En esta situación de recuperaciones inconclusas los estados centroamericanos exhiben una gran debilidad y los sistemas institucionales, abocados al mismo tiempo al desafío de un giro hacia la globalización, tienen poca capacidad de respuesta y ejecución.

En tales condiciones, si la negociación con México no es bien llevada, los resultados de la integración pueden quedar muy por debajo de su potencial de realizaciones y los beneficios tenderían a concentrarse unilateralmente.

Entendemos por negociación bien llevada aquella que se realice con la perspectiva de crear condiciones para que la integración de ambas economías produzca resultados que ahora no es posible esperar en las condiciones de deterioro de la región centroamericana.

En otras palabras, si el tratado de libre comercio no es acom-

<sup>4</sup> Carlos Vilas, *Mercado, estados y revoluciones. Centroamérica 1950-1990*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, México, 1994, p. 284.

pañado de acciones para cambiar significativamente la situación centroamericana antes descrita, los resultados que cabe esperar de la integración con México serán magros en relación con lo que es posible y deseable alcanzar.

En ocasión reciente los empresarios salvadoreños manifestaron lo siguiente: "aunque las barreras arancelarias tendieran a eliminarse las empresas experimentarían dificultades para beneficiarse en esta situación".<sup>5</sup> Por lo que a México corresponde cabría decir que, si los intereses comerciales y la visión de corto plazo llegaran a prevalecer, México podría disponer a lo sumo de un mercado que rápidamente se saturaría.

Se requiere, por lo tanto, de dos tipos de acciones en que Estado y mercado se complementen: en primer lugar, será necesario que los Estados centroamericanos actúen resueltamente para superar los rezagos de que adolece la infraestructura de los países y apoyar la reconversión productiva en cualquiera de las modalidades que ésta asuma. A tal fin lo aconsejable es utilizar a fondo las instituciones del Mercado Común Centroamericano, mediante las cuales se pueda sumar recursos escasos, captar recursos complementarios de la comunidad financiera internacional y obtener resultados que no es razonable esperar de las acciones individuales.

En segundo lugar, habida cuenta de la perentoriedad del cambio que es necesario operar y de que los requerimientos técnicos y financieros para el mismo exceden las disponibilidades centroamericanas, se requiere de la cooperación de México para remover los obstáculos más importantes que impiden optimizar (o cuando menos incrementar en forma significativa) los beneficios recíprocos de la integración. Pasaremos ahora a considerar las cuestiones centrales.

<sup>5</sup> Aldemaro Peña, "Impacto del tratado de libre comercio con México: opinión del sector empresarial", en *Presencia*, núm. 23, El Salvador, 1994. La encuesta realizada utilizó una muestra de 400 establecimientos estratificados por tamaño.

## La negociación del Tratado de Libre Comercio

En completo acuerdo con el "espíritu de Tuxtla", la opción de negociación que postulamos es que ésta se realice en forma simultánea con la de un acuerdo complementario que defina el marco de referencia de la cooperación mexicana. El tratado de libre comercio y el acuerdo complementario se suscribirían en la misma fecha, pues su propósito no es otro que el de elevar al máximo posible el rendimiento esperado de la integración de economías desiguales, cuyas disparidades no es posible compensarlas mediante la acción espontánea de los mecanismos del mercado.

Conviene aclarar que no estamos pensando en la diversidad de formas de cooperación que incluyen los programas de la Comisión Mexicana de Cooperación con Centroamérica. El acuerdo complementario a que hacemos referencia incluiría específica y exclusivamente aquellos programas que tengan una relación ostensible y directa con la creación de condiciones para la aplicación expedita del tratado de libre comercio, con efectos sobre el desarrollo de la región.

Si así se hiciera puede darse por descontado que tales efectos y los beneficios recíprocos serían notablemente superiores a los que cabe esperar del tratado de libre comercio entre Costa Rica y México.

La negociación de dicho tratado no se llevó a cabo de acuerdo con el "espíritu de Tuxtla", que vincula liberalización comercial y cooperación. Siguió, por el contrario, las pautas que son comunes a los acuerdos latinoamericanos recientes de libre comercio.

Como se sabe, en éstos se delega en el libre juego de las fuerzas del mercado la adaptación de las economías al nuevo ambiente normativo, razón por la cual todo lo más que se hace en obsequio a las desigualdades es establecer plazos diferentes de desgravación arancelaria para los países o los sectores que están en posición vulnerable. Lo que cada quien haga dentro de esos plazos depende por completo de los recursos propios y externos de que disponga cada parte. El resultado es por completo previsible.

## La cuestión de las preferencias

El reconocimiento por parte de México de la desigualdad económica respecto de los países centroamericanos hace necesario otorgar a éstos un tratamiento preferencial, no sólo en los plazos de desgravación sino también en relación con las normas de origen y otras disposiciones fundamentales.

En un proceso de liberalización comercial entre economías muy desiguales, el tratamiento preferencial se justifica en razón de la diferente capacidad que tienen los países para reasignar los recursos de las industrias que no estén en posición de competir, así como para compensar la debilidad de los programas de reconversión productiva.

Sin un trato preferencial los países centroamericanos constatarían en corto plazo, como lo apunta la CEPAL al abordar el tema de la "reciprocidad y las asimetrías", que "la especialización (de las economías) 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".<sup>6</sup>

En lo tocante a las reglas de origen creemos que se puede partir del nivel de contenido regional ya convenido con Costa Rica (50% cuando se utiliza el método de valor de transacción). No es aceptable, en nuestra opinión, el nivel propuesto en los proyectos de tratado presentados por México al Triángulo Norte y a Nicaragua, por ser dicho nivel el mismo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (60% si se utiliza el método indicado), obviamente superior a lo que puede esperarse de las economías centroamericanas.

Una vez definido el nivel superior, el tratamiento preferencial para algunas industrias debería traducirse en valores de contenido regional inferiores al de la norma general, pero ello con sujeción a dos requisitos: primero, que haya un fundamento probado para solicitar dicho tratamiento, y segundo, que éste sea aplicable

<sup>6</sup> CEPAL, *Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*, Chile, 1994, p. 86.



sólo por un plazo que podría ser menor, pero en ningún caso mayor, de cinco años.

### **Dos cuestiones centrales: inversión y tecnología**

Dos aspectos de la integración México-Centroamérica a los que concedemos la mayor importancia son los de la inversión y la innovación tecnológica. En ambas se encuentra una de las principales ventajas de la integración de economías desiguales, si para ello se crean las facilidades institucionales correspondientes. Por lo que toca a la cooperación técnica nos parece que el lugar para incluirla es el acuerdo complementario antes mencionado, y en cuanto a la inversión, nuestra propuesta consiste en que el capítulo de inversiones del tratado de libre comercio tenga un anexo sobre la materia.

Los Acuerdos de Tuxtla, tanto el Acta como las Bases para un Acuerdo de Complementación Económica, reconocieron la importancia de "promover la inversión externa para la modernización y ampliación de la planta productiva centroamericana, mediante mecanismos de coinversión, capital de riesgo y esquemas de aseguramiento comercial".<sup>7</sup>

Las Bases incluyen también un "Programa de Fomento de las Inversiones", el cual contempla la realización de acciones para movilizar capital de los países signatarios y de terceros países, lo mismo que para obtener el apoyo de organismos financieros multilaterales.

Por su parte, los proyectos de tratado de libre comercio presentados por México incluyen un capítulo sobre inversiones, ajustado al formato del TLC con Estados Unidos y Canadá, como los proyectos mismos, pero tal capítulo no basta. Las condiciones en la relación México-Centroamérica no son las mismas que prevalecen en América del Norte. En particular hay que tener presente que la inversión mexicana en Centroamérica no tiene tradición;

<sup>7</sup> Comisión Mexicana de Cooperación con Centroamérica, *op. cit.*



por muchos años ha estado representada por un número sumamente reducido de empresas.<sup>8</sup>

Ello es así porque con raras excepciones el inversionista propiamente mexicano ha estado de cara a su propio mercado. Por lo tanto, en ausencia de una tradición inversionista mexicana en el área centroamericana se hace necesario crear los mecanismos necesarios para promoverla. En iguales términos podríamos presentar el caso de los inversionistas centroamericanos.

### Nuestra propuesta sobre inversiones

Teniéndolo presente, la pieza central del anexo del capítulo de inversión sería la creación de un *Fondo Especial para Inversiones en Centroamérica*, cuyo perfil sería el siguiente:

Primero. El Fondo se constituiría con aportaciones de los países suscriptores del tratado de libre comercio, pero no sólo de éstos, pues también se podrían obtener recursos del BID, del BLADEx y de otros organismos financieros, gracias precisamente a la existencia del área de libre comercio México-Centroamérica.

Segundo. Los recursos del Fondo se destinarían a financiar la ejecución de proyectos, particularmente en la industria, *en condiciones realmente atractivas*.

La condición de atractividad (de financiamiento preferencial en términos de plazos, tipos de interés, subsidios u otras modalidades) se inspira en la necesidad de atraer inversiones intrarregionales que en otras circunstancias buscarían colocaciones más conocidas y atractivas.

Tercero. El anexo del capítulo de inversiones dispondría la creación de un *Comité México-Centroamérica de Inversiones*, que sería la instancia superior del Fondo Especial, y en tal calidad velaría

<sup>8</sup> Por más de veinte años una de las más importantes fue Fertica, propiedad de la ex empresa pública Fertimex, cuyo balance de operaciones en el área centroamericana tuvo algunos aspectos positivos, pero también otros muy poco satisfactorios. Lo contrario podría decirse de la inversión mexicana en la industria del vidrio, que ha operado siempre (también por más de veinte años) en forma competitiva.

por el incremento de recursos del Fondo, contribuiría a la identificación de oportunidades de inversión, promovería las relaciones interempresariales con fines de inversión, y, en general, trazaría la política de inversión del Fondo Especial. Creemos firmemente que gracias al mecanismo del Fondo Especial la inversión y la coinversión centroamericano-mexicana podría echar las bases de una complementación económica recíprocamente provechosa.

El Comité podría ser permanente, pero opcionalmente podría atribuírsele una función coyuntural, y en consecuencia no tener una duración indefinida sino operar por un plazo de 15 años. Se estima que en este plazo tendrían que haberse realizado las inversiones de la fase de despegue de la transformación productiva en condiciones de complementación económica.

### **Los pasos inminentes**

Tales son, omitiendo los criterios de negociación más puntuales, las opciones que sugerimos para la integración de los países centroamericanos con México, como contrapunto al perfil de negociación del tratado de libre comercio Costa Rica-México. Quisiéramos terminar estos apuntes aproximándonos a la respuesta a dos interrogantes: ¿Qué destino le espera al Mercado Común Centroamericano? ¿Qué se puede esperar que ocurra en la negociación con México en el futuro inmediato? Muy brevemente he aquí algunos comentarios.

### **Fortalecer el Mercado Común**

Ante las numerosas dificultades que ha confrontado la integración económica centroamericana y la inminencia de una integración con México, hay quienes creen que ha llegado el momento de celebrar misa de difuntos. No compartimos esta opinión. Las tempestades políticas de la década pasada debilitaron el esquema regio-

nal y lo hicieron retroceder, pero en los últimos años, a partir de 1986, se ha avanzado bastante en la recuperación. Los foros regionales se han reactivado y el comercio intrarregional tuvo en 1994 un valor cercano a los 1 400 millones de dólares, que es un nivel más alto que cualquier otro alcanzado antes de la crisis de los ochenta.

Más significativo aún es que las exportaciones intrarregionales constituyen de nuevo un porcentaje importante de la exportación total de Centroamérica (25% en 1994). Para Guatemala y El Salvador, que ocupan el lugar primero y tercero como exportadores a la región, el coeficiente de participación es todavía más alto: 31 y 48%, respectivamente, de su exportación total.<sup>9</sup>

La integración con México torna indispensable un fortalecimiento de las instituciones del Mercado Común. Los países centroamericanos tienen ante sí el enorme problema de superar los rezagos que vienen arrastrando, al menos en algunas áreas. Tendrán indudablemente una necesidad apremiante de financiamiento, de coordinación intrarregional de políticas monetarias y crediticias, de formación de recursos humanos, de innovación tecnológica, etc., para todo lo cual se cuenta con el Banco Centroamericano de Integración Económica, con el Consejo Monetario Centroamericano, con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, con el Instituto Centroamericano de Ciencia y Tecnología Industrial y otras instituciones y foros regionales.

Para ello, sin embargo, es absolutamente indispensable hacer a las instituciones regionales los ajustes que requiera su adecuación al nuevo entorno y fortalecerlas. Durante la crisis se debilitaron, pero hasta ahora los gobiernos no parecen tener una idea clara acerca del papel que están llamadas a desempeñar.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Estimaciones con base en información preliminar de 1994, véase SIECA, *Boletín Informativo*, núm. 1, Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Centroamericana, 1995.

<sup>10</sup> La XVI Reunión de Presidentes de Centroamérica acordó el 30 de marzo de 1995 solicitar al Banco Interamericano de Desarrollo y a la Comisión Económica para América Latina "una evaluación a la gestión operativa de los órganos e instituciones de la integración centroamericana para proceder a su modernización, en procura de una mayor eficacia y eficiencias en sus procedimientos y resultados..."

## Problemas derivados del tratado Costa Rica-México

En cuanto a los problemas que presenta actualmente la integración con México podríamos hacer el recuento siguiente. En primer lugar, el tratado Costa Rica-México ha creado una situación en que Costa Rica, en abierta violación del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, otorga a México un tratamiento preferencial que no le concede a sus socios del Mercado Común, en aspectos tan importantes como la inversión y el comercio de servicios.

En segundo lugar, las importaciones de materias primas que Costa Rica hace desde Centroamérica son tratadas como provenientes de terceros países de acuerdo con las reglas de origen del tratado Costa Rica-México. Con ello se fractura la zona de libre comercio centroamericana. Si se llegaran a suscribir por separado los tratados de libre comercio con Nicaragua y con el Triángulo Norte (como hasta ahora está planteado), se crearía una situación realmente muy seria para las numerosas empresas que tienen proveedores intrarregionales de materias primas. Teniéndolo en cuenta, los países del Triángulo Norte han planteado a México que en el tratado que están por negociar se reconozca el principio de valor acumulativo regional.

### ¿Consolidación de los tratados en uno solo?

La firma por separado de tratados de libre comercio complicaría enormemente las cosas en muchos otros aspectos, por lo cual es de suponer que se abra paso la idea de replantear las negociaciones con el objeto de suscribir un tratado de libre comercio que incluya a los cinco países. Teóricamente ésta es la solución más razonable, pero por ahora nadie sabe cómo se operaría esta alternativa.

Una forma sería la adhesión del Triángulo Norte y Nicaragua al tratado Costa Rica-México. La idea podría ser atractiva para

México, y por supuesto lo sería para Costa Rica, que así encontraría la manera de renegociar las disposiciones del tratado de libre comercio con México que el gobierno costarricense considera inconvenientes.<sup>11</sup>

Cabe preguntarse, sin embargo: ¿la vía de la adhesión sería igualmente atractiva para el Triángulo Norte? ... Pensamos que no. Tendría que abandonar del todo o en gran parte las posiciones que ya hizo del conocimiento de México. Sabemos que los países del Triángulo Norte han manifestado al gobierno mexicano que la liberalización comercial deberá negociarse al mismo tiempo que la cooperación a que se ha comprometido. Tal punto de vista lo resumen esos países en la siguiente frase: *Nada está negociado hasta que todo esté negociado*. Asimismo, se hizo ya una presentación preliminar de posiciones sobre origen, salvaguardias, plazos de desgravación y otros temas importantes.

Como las negociaciones en el nivel ministerial, iniciadas el 11 de marzo de 1994, están interrumpidas desde el tercer trimestre del año pasado, es imposible saber el curso que hubiera tomado la negociación de estas posiciones. Es mucho más que lo que obtuvo Costa Rica. ¿Hacia dónde entonces se inclinaría la negociación para que un tratado incluya a los cinco países centroamericanos?... No es posible responder a la pregunta.

Tal como vemos las cosas,<sup>12</sup> por ahora las condiciones para negociar distan mucho de ser auspiciosas. Por lo que toca a México, la situación de su economía no es la más propicia para negociaciones comerciales.

Y por lo que respecta a Centroamérica podemos decir que en la última reunión del Consejo Económico, que tuvo lugar el 4 de mayo del presente año, los ministros que integran este órgano superior del Tratado General de Integración Económica Centroamericana no mostraron interés en continuar la negociación en los términos en que se venía haciendo.

<sup>11</sup> Se hace referencia al gobierno de José María Figueres, que sucedió en el cargo a Rafael Ángel Calderón Fournier, durante cuyo mandato se negoció el tratado de libre comercio.

<sup>12</sup> Junio de 1995.

En fecha reciente se ha comenzado a hablar de la celebración de una nueva reunión de jefes de Estado centroamericanos y de México en lo que convencionalmente se conocería como "Tuxtla Gutiérrez II". En la reunión que tuvieron los ministros de Relaciones Exteriores de Costa Rica y de México el 24 del presente mes se abordó específicamente el tema, considerándose la posibilidad de que la reunión presidencial tuviera lugar en el segundo semestre de 1995.<sup>13</sup>

Los temas a tratar, según lo visualizaron los ministros mencionados, serían el impulso del intercambio comercial entre México y Centroamérica, así como la evaluación de los resultados de Tuxtla I y la adopción de un nuevo Programa Mexicano de Cooperación con Centroamérica.

Si con esto se agotara la agenda de la reunión mencionada, creemos que no sería muy sugerente para el Triángulo Norte, pues tendría poca relación con las negociaciones que están pendientes. Pero las agendas a veces no son transparentes. Tal vez está implícito que en la preparación de Tuxtla II se abriría un espacio para darle entrada a la idea del acuerdo de los cinco países centroamericanos con México.

No se puede descartar la hipótesis, pero habrá que esperar a que se despejen los nublados del día. Por ello, si hemos de concluir con una afirmación que tenga un grado aceptable de certidumbre, esa conclusión es que en el futuro inmediato lo único cierto es que "nada está negociado hasta que todo esté negociado".

<sup>13</sup> La Reunión Tuxtla II tuvo lugar el 16 de febrero de 1996.

## La ALADI ante la nueva integración latinoamericana

JAIME E. ESTAY R. \*

En el presente trabajo identificaremos los principales rasgos que han caracterizado a la actual integración latinoamericana y formularemos algunas reflexiones respecto de la ubicación de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en ese nuevo escenario. Para ello revisaremos en un primer apartado los principales avances y los nuevos perfiles del actual esfuerzo integrador, para señalar después algunos de los problemas e incertidumbres que a nuestro juicio se hallan presentes en el escenario de la integración latinoamericana y en el funcionamiento de la ALADI.

### Los avances y contenidos de la nueva integración regional

Durante la mayor parte de la década de los ochenta la grave crisis económica por la que atravesaron los países de América Latina empujó a un notorio retroceso de los esfuerzos integradores, deteriorándose incluso aquellos esquemas y ámbitos en los cuales se habían obtenido los mayores avances en las décadas anteriores. Para los años ochenta, la decisión de los gobiernos latinoamericanos de disminuir importaciones, incrementar exportaciones y generar con ello cuantiosos superávits en balanza comercial para servir los intereses de la deuda externa se constituyó en un freno objetivo para el desarrollo de los esquemas intrarregionales y para la sobrevivencia de los organismos regionales de cooperación fi-

\* Profesor-investigador de la Escuela de Economía de la Universidad Autónoma de Puebla.

nanciera. En ese contexto, el comercio intraesquema sufrió un agudo deterioro, se multiplicaron los incumplimientos de los objetivos fijados, las reticencias aumentaron y, en definitiva, la integración regional fue degradada en el escenario de crisis que dominaba a la región.

Durante la primera mitad de los años ochenta, tal vez incluso más que en décadas anteriores, los discursos oficiales estuvieron llenos de referencias al ideal integracionista y a la necesidad de enfrentar unidos los retos de la crisis, pero en los hechos ni siquiera se avanzó en el logro de niveles mínimos de concertación, y ya no se diga de cooperación o integración regional, de tal modo que a la mayor vinculación económica entre nuestros países no se le asignó lugar alguno en las políticas para superar la crisis.

Sin embargo, desde la segunda mitad de los ochenta y hasta la actualidad, la integración regional comenzó a cobrar un nuevo ímpetu, que puso fin al proceso de deterioro por el que había atravesado en los años anteriores.

Si hubiera que identificar las primeras señales del nuevo esfuerzo integrador, probablemente la elección recaería en los acuerdos firmados por Brasil y Argentina en junio de 1986 (*Acta Para la Integración Argentino-Brasileña*) y hacia fines de 1988 (*Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo*), así como en la Declaración de Ica (octubre de 1989) y la Declaración de Buenos Aires (diciembre de 1989), formuladas por el llamado "Grupo de los Ocho" y en las cuales se planteaba la necesidad de reactivar los procesos latinoamericanos de integración. Todo ello fue seguido por intentos de diverso tipo tendientes tanto a la reanimación de los esquemas previamente existentes como a la puesta en marcha de nuevos acuerdos. Algunas de esas iniciativas, sin considerar por ahora a la Asociación Latinoamericana de Integración han sido las siguientes:

— Los pasos dados para la reactivación del Pacto Andino, el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la Comunidad de Países del Caribe (Caricom): en el Pacto Andino, los intentos por avanzar en la armonización de políticas macroeconómicas y la aceleración acordada en los tiempos para la puesta en marcha del



arancel externo común; en el Mercado Común Centroamericano la aplicación del sistema regional de pagos, la disminución de trámites aduaneros entre los países miembros y la actualización de los compromisos de liberalización comercial y de adopción de un arancel externo común, y en el Caricom, los avances que se han dado respecto de la aplicación de un arancel externo común y a la fijación de las reglas de origen.

— La firma, en diciembre de 1990, del Acuerdo General de Complementación Económica entre Argentina y Brasil, y del Tratado de Asunción en marzo de 1991, en el cual se incorporaron Uruguay y Paraguay y dio origen al Mercado Común del Sur (Mercosur). Según dicho Tratado, que entró en vigor en noviembre de ese mismo año, los principales objetivos a alcanzar en el Mercosur serían la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas y la fijación de un arancel externo común. Así también, en dicho Tratado se establece un Sistema de Solución de Controversias —que posteriormente se complementó con un acuerdo para crear un Tribunal Arbitral— y se definen dos órganos de dirección del Mercosur: el Consejo del Mercado Común y la Secretaría Permanente del Grupo Mercado Común.

— Los avances que se han obtenido en el llamado *Grupo de los Tres* (G-3), formado desde 1989 por México, Colombia y Venezuela, avances que en 1993 se tradujeron en la decisión de crear una zona de libre comercio.

— La reciente puesta en marcha de la Asociación de Estados del Caribe (AEC), cuyo Convenio Constitutivo fue firmado el 24 de julio de 1994 por gobiernos de 25 países y 12 estados asociados de la Gran Cuenca del Caribe.

— Los convenios firmados por el MCCA con México, con Venezuela y con Colombia, y por el Caricom con Venezuela.

**Cuadro 1**  
**SÍNTESIS DE ACUERDOS BILATERALES FIRMADOS ENTRE 1985 Y 1993**

<i>País</i>	<i>Núm. de acuerdos</i>	<i>Núm. de países</i>
Argentina	12	8
Chile	5	5
México	4	4
Bolivia	4	4
Uruguay	3	3
Perú	3	3
Venezuela	3	2
Colombia	3	2
Brasil	3	1
Paraguay	1	1
Ecuador	1	1
11	42	34

FUENTE: Con base en información de la CEPAL [1994b: 43].

— Convenios bilaterales de distinto tipo: diferentes acuerdos marco y acuerdos de preferencia arancelaria, de liberación comercial, de complementación económica y de establecimiento de uniones aduaneras. Una relación sintética de los países firmantes de dichos convenios bilaterales, para el periodo 1985-1993, se presenta en el cuadro 1, y de allí se desprende que durante ese lapso se establecieron 21 acuerdos, que involucraron a 11 países latinoamericanos, destacando Argentina con un total de doce acuerdos firmados con ocho países de la región. A lo anterior cabría agregar que de esos 21 acuerdos bilaterales 11 se firmaron en la segunda mitad de los años ochenta, y los 10 restantes entre 1990 y diciembre de 1993.

Más allá de la firma de convenios bilaterales y de acuerdos entre bloques y países individuales, de la creación de nuevos esquemas y de los intentos por reactivar los esquemas ya existentes —cuestiones todas estas que en sí mismas son importantes—, lo que interesa destacar es que ese conjunto de iniciativas ha ido configurando un “estilo” de integración distinto al que prevaleció

en las décadas previas y que, en tal sentido, se ha producido un ajuste de los objetivos y medios de la integración regional en correspondencia con las nuevas formas de funcionamiento económico que están presentes en nuestros países.

En ese nuevo funcionamiento, el parámetro inmediato del desenvolvimiento de las economías nacionales latinoamericanas es el mercado mundial, y todos los esfuerzos se dirigen hacia la creación de condiciones que permitan competir en dicho mercado, para lo cual se han desarrollado acelerados procesos de privatización y de apertura de las economías al libre flujo de mercancías y capitales, modificando las formas previas de funcionamiento en las cuales el énfasis estaba puesto en estructuras productivas y mercados internos —o regionales— considerablemente disociados del escenario mundial.

En ese marco, en lo que respecta a las relaciones económicas intralatinamericanas los esfuerzos se han centrado en la identificación tanto de los grados y formas en que la integración regional puede llegar a constituirse en un medio para alcanzar los niveles necesarios de competitividad en el mercado mundial como de las estrategias particulares que permitirían pasar de la “integración para la protección” a la “integración para la apertura”. En dichos esfuerzos ha desempeñado un papel central la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), que desde hace varios años comenzó a abordar el problema,<sup>1</sup> arribando en 1994 a su pro-

<sup>1</sup> A modo de ejemplo, en las dos siguientes citas se sintetiza por una parte el planteamiento del problema por la CEPAL, y por otra la respuesta positiva que dicha institución terminó asignando a la posible convergencia entre integración y apertura. Así, en un documento de esa institución [CEPAL, 1990: 163] el punto se planteaba en los siguientes términos: “...en el pasado se postuló a la integración como un instrumento funcional para una estrategia de industrialización cuya finalidad fundamental era abastecer la demanda interna. Faltaría ahora demostrar que la integración puede ser igualmente funcional para estrategias tendientes a lograr mayor competitividad internacional.”

Y en 1993, Gert Rosenthal [1993: 13] llegaba a la siguiente conclusión: “...ya existe información suficiente para demostrar que los compromisos integradores entre un grupo de países no son por fuerza incompatibles con la meta de fundar una economía internacional más abierta y transparente. En efecto, en los últimos tiempos empezó a ganar aceptación, tanto en círculos académicos como gubernamentales, la idea de que el ideal de una economía internacional abierta, sin barreras artificiales al libre intercambio de bienes y servicios, no excluía necesariamente los compromisos integradores y que

puesta de un "regionalismo abierto" para los países de la región.<sup>2</sup>

En el nivel más visible, el nuevo estilo tiene al menos cuatro diferencias respecto de los antiguos contenidos de la integración regional, y varias de ellas apuntan a una dosis mucho mayor de pragmatismo que está presente en el actual esfuerzo integrador.<sup>3</sup>

Por una parte, hay una preferencia explícita por acuerdos que involucren a pequeños grupos de países, lo que tiene como base una evaluación negativa de aquellos esquemas que —como la ALALC/ALADI— intentaron desde sus inicios dar un carácter regional al proceso de integración. En esa perspectiva, el criterio dominante es que la integración se facilita en la medida en que son menos las economías participantes y a ello se agregan, en la mayoría de los casos, las ventajas que resultan de la proximidad geográfica de dichas economías. Bajo ese criterio, la preocupación de que los distintos esquemas confluyan en una integración a nivel regional tiene un peso notablemente menor al de décadas anteriores y dicha confluencia en todo caso es ubicada como un problema que deberá ser abordado en alguna etapa posterior.<sup>4</sup>

---

éstos incluso podían facilitar su consecución."

En un sentido semejante, en un material del SELA [1992: 7] se plantea: "Se han modificado los conceptos acerca de la forma de progresar hacia la integración al superarse los viejos esquemas de la mera ampliación de mercados, como vía de estímulo a la industrialización, por formas de integración más competitivas y abiertas al mundo."

<sup>2</sup> Ese "regionalismo abierto", la CEPAL [1994a: 8] lo define como: "...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 nacional más abierta y transparente".

<sup>3</sup> Al respecto, y apoyándose en otros elementos además de los que mencionaremos en este trabajo, la CEPAL define al periodo más reciente como "la etapa pragmática" de la integración. Véase Gert Rosenthal [1991].

<sup>4</sup> En tal sentido, en un artículo que ya hemos citado de Gert Rosenthal [1993: 15], luego de señalar los distintos factores que están influyendo en la configuración de cada uno de los acuerdos, plantea: "Todo lo anterior subraya la complejidad de los múltiples arreglos que actualmente coexisten en la región, lo que lleva a preguntarse si conviene insistir en una eventual convergencia de todos ellos o si, por el contrario, sería preferible permitir que surja una variedad de acuerdos que refleje las diferentes situaciones que, de hecho, existen en la región. Lo segundo parecería ser más realista, al menos en el futuro previsible..."

En segundo lugar, y si bien hay una variedad de situaciones, en las iniciativas actualmente vigentes hay una tendencia a la “quema de etapas”. En este caso, el balance de las experiencias previas es negativo en el sentido de que en ellas se dio un excesivo “gradualismo”, lo que significó alargar innecesariamente los tiempos para alcanzar los objetivos y, en la definición de esos tiempos, ceñirse de manera excesiva al cumplimiento sucesivo de las distintas etapas para la formación de zonas de libre comercio o uniones aduaneras. En función de ese balance, en el nuevo estilo integrador se plantean plazos notoriamente más ambiciosos, que implican avanzar de manera casi simultánea en los distintos componentes de la integración. Si bien en la mayor parte de los casos es demasiado pronto para hacer balances globales acerca del cumplimiento de los tiempos establecidos, ya existen algunas evidencias de que dicho cumplimiento se está viendo sujeto a trabas de distinto tipo, y que la “quema de etapas” requiere de condiciones bastante más complejas que la sólo voluntad de los gobiernos involucrados.

En tercer lugar, en la actual integración —sobre todo, aunque no únicamente, en el Mercosur— se ha dado una mayor participación de distintos sectores empresariales de los países involucrados, intentándose de esta manera superar el relativo aislamiento con que los gobiernos definieron y echaron a andar los esquemas anteriores. En tal sentido, desde la negociación misma de varios de los acuerdos se ha intentado involucrar a representantes empresariales, con la perspectiva de lograr mayores niveles de consenso y participación en el proceso integrador,<sup>5</sup> aunque en ese ámbito —y según postularemos más adelante— las insuficiencias siguen siendo muy grandes.

En cuarto lugar, si bien la mayoría de los acuerdos aún no rebasan lo que CEPAL ha calificado como “liberalización superficial”,<sup>6</sup> en comparación con los años sesenta todos ellos tienden a

<sup>5</sup> En el caso del Mercosur, en el *Acta Para la Integración Argentina Brasileña* firmada en julio de 1986 se establece el principio de que la ejecución del Programa de Integración y Cooperación Económica entre los dos países “contará con la activa participación del empresariado”, y en los diez subgrupos de trabajo que se definieron en el interior del esquema se autorizó la presencia —como oyentes— de representantes de empresarios y de trabajadores.

<sup>6</sup> Véase CEPAL [1994c]. Según la distinción que allí se establece, sólo cuatro de los

ser menos restrictivos en sus componentes de liberalización comercial: el número de productos sujetos a desgravación es mayor, y para ellos, en la mayor parte de los casos se busca la eliminación total de aranceles, además de que las negociaciones apuntan a la eliminación de restricciones no arancelarias.

En este breve recuento de diferencias respecto de la "antigua" integración, cabría además mencionar que los avances obtenidos en el periodo más reciente han estado apoyados en convergencias de dos tipos entre los países de la región, mismas que en los años sesenta y setenta eran mucho menores o no existían:

— Por una parte, la relativa homogeneidad que existe entre los distintos regímenes de gobierno, en términos de una ausencia de dictaduras militares y de un avance generalizado hacia sistemas políticos democráticos;

— Por otra parte, los mayores grados de convergencia que existen en el terreno de las políticas macroeconómicas como resultado de la similitud de concepciones y de estrategias presentes en los distintos gobiernos de los países de la región. Esto se ha traducido en mayores posibilidades de avanzar en la armonización de políticas económicas, que se desprenden de la retirada estatal: las políticas a armonizar son menos y tienen menores disparidades que en el pasado.

Así también, los cambios introducidos en el funcionamiento de las economías han significado una menor dificultad para fijar preferencias arancelarias, dado el bajo nivel promedio que en la actualidad tienen en el conjunto de la región. En tal sentido, en el cuadro 2 se presenta una síntesis del proceso de apertura comercial, y de allí se desprende la notoria reducción ocurrida en los niveles arancelarios de los nueve países considerados, con base en la cual dichos países han podido, sin mayor dificultad, adoptar compromisos específicos de liberalización.

---

acuerdos de complementación firmados en el seno de la ALADI son de "liberalización profunda", y todos ellos corresponden a los años noventa.

**Cuadro 2**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (ALGUNOS PAÍSES):**  
**RESUMEN DEL PROCESO DE APERTURA COMERCIAL**

<i>País</i>	<i>Inicio del programa</i>	<i>Arancel inic.</i>	<i>Máximo XII-1993</i>	<i>Arancel inic.</i>	<i>Promedio XII-1993</i>
Argentina	1989	65	30	39 <sup>a</sup>	15 <sup>a</sup>
Bolivia	1986	150	10	12 <sup>b</sup>	7 <sup>b</sup>
Brasil	1988	105	35	51 <sup>c</sup>	14 <sup>c</sup>
Colombia	1990	100	20	44 <sup>b</sup>	12 <sup>b</sup>
C. Rica	1986	100	20	27 <sup>c</sup>	14 <sup>c</sup>
Chile	1973	220	10	94 <sup>c</sup>	10 <sup>c</sup>
México	1985	100	20	24 <sup>a</sup>	12 <sup>a</sup>
Perú	1990	108	25	66 <sup>c</sup>	18 <sup>c</sup>
Venezuela	1989	135	20	35 <sup>b</sup>	10 <sup>b</sup>

<sup>a</sup> Ponderado por la producción interna.

<sup>b</sup> Ponderado por las importaciones.

<sup>c</sup> Promedio simple de las partidas arancelarias.

FUENTE: CEPAL [1994b: 106].

### La ALADI en la vieja y la nueva integración

Antes de centrarnos en las diferencias entre la ALADI y el actual estilo integrador, así como en los problemas que de allí se derivan para el futuro de la Asociación, interesa mencionar brevemente que a pesar de esas diferencias subsisten también importantes semejanzas entre la nueva y la vieja integración, sobre todo respecto de problemas que acompañaron a la ALALC/ALADI, y que siguen presentes en el nuevo estilo integrador:

— Por una parte, y a pesar de que los objetivos de la actual etapa inicialmente planteados apuntaban en otra dirección, en el nuevo esfuerzo integrador el mayor énfasis sigue estando puesto casi exclusivamente en los aspectos comerciales, en desmedro de otros componentes de la vinculación y del posible desarrollo de medidas tendientes a lograr mayores niveles de complementación tec-



nológica y productiva y a avanzar en otras áreas susceptibles de ser incorporadas al proceso integrador, con lo cual se reproduce en la nueva integración el “reduccionismo comercial” que fue tan criticado en el funcionamiento de la ALALC/ALADI. En tal sentido, el ejemplo más palpable de la actual aplicación de ese reduccionismo está en los cambios introducidos en el Pacto Andino, con el desmantelamiento casi total de las políticas industriales que habían caracterizado al funcionamiento de ese esquema.<sup>7</sup>

— A pesar de los intentos por ampliar los grados de participación y de consenso nacional en el esfuerzo integrador, dicho esfuerzo sigue estando muy lejos de transformarse en un valor cultural compartido en el interior de cada una de las sociedades latinoamericanas. Por una parte, el diseño de los esquemas sigue apuntando claramente a atender sólo la vinculación económica de los países participantes —e incluso no todos sino algunos aspectos de ella— en desmedro de los muchos otros componentes que históricamente han estado presentes en los vínculos entre las sociedades latinoamericanas.

Por otra parte, en el tratamiento de la vinculación económica en los actuales esquemas sigue habiendo una muy escasa presencia de sectores distintos a los gobiernos y al empresariado y también de preocupaciones diferentes a las de esos sectores; en particular, tanto los temas laborales como las vías de participación para representantes de los asalariados han estado casi totalmente ausentes, y cuando se han incorporado ha sido como consecuencia no de la voluntad gubernamental, sino de presiones de las organizaciones de trabajadores.<sup>8</sup>

En suma, hasta la fecha la integración formalizada a través de los esquemas apunta casi exclusivamente a los aspectos económicos y es, a lo más, una integración del capital, constituyendo todo

<sup>7</sup> Al respecto, véase Germánico Salgado [1993].

<sup>8</sup> Un recuento de la escasa participación de los trabajadores en los distintos esquemas de integración, y de los avances logrados en tal sentido, sobre todo en el Mercosur a partir de la creación de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur, es presentado por Juan Manuel Rodríguez [1993].

ello un obstáculo de primera importancia para un verdadero avance del esfuerzo integrador.

Más allá de la semejanza que tienen los problemas recién mencionados, también con el correr de los años noventa ha ido quedando al descubierto un conjunto de diferencias entre el funcionamiento de la ALADI y los nuevos rumbos seguidos por la integración regional, diferencias que en buena medida tienen un carácter obligado.

En muchos sentidos, desde los años sesenta y hasta los ochenta la ALALC/ALADI se constituyó en la expresión más acabada tanto de los principios generales que guiaban a la integración regional como de los problemas de distinto tipo a que se vio sujeto el esfuerzo integrador, incluidos aquellos que se derivaban del funcionamiento económico global de la región en el que ese esfuerzo se insertaba.

Así, en el desenvolvimiento de la ALALC/ALADI se plasmaron claramente los rasgos de la "integración para la protección" que caracterizó a los esquemas latinoamericanos, y la cual aparecía como un subproducto de la llamada "industrialización sustitutiva de importaciones", como también las etapas de crecimiento y crisis de la economía regional fueron expresándose en el funcionamiento del esquema integrador.

En el sentido recién señalado, las cifras del cuadro 3 muestran claramente tanto el crecimiento del comercio intra-ALADI hasta los años setenta como la caída ocurrida en dicho comercio en el contexto de la crisis de los años ochenta y la recuperación que se ha dado en los años más recientes.

Una vez que estalló la crisis regional, y conforme avanzó la segunda mitad de los ochenta y el inicio de la presente década, fue quedando al descubierto un "desfase" entre el funcionamiento de la ALADI, por una parte, y por la otra el nuevo rumbo del desarrollo latinoamericano y los nuevos papeles asignados en ese rumbo a la integración.

**Cuadro 3**  
**COMERCIO CON LA ALADI, COMO PORCENTAJE DEL COMERCIO TOTAL**

	1970		1980		1990		1993	
	X	M	X	M	X	M	X	M
Argentina	21.2	20.8	23.0	18.8	25.3	26.6	40.3	31.9
Bolivia	9.6	19.0	35.7	51.1	44.8	48.1	37.3	66.4
Brasil	10.8	10.3	17.2	11.5	10.2	16.0	23.6	18.9
Chile	11.1	20.3	23.7	27.5	12.0	22.8	19.3	23.2
Colombia	11.2	8.2	14.0	15.8	9.6	18.1	19.8	22.9
Ecuador	10.6	12.8	18.1	13.9	10.8	20.8	17.1	22.0
México	7.9	2.7	4.3	3.7	3.3	2.9	3.1	3.1
Paraguay	38.5	39.5	45.3	59.2	44.4	39.2	47.3	54.2
Perú	6.1	15.5	17.2	14.8	13.0	33.0	17.6	36.9
Uruguay	12.5	29.2	37.2	37.1	39.2	48.0	50.6	57.0
Venezuela	4.3	3.5	7.5	7.9	6.3	11.8	12.0	15.6
11 países	10.1	10.8	13.8	12.8	10.9	12.9	16.3	16.4

FUENTE: CEPAL [1995].

En tal sentido, y teniendo presente los rasgos de la nueva integración que hemos identificado en el anterior apartado, mencionaremos muy brevemente algunas de las características de funcionamiento de la ALAC/ALADI que con más claridad se han diferenciado de los contenidos de la actual integración:

— Una primera característica, muy obvia, es que la ALADI agrupa a un elevado número de países, de tal manera que entre ella y el MCCA cubren prácticamente a toda la América Latina continental. Al respecto, basta recordar que en 1980, al transformarse la ALALC en ALADI, los 11 países miembros de la asociación concentraban 95% del producto y 84% de las exportaciones de los 23 países usualmente considerados en las estadísticas regionales.<sup>9</sup> Por lo tanto, desde la creación misma de la ALAC el objetivo explícito era dar una dimensión latinoamericana al esquema integrador, a

<sup>9</sup> Véase CEPAL [1995].

diferencia de las dimensiones subregionales o bilaterales de los actuales acuerdos.

Desde luego, ese objetivo de la ALALC/ALADI fue una permanente causa de problemas en el funcionamiento de la Asociación, pero en el actual impulso integrador, lejos de enfrentar esos problemas lo que ha predominado es más el criterio de "integraciones parciales" y de abandono de los intentos por dar a la integración un carácter regional. Esa notoria falta de preocupación por la posible multilateralización de los actuales acuerdos es explicada por la CEPAL en los siguientes términos:

La marcada fragmentación que ha caracterizado a la revitalización de la integración económica latinoamericana podría explicarse, en lo esencial, mediante la hipótesis de que los acuerdos bilaterales de complementación económica suscritos en el ámbito de la ALADI han surgido motivados más por la apertura de las economías que por un afán integracionista de los países de la región.<sup>10</sup>

Si bien el Tratado de Montevideo contempla que los países miembros establezcan acuerdos de alcance parcial entre ellos, de tal manera que tanto el Mercosur como la casi totalidad de los acuerdos bilaterales están formalmente incorporados en la ALADI, lo cierto es que la "progresiva multilateralización" de los acuerdos es un tema del todo pendiente, respecto del cual en el propio texto del Tratado de Montevideo no se establecen mecanismos de ningún tipo que aseguren su cumplimiento.

En ese contexto, no es nada extraño que la "Conferencia de Evaluación y Convergencia" creada por el Tratado de Montevideo prácticamente no haya funcionado en los años más recientes, y que respecto de la posibilidad de que la ALADI logre articular los distintos acuerdos parciales se llegue a conclusiones como la siguiente: "En definitiva, todo indica que el concepto de convergencia que prevé el Tratado ha sido sobrepasado por el gran número de acuerdos de alcance parcial suscritos en el seno de la ALADI, lo que hace difícil su 'multilateralización progresiva'."<sup>11</sup>

<sup>10</sup> CEPAL [1994c; 3].

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 49.

En el sentido anterior, cabe además tener presente la creciente heterogeneidad que se ha producido a lo largo de los años noventa, ya no en los escenarios políticos y en las concepciones y estrategias macroeconómicas, sino en el desenvolvimiento concreto de las economías de América Latina, lo que incrementará las dificultades para desarrollar en el futuro esfuerzos integradores de carácter verdaderamente regional, con lo cual muy probablemente los problemas de convergencia se reproducirán de manera ampliada en el futuro, cuando se intente que las actuales "integraciones parciales" confluyan en una integración efectivamente regional, y más aún en la medida en que se siga postergando el análisis y solución de este problema en aras de un supuesto automatismo que ejercería sus efectos unificadores en alguna etapa posterior.

- Una segunda diferencia general se refiere a la extrema flexibilidad del cumplimiento de los compromisos que caracterizaba al funcionamiento de la ALALC y que incluso se acentuó en la ALADI al desaparecer —luego de no haberse cumplido en la ALALC— los plazos para la desgravación del comercio intraesquema, y al remplazarse el objetivo de creación de una zona de libre comercio por otro más ambiguo de creación de un "área de preferencias económicas".

Ese carácter "laxo" de los compromisos en la ALALC/ALADI contrasta notoriamente con lo ambicioso de los plazos y de los objetivos de la actual integración en la cual, según ya dijimos, los grados de desgravación y los productos a desgravar se incrementan sustancialmente, incluyéndose además en varios casos objetivos como el de la Unión Aduanera, que nunca ha formado parte de los propósitos de la ALALC/ALADI.

— Una tercera característica de funcionamiento de la ALADI que nos interesa confrontar con la actual integración es la relacionada con el tratamiento de los llamados "países de menor desarrollo económico relativo". Tanto en el Tratado de la ALALC (capítulo VIII) como en el de la ALADI (capítulo III) se contemplaba la necesidad de dar un trato preferencial a los países más atrasados, otorgándoles preferencias que no eran extensivas a las demás par-

tes contratantes, si bien en este campo fue poco lo que se logró en la práctica, presentándose un conjunto de factores que restaron eficacia al otorgamiento de preferencias.<sup>12</sup>

Por el contrario, en la actual integración desaparece casi por completo cualquier preocupación respecto de las disparidades entre los países contratantes, imponiéndose un criterio de "trato igual" y de reciprocidad cuyas raíces a nuestro juicio pueden ser rastreadas en el funcionamiento reciente del GATT y —sobre todo para nuestra región— en los enunciados de la "Iniciativa Para las Américas" y del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.<sup>13</sup>

En términos de los compromisos que se van asumiendo —y a diferencia de lo que antes ocurría en la ALADI—, en la actual integración las desigualdades nacionales tienden a ser asumidas sólo en términos de concesiones respecto de los plazos; hasta la fecha, las situaciones más claras de aplicación de ese criterio de "trato igual" se han dado con Uruguay y Paraguay en el Mercosur y con Bolivia y Ecuador en el Pacto Andino, pero dicho criterio apunta a convertirse en norma para los restantes procesos de integración en América Latina.

Lo mismo ocurre con los acuerdos bilaterales, los cuales en su gran mayoría no aplican el principio de tratamiento diferenciado de la ALADI, e incluso en muchos casos dicho principio ni siquiera está mencionado en el texto de los acuerdos. Así, de los 10 acuerdos bilaterales firmados entre 1990 y 1993 dicho principio sólo se menciona en tres y se aplica en dos.<sup>14</sup>

A la luz de esas diferencias, desde mediados de los años ochenta se han discutido, casi ininterrumpidamente, posibles medidas para

<sup>12</sup> Véase, al respecto, Raúl Grien [1994: 261-264].

<sup>13</sup> Al respecto, en CEPAL [1994a: 86] se plantea: "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."

<sup>14</sup> CEPAL [1994c: 22-23]. Con base en esas evidencias en el texto de la CEPAL se concluye que el principio de tratamiento diferenciado de la ALADI "está paulatinamente diluyéndose", y a continuación se agrega: "...incluso en un marco de análisis exclusivamente económico, es posible pensar que los desiguales niveles de desarrollo relativo o absoluto de países o regiones pueden provocar disfuncionalidades o deseconomías importantes al interior de un esquema de integración."

reactivar la ALADI y para redefinir sus funciones e instrumentos, sin que hasta la fecha se haya concretado alguna línea global de acción al respecto, dado que las medidas que se han tomado han estado limitadas casi únicamente a intentos parciales de flexibilización del funcionamiento de la Asociación y a profundizar la Preferencia Arancelaria Regional, cuestiones todas éstas que además han estado acompañadas por importantes discrepancias entre los países miembros respecto al carácter violatorio o no del artículo 44 del Tratado que tendrían las preferencias otorgadas por México a sus socios del TLCAN.

En un sentido general, pareciera que en lo único que hay consenso es en la necesidad de introducir transformaciones de fondo a la Asociación, de tal manera que ella sólo podría sobrevivir a costa de una revisión profunda de su estructura y objetivos,<sup>15</sup> con el agravante de que esa revisión parece estarse postergando a la espera de que se produzca un mínimo de coincidencias entre los países miembros respecto al papel que en definitiva deberá desempeñar la ALADI en el nuevo escenario de la integración latinoamericana.<sup>16</sup>

A nuestro juicio, sin embargo, y más allá de los problemas mencionados, no todo está dicho en relación con los cambios que deberán introducirse en la ALADI, en la medida en que dichos cambios están asociados a dos escenarios cuya configuración dista mucho de estar acabada:

— Por una parte, es aún mucha la incertidumbre que subsiste en relación con los nuevos rumbos del esfuerzo integrador latino-

<sup>15</sup> En ese sentido, aunque de manera bastante "suave", el SELA [1993] plantea que: "Es posible que el Tratado de Montevideo de 1980 [...] necesite de algunas modificaciones que le permitan adaptarse a las características fraccionarias de la nueva integración entre los países de la ALADI."

Por su parte, en un artículo ya citado de Germánico Salgado [1993: 133] señala que: "La ALADI, con su estructura laxa y poco exigente se ha quedado al margen de las nuevas corrientes."

<sup>16</sup> Al respecto, en CEPAL [1994c: 51] se dice: "Pareciera que la postergación de decisiones vitales en el seno de la ALADI sería consecuencia de que la voluntad política de sus países miembros no es, al menos por ahora, completamente coincidente, tanto en términos de fondo como de forma, con las posibles modificaciones de que podría ser objeto el Tratado de Montevideo de 1980. En ese contexto, es funcional y útil darle más tiempo al proceso..."



americano, y hasta la fecha nada permite asegurar la consolidación de esos nuevos rumbos y el consiguiente abandono definitivo de los objetivos y las preocupaciones que estaban presentes en la vieja integración.

— Por otra parte, la incertidumbre también es mucha en relación con el tipo de funcionamiento económico de la región en el cual se ha ido insertando —y para el cual ha resultado funcional— el nuevo esfuerzo integrador. Ese funcionamiento, luego de más de una década de laboriosa imposición en los distintos países de América Latina, sigue arrojando resultados muy cuestionables, y no termina por traducirse en un crecimiento suficiente y sostenido de las economías de la región.

Bajo esas circunstancias, nos parece que puede ser apresurado predecir la imperatividad de cambios “totales” en la ALADI, dado que tanto la dinámica propia de los procesos de integración como el desenvolvimiento más general de las economías en que dichos procesos se ubican pueden deparar aún muchas sorpresas. De entre ellas, una posible es que finalmente se tienda a una síntesis de la anterior y la actual integración, que implique retomar lo mejor de ambos periodos y avanzar por una tercera senda, rescatando preocupaciones hoy ausentes y enfrentándolas en función de las nuevas realidades mundiales y regionales. En una senda de ese tipo, por cierto que la ALADI —en algunos sentidos redefinida, pero en otros reiterando objetivos e instrumentos— tendría un importante papel que cumplir.

## Bibliografía

- CEPAL [1990], *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile.
- [1994a], *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, enero.
- [1994b], *América Latina y el Caribe. Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, Santiago de Chile, marzo.

- [1994c], *La nueva integración regional en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)*, Santiago de Chile, junio.
- [1995], *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 1994*, Santiago de Chile, febrero.
- Grien, Raúl [1994], *La integración económica como alternativa inédita para América Latina*, México, FCE.
- Rodríguez, Juan Manuel [1993], “El movimiento sindical ante los procesos de integración”, en *Nueva Sociedad*, núm. 126, julio-agosto.
- Rosenthal, Gert [1991], “Un enfoque crítico a treinta años de integración en América Latina”, en *Nueva Sociedad*, núm. 113, mayo-junio.
- [1993], “La integración regional en los años noventa”, en *Revista de la CEPAL*, núm. 50, Santiago de Chile, agosto.
- Salgado, Germánico [1993], “Integración andina y apertura externa. Las nuevas tendencias”, en *Nueva Sociedad*, núm. 125, mayo-junio.
- SELA [1992], *La nueva etapa de la integración regional*, México, FCE, 1992.

## Incertidumbres del Mercosur. Tensiones entre un Mercado Común Regional y el Libre Comercio Interamericano

GERÓNIMO DE SIERRA\*

### Introducción

No deja de ser un desafío para un sociólogo y politólogo venir a exponer su análisis sobre el Mercosur y el desarrollo regional frente a una audiencia compuesta mayoritariamente por calificados economistas. Mas aún cuando el grueso de la literatura sobre los procesos de integración se ocupa preferentemente de sus dimensiones propiamente económicas, siendo el resto de los procesos que están en juego tratados como “efectos” más o menos inevitables.

Si acepté la honrosa invitación del Instituto de Investigaciones Económicas fue, justamente, porque pienso que una lectura hecha por quienes nos ocupamos habitualmente de los mal llamados niveles “blandos” de estos procesos puede ayudar a retomar contacto con los problemas de la integración desde una perspectiva interdisciplinaria del desarrollo. Es decir, como fenómenos sin duda económicos pero que deben ser encarados como procesos sociales globales; procesos que ponen en juego no sólo actores económicos —públicos o privados— sino al conjunto de actores sociales, políticos y culturales de una nación o conjunto de naciones.

Especialmente cuando reflexionamos sobre intentos de integración que se desarrollan en un marco de aguda crisis y transformación, tanto de los formatos de desarrollo económico

\* Director del Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República Oriental de Uruguay.

locales e internacionales como también de las matrices de relación Estado-sociedad, de los sistemas políticos y de los imaginarios colectivos que durante décadas contribuyeron a la autoidentificación de estos países como estados y como naciones; a nivel de las elites pero también de las grandes masas de población.

Ése es sin duda el caso del Mercosur, que por primera vez en los tiempos modernos se planteó como horizonte la posibilidad de superar el arraigado clivaje histórico entre la América "hispanoamericana" y la América "brasileña", abriendo así entre sus escenarios posibles —no obligatorio— un proceso original de refundación "latinoamericana" en sentido fuerte; al menos en América del Sur.

Si algún día se constituye realmente un Mercado Común con todas sus implicaciones, sería fruto —como lo mostró el proceso de la CEE— en primer lugar de osadas y perseverantes decisiones políticas y estratégicas, y sólo en forma conexas de procesos estrictamente económicos. Y para que esas decisiones puedan eventualmente tomarse —y sostenerse— se requiere no sólo la voluntad de las elites económicas o tecnocráticas, sino también de un proceso complejo de legitimación y hegemonía que implique a un conjunto decisivo de grupos sociales organizados y a la propia opinión pública popular de cada país, al menos si pensamos en la integración no sólo como aumento de las inversiones, el comercio y la circulación financiera sino como instrumento para obtener una mayor justicia social, mayor democracia política, y mayor respeto de los intereses nacionales y de las identidades regionales frente al resto del mundo.

Si estos supuestos son correctos —y pienso que lo son— entonces debemos interrogarnos no solamente desde la economía, sino simultáneamente desde la economía política, la sociología, la política, y también la geopolítica, especialmente cuando los intentos de integración —como es el caso del Mercosur— no nacen por una maduración lenta y "natural" de la sociedad y la economía de las partes, y además se dan en un contexto de avance radical y vertiginoso en la región de la lógica neoliberal, así como de globalización y consolidación de bloques bajo el liderazgo de países/regiones altamente desarrollados.

Nada asegura que la lógica de integración para el desarrollo industrial y científico técnico "desde adentro", que animaba —al

menos en los textos— el acuerdo inicial argentino/ brasileño pueda un día culminar en un verdadero mercado común del sur de América Latina. El paulatino desplazamiento de estos años hacia una lógica más exclusivamente comercialista deja sin duda mucha incertidumbre. De todos modos pensamos que —“todo el resto igual”— las posibilidades de un escenario abierto a la lógica de un efectivo mercado común es mayor a partir del 1 de enero de 1995 que anteriormente.

### **Breve descripción del Mercosur (unión aduanera imperfecta)**

El nuevo espacio económico que se creó en América del Sur, con una población de 200 millones de habitantes y un producto interno bruto (PIB) próximo a los 1 000 millones de dólares, está entre los cinco agrupamientos económicos más importantes del mundo. Es en todo caso el de más peso entre los países en desarrollo (Sur-Sur), aunque claramente menor que la Unión Europea y el TLC.

Naturalmente que el motor inicial y el mayor peso estructural recae en Argentina y sobre todo Brasil, frente a la pequeñez de Paraguay y Uruguay, aunque éste tiene un indudable peso político relativo así como un alto nivel de vida y educativo, amén de su mayor equidad social comparativa.

Como se sabe, el primer paso hacia lo que sería el Mercosur fue dado en 1986 por el Programa de Integración y Cooperación Económica entre Brasil y Argentina (PICE), impulsado por Alfonsín y Sarney, quien continuó los contactos hechos por Tancredo Neves antes de su muerte. Allí se hizo énfasis al desarrollo concertado en los sectores de bienes de capital, siderúrgico y de granos, en el plano productivo y también de investigación tecnológica. Se trató sin duda de una decisión estratégica de alto nivel político que rompía con décadas de rivalidades y conflictos bastante agudos entre ambos países en muy diversos planos. Sin ella no hubiera existido el Tratado de Asunción (1991) ni el protocolo de Ouro Preto (1994).

El Tratado de Asunción, que definió el “desmedido” proyecto

de crear un Mercado Común en cinco años, contó con el ingreso *in extremis* —al inicio casi sin ninguna negociación efectiva— de Paraguay y Uruguay. No cabe duda de que ese tratado tuvo una redacción técnicamente muy defectuosa que luego dio lugar a muchas polémicas, y sobre todo permitió que los sectores políticos, empresariales y multilaterales (de los cuatro países y del resto de América y el mundo) hallaran apoyo en su texto para tesis encontradas sobre qué destino debería tener el acuerdo: sólo una zona de libre comercio o un verdadero mercado común.

Como se sabe, sin renunciar hasta ahora al horizonte fijado por el texto inicial, lo que al final se acordó en diciembre de 1994 fue una unión aduanera incompleta, es decir ni una cosa ni la otra. Todas las informaciones disponibles indican que esa decisión estuvo lejos de ser fácil, tanto por las distintas posiciones de los decisores claves de cada país como por las presiones internacionales, en particular de Estados Unidos.

En todos estos años —y aun hoy— en los cuatro países hubo grupos económicos y tecnoburocráticos poderosos (por ejemplo en Argentina nada menos que el ministro Cavallo y en Brasil el fallecido embajador Nogueira Batista) que sostuvieron que se debía restringir el acuerdo a una zona de libre comercio. Desde Estados Unidos —salvo en los últimos meses— siempre se intentó minimizar o ignorar al Mercosur en cuanto oportunidad fue posible; con el argumento de que era un “anillo proteccionista que responde al viejo sueño tercermundista” se lo llegó a denunciar oficialmente en las reuniones del GATT. Incluso el acuerdo del “Jardín de las Rosas” (o del 4+1), impulsado con prisa desde Washington, tampoco logró moderar las reticencias americanas. Recién para la reunión Cumbre de Miami se aceptó ordenar la agenda de discusiones teniendo como interlocutor a los subbloques regionales, entre ellos al Mercosur.

Importa destacar aquí que la Unión Europea adoptó con bastante rapidez una línea política de reconocimiento del Mercosur como una realidad e inició un proceso negociador que está en curso, tratando de crear acuerdos orientados a constituir una gran zona de libre comercio que incluya ambos bloques; los obstáculos son considerables (Sistema General de Preferencias, proteccio-

nismo agrícola, etc.) pero ambas partes parecen estar interesadas en buscar acuerdos. Algo similar sucedió con Chile: luego de un periodo de fuerte reticencia de sus principales grupos empresariales, hoy el gobierno negocia activamente con el Mercosur la creación a corto plazo de un acuerdo de libre comercio, o de complementación económica amplia, abarcando la reducción de tarifas de importación de mercaderías y la liberación en inversiones y servicios. Muchos analistas toman estos hechos como prueba de que el Mercosur avanza y ha de consolidarse.<sup>1</sup>

Parece indudable que lo acordado tiene más parecido con el espíritu que tuvo la CEE, que era integracionista, que con la lógica puramente librecambista que anima el TLC. Si eso es correcto, puede sostenerse que el Mercosur es al mismo tiempo un acuerdo económico-comercial y un proyecto propiamente político, aunque sea a largo plazo; el haber optado por la unión aduanera deja en todo caso abierto ese camino hacia el futuro. Si las futuras relaciones de fuerzas políticas y económicas —intra y extrarregionales— consolidan ese camino, algo realmente nuevo se habría producido en América del Sur; sobre todo por la presencia, conflictiva pero cooperativa, de Brasil y Argentina simultáneamente.

Mas allá de las declaraciones de apertura hacia Estados Unidos y el mundo, el acuerdo logrado difiere bastante claramente de las "recetas" ortodoxas sugeridas por Estados Unidos y las agencias multilaterales, y genera tensiones que están aún lejos de ser resueltas. Es claramente llamativo que esa decisión política inicial haya sobrevivido a sucesivos gobiernos inestables y que a priori se los podía pensar poco inclinados a una solución de ese tipo, más aún si tenemos en cuenta la etapa histórica signada por la crisis económica de los años ochenta y la crisis del formato histórico del Estado en dichos países.

Si bien, como vimos, el protocolo de Ouro Preto redujo

<sup>1</sup> El proceso de aproximación UE/Mercosur vendría a reconocer y potenciar una situación que existía, de hecho, con anterioridad. Europa ya es el mayor inversor externo de los países del Mercosur, concentrando éste el 42% de los capitales invertidos en América Latina (especialmente Argentina y Uruguay). Por otra parte, el 26.8% del comercio exterior del Mercosur ya se realiza con la Unión Europea, frente al 21.5% con los países del TLC, 5.7% con Japón y 5.8% con los llamados Tigres Asiáticos.



provisoriamente el mercado común a una unión aduanera, y hay que esperar fuertes movimientos para neutralizar el avance hacia un real mercado común, es sostenible que de todos modos los pasos dados hasta ahora, ya incorporados plenamente Uruguay y Paraguay, constituyen para los cuatro países no sólo una revolución estratégica, sino que probablemente estemos ante la experiencia de integración económica subregional más significativa de las que se dieron hasta el momento en América del Sur.

La fuerte aceleración que ya se produjo de la inversión y sobre todo del comercio intra Mercosur y con el área ALADI —incluyendo el comercio mutuo argentino-brasileño— son indicadores muy significativos de una dinámica que probablemente haya sorprendido a muchos de los actores implicados, y que parece ya difícil de revertir, al menos totalmente.

Y no sólo por razones económicas, sino porque la “operación Mercosur” —tan plagada al inicio de definiciones confusas o ambiguas sobre su real contenido— implica potencialmente una revolución geopolítica en la subregión, sin duda frente a la vieja rivalidad argentino-brasileña, pero también para los dos “benjamines” empujados al acuerdo: Uruguay y Paraguay. Aunque se haya postergado el plazo para la coordinación de las políticas macroeconómicas y la libre circulación de factores productivos, si el proceso continúa es una transformación mucho más que económica la que está en juego.

Para los “chicos”, la posible reinserción negociada en un nuevo marco económico puede salvarlos de la marginación, pero también puede poner en riesgo su propia identidad nacional. Para los grandes —y más en general para la región— puede significar la primera sutura efectiva del gran “foso” hispano-portugués heredado de la colonia y mantenido hasta la actualidad.

Es decir que para todos ellos se abre un enorme desafío en el plano económico, pero también a nivel de sus estructuras sociales, políticas y culturales. Mas aún si se tiene en cuenta las enormes asimetrías —por cierto no sólo económicas— entre los cuatro países implicados. Las estructuras sociales y políticas son así puestas en fuerte tensión, aunque por razones de escala por ahora ello se manifieste con mucha más nitidez en Uruguay y Paraguay. Los

muy graves problemas macroeconómicos —de estructura y de coyuntura— que deben hoy gestionar los gobiernos de turno deberían aumentar aún más las tensiones internas que se han de generar si el proceso continúa su marcha, hipótesis ésta sin duda más fuerte hoy día que hace cuatro e incluso dos años. Las movilizaciones y las presiones, heterogéneas y contradictorias, que ejercen los distintos segmentos del empresariado y los sindicatos y actores sociales que se sienten perjudicados por el proceso son un signo indudable de esa realidad en marcha.

### **Algunos efectos económicos desde el Tratado de Asunción**

Más allá de las ambigüedades iniciales y los zigzagueos de su avance, se puede constatar —superando en eso a muchos pronósticos previos— que la constitución del Mercosur ha dinamizado fuertemente los procesos económicos intrarregionales al menos en tres rubros significativos: el comercio, las inversiones extranjeras directas y las infraestructuras físicas.

En el caso del comercio el salto desde 1990 fue realmente espectacular ya que la región se está convirtiendo en un mercado importante —en ciertos casos el principal— para las exportaciones entre los países miembros. No sólo para Paraguay y Uruguay para quienes ya era decisivo desde antes (actualmente el 40% del comercio exterior uruguayo se realiza dentro del Mercosur), sino también para Argentina (30%) y Brasil (14 por ciento).

Globalmente, en 1993 el comercio intrabloque creció 30% respecto al año anterior y se triplicó desde 1990. Para Brasil el comercio global con sus socios se duplicó entre 1991 y 1993, ocupando Argentina el segundo lugar entre los mercados compradores de Brasil, sólo superado por Estados Unidos. En los últimos cuatro años las exportaciones de Brasil para los otros tres países aumentaron cerca de cuatro veces. A su vez Brasil es el principal destino de las ventas argentinas, llegando al 21% de sus exportaciones. En el caso de Argentina sus exportaciones hacia el

grupo se duplicaron, con tendencia a seguir aumentando.

Otro dato significativo es que la mayor parte de la duplicación del comercio —desde 1991— entre 11 países de la ALADI (incluyendo México) se debió al crecimiento en el Mercosur, que pasó a representar el 42.5% del comercio entre esos 11 países contra un 33% al comienzo de la década.

Tendencia similar se constata en materia de inversiones extranjeras donde se han acelerado los procesos de inversiones cruzadas entre empresas y capitales intra Mercosur (con extensión a Chile), aunque todo parece indicar que en muchos casos se trata de capitales transnacionales, o de éstos asociados a capitales locales.

También se han producido preinversiones, inversiones o estudios de factibilidad en grandes proyectos de infraestructura física como son la hidrovía que conecta a los cuatro países y Bolivia saliendo por el Río de la Plata; el gigantesco proyecto de puente Buenos Aires-Colonia del Sacramento (lado uruguayo) que liga físicamente por el sur a Brasil, Uruguay y Argentina, el que será continuado por una supercarretera que unirá Sañ Pablo con Buenos Aires. Existen también importantes proyectos conectando el sur de Brasil con el norte argentino y en menor escala con Uruguay. Como un efecto subsidiario puede mencionarse el plan de pasos y túneles de baja altura por los Andes entre Argentina y Chile, que conectará más fácilmente por tierra a todo el Mercosur con el Pacífico.

### **Balance preliminar desde una perspectiva de “apoyo crítico”**

De lo dicho hasta aquí podría quizá deducirse —erróneamente— que el Mercosur actual es un talismán que habrá de resolver los graves problemas económicos, sociales y políticos que enfrentaban los cuatro países involucrados antes de su constitución. Por el contrario, está muy lejos de nuestro punto de vista el compartir los discursos panglosianos de muchos técnicos, dirigentes políticos y empresarios, quienes propalan la ficción interesada —o sim-

plemente corta de vista— según la cual a partir de ahora a “todos” (países y sectores sociales) les irá mejor.

Lo que quisimos, sí, fue mostrar que las transformaciones en curso no sólo parecen en buena medida irreversibles, sino que definen un nuevo marco estratégico, impensable hace pocos años. Marco que redefine “las condiciones” generales en las que habrán de desplegarse las acciones de los actores económicos, sociales y políticos de la región. Ello no significa que se anulen las contradicciones internas y regionales existentes —incluso podrán agravarse en muchos aspectos— sino que para que se diriman deberán tener irremediabilmente en cuenta la nueva situación.

Sin duda continúan planteados los graves problemas generados por:

- las políticas neoliberales que han estado vigentes en la región y su obcecación ideológica en la teoría del “goteo” y la reducción al mínimo del papel del Estado;

- las presiones de los organismos financieros multilaterales;

- la lógica centralizada de las empresas productivas multinacionales;

- los *lobbys* particularistas constituidos por las grandes empresas y grupos económicos nacionales;

- la contradicción entre la reconversión productiva intensiva en capital y la generación de empleo formal;

- la tendencia a desatender los mercados internos frente a la producción transable y exportable;

- la reducción de los problemas económicos al aumento del PIB global o sectorial con independencia de sus diversos costos sociales;

- el creciente predominio de enfoques macroeconómicos que privilegian la lógica financiera y fiscal frente a la productiva;

- la tendencia de las empresas grandes y medianas de resolver sus problemas de competitividad usando a los trabajadores como variable de ajuste (en empleo y salario);

- el debilitamiento de las organizaciones de trabajadores y otras instancias autónomas de la sociedad civil no empresarial;

- el deterioro de los niveles educativos básicos y de la calidad

y cobertura de las diversas prestaciones sociales;

- la tendencia a la segmentación del mercado interno y a la segregación de amplias capas sociales y regiones enteras en cada país;
- el surgimiento de fuertes tendencias a constituir lo que algunos han llamado democracias “delegativas” o de bajo perfil, con componentes autoritarios de nuevo tipo.

Todos esos problemas, y muchos más que se podrían enumerar, preexistían al Mercosur y no serán necesariamente resueltos por su entrada en vigencia. Pero un análisis adecuado debería comenzar por reconocer que la persistencia de las condiciones anteriores —es decir inexistencia del Mercosur— no garantizaba en absoluto su resolución desde un punto de vista progresista y orientado hacia una visión integral del desarrollo, atendiendo a los legítimos intereses nacionales y en un marco democrático y de creciente equidad social.

Nos parece más fecundo realizar el esfuerzo de redefinir, en el nuevo marco creado, los proyectos y las estrategias que procuran promover políticas alternativas a las que predominaron estos años en los países de la región. De hecho ese camino ya está comenzando a ser recorrido por los sectores intelectuales, sociales y políticos más significativos y mayoritarios en las oposiciones progresistas en cada país.<sup>2</sup>

En ese sentido —y para terminar— permítaseme citar *in extenso* pasajes de un texto reciente del doctor Marco Aurelio García, profesor de la Universidad de Campinas y secretario de Relaciones Internacionales del Partido dos Trabalhadores (PT) de Brasil:

La tendencia dominante actualmente en los gobiernos latinoamericanos es la de considerar estos procesos de integración (TLC/NAFTA, Mercosur, GRAN, G3, etc.) preferentemente como creación de zonas de libre comercio; por ello han insistido en la “compatibilidad macroeconómica” de los distintos asociados; lo que implicó inten-

<sup>2</sup> Por ejemplo en el plano político me refiero en especial al PT en Brasil, el Frente Amplio en Uruguay y al Frepaso y Frente Grande en Argentina. Todos ellos han optado por una estrategia de apoyo crítico y activo frente al Mercosur, en lugar del simple rechazo en bloque.

tos de homogeneización de las políticas económicas según un paradigma neoliberal. A pesar de esta tendencia dominante, las fuerzas progresistas deben construir una agenda distinta —pero positiva— para la integración, de manera de no repetir el error cometido en otras partes del mundo de oponerse sistemáticamente para luego perder la capacidad de influir sobre el proceso.

Esta agenda positiva parte del supuesto de que la integración debe constituirse —para todos los países de América Latina, o en sus expresiones subregionales como en el caso del Mercosur— en un instrumento de articulación y potenciación de sus capacidades nacionales para lograr una inserción internacional más favorable que la actual.

Por lo tanto la integración no es incompatible con un Proyecto Nacional de Desarrollo, ni tampoco algo que deba ser visto como posterior a él. Ambos proyectos son concomitantes, no existiendo buena integración que no contemple un proyecto nacional, ni un buen proyecto nacional que no abarque el tema de la integración.

Para no quedarse en un simple juego de palabras, es importante señalar que esa concepción de la integración exigirá la formulación de políticas industriales, agrícolas, educacionales, y de ciencia y tecnología, las que si no fueran absolutamente homogéneas igual deben ser altamente compatibles.

Estas políticas convergentes deben promover la complementariedad económica, aspirar al bienestar de sus poblaciones y a la solución de los graves problemas sociales que afectan a las poblaciones respectivas, así como a una presencia más soberana en el contexto internacional. Para ello es necesario definir una política común que pasa menos por medidas de protección (necesarias en ciertos casos, por periodos cortos) y más por la equiparación de las condiciones nacionales de producción, impuestos, créditos, costo de los insumos, apoyo científico y tecnológico. Solamente de esa manera es posible eliminar la oposición —sobre todo de los pequeños y medianos productores y los trabajadores— que se sienten perjudicados por los procesos de integración cuando deben competir en condiciones iniciales de desigualdad.

Una política de integración exige también definir una concepción del desarrollo que defina rigurosas condiciones mediambientales para todos los países miembros.

Pero es importante señalar que la integración no puede ser entendida exclusivamente como un proceso cupular y restringido a la

esfera económica. Por eso es fundamental la participación de las organizaciones sociales, en especial de los sindicatos, con el objetivo de definir políticas salariales comunes, y medidas de protección del empleo y en materia de previsión social. En estos terrenos se dará una batalla política decisiva en la medida que las orientaciones neoliberales dominantes empujan en el sentido de la “desregulación” y/o la “flexibilización” de las relaciones laborales, lo que desemboca en más desempleo y/o precarización del trabajo. En ese plano es de fundamental importancia la acción conjunta de los partidos, movimientos sociales y centrales sindicales para definir nuevas normas relacionadas con el mundo del trabajo.

A su vez, en la esfera del Estado los procesos de integración no pueden quedar circunscriptos a la acción de las cancillerías y a los encuentros presidenciales y/o de altos funcionarios del Ejecutivo. Es importante estimular la acción parlamentaria y asegurar que las representaciones nacionales en organismos multilaterales —como por ejemplo el Parlatino y la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur— sean pluralistas y reflejen la correlación de fuerzas político-partidarias de cada país, y puedan desembocar en la construcción de instituciones supranacionales que contribuyan a una mayor integración a nivel de los ciudadanos.<sup>3</sup>

### **Anexo: Algunos aspectos acordados en Ouro Preto**

El Mercosur, tal como finalmente se lo acordó en Ouro Preto, para regir desde el 1 de enero de 1995, con una zona de libre comercio y una unión aduanera, funcionará con cinco organismos de carácter básicamente intergubernamental (no supranacional como en la UE):

— el Consejo del Mercado Común (CMC), que hará la conducción política del proceso y tomará las decisiones, integrado por los ministros de Economía y Relaciones Exteriores;

— el Grupo Mercado Común (GMC), con funciones ejecutivas, integrado por cuatro titulares y cuatro suplentes por país;

<sup>3</sup> Ponencia presentada al V Foro de San Pablo, Montevideo, 25-28 de mayo de 1995.



— la Comisión de Comercio, subordinada al GMC, se ocupará de la aplicación de la Tarifa Externa Común (TEC) y del funcionamiento de la unión aduanera;

— la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur tiene carácter consultivo, deliberativo y de formulación de propuestas. Hará sus recomendaciones al Consejo a través del GMC;

— el Foro Consultivo Económico-Social donde se integran los empresarios y los sindicatos, que podrá hacer recomendaciones al Grupo Mercado Común.

Desde el 1 de enero el Mercosur tiene personería jurídica de derecho internacional y de derecho interno a cada país, ejercida por el CMC que podrá delegar en el GMC atribuciones para negociar acuerdos con terceros países u organismos internacionales. Las decisiones del Mercosur serán tomadas por consenso, mientras que las divergencias eventuales que surjan sobre la interpretación, aplicación y no cumplimiento de las disposiciones ya acordadas serán sometidas a los mecanismos previstos en el Protocolo de Brasilia creado en diciembre de 1991.

También desde el 1 de enero de este año comerciarán entre sí con tarifa cero y aplicarán la Tarifa Externa Común en el comercio extrazona (20% para el 85% del universo tarifario). Los demás productos, principalmente bienes de capital y algunas listas de exportaciones de cada país miembro, gozan de una tarifa común convergente que será única el 1 de enero del 2001. Las tarifas de informática convergirán en torno a la TEC en el año 2006.

Los productos que tenían salvaguardias nacionales mantendrán sus cuotas y el régimen de adecuación terminará dentro de cuatro años, cuando todos los productos de la lista de excepción deberán ser intercambiados con tarifa cero.

Uruguay —el país de menor PIB— mantendrá hasta el 2006 las ventajas contenidas en los convenios previos con Argentina (CAUCE) y Brasil (PEC), así como un porcentaje menor (50, y no 60 y 80%) de la regla de origen.



## El Grupo Andino: entre dos concepciones de la integración económica

GERMÁNICO SALGADO PEÑAHERRERA\*

### Introducción

Si hoy se desea apreciar lo que es el Grupo Andino, adónde va y cuáles son los problemas con los que puede tropezar, resulta útil volverse brevemente hacia el pasado para describir sus rasgos originales y apreciar críticamente los rumbos que esa agrupación tomó.

Se comenzará con un breve recuento de los aspectos de más relieve del Acuerdo de Cartagena original. Se describirán enseguida las vicisitudes de la integración andina y sus magros resultados, hasta llegar al golpe casi mortal que significó para ella la crisis de la deuda externa. Con esa perspectiva, será más fácil apreciar la trascendencia de sus nuevas modalidades, con las virtudes y debilidades propias de ellas.

Este recuento puede ser conveniente, además, para ayudar a comprender lo sucedido con toda la integración latinoamericana en los últimos años. No sólo sus formas originales partían de conceptos comunes, y en ese sentido era posible evaluarlas con criterios parecidos, sino que su evolución actual responde a motivaciones semejantes y ha tomado formas que son mucho más cercanas entre una y otra agrupación a las que se adoptaron en el pasado. La evolución del Grupo Andino en los últimos años es en general representativa de lo sucedido con toda la integración latinoamericana.

\* Diputado de la República de Ecuador, Congreso Nacional.

## La vieja integración latinoamericana y el Grupo Andino original

### PRINCIPIOS BÁSICOS Y CARACTERÍSTICAS DEL ACUERDO DE CARTAGENA

El Acuerdo de Cartagena representaba en su tiempo (1969) la decantación de las experiencias de la integración latinoamericana y podríamos agregar, las experiencias de las agrupaciones del resto del mundo en desarrollo, así como las reflexiones teóricas sobre esta clase de integración, que tiene diferencias, y muy importantes, con la integración entre países industrializados o desarrollados.

Con esos antecedentes, nos parece que conviene dedicar unas páginas a indicar objetivamente los principios o criterios que eran el fundamento de las características del Acuerdo de Cartagena; éstas configuraban una modalidad de integración muy distinta a la que actualmente está en boga en América Latina. No debe olvidarse que el planteamiento teórico del Acuerdo partía de una concepción diferente a la que hoy prevalece sobre las relaciones entre el funcionamiento de la economía internacional y el desarrollo de América Latina. Era claro que la región no podía sustraerse de la gravitación dinámica de la economía internacional, pero se trataba de una relación conflictiva, con efectos positivos y negativos. Había que evitar estos últimos o, al menos, ponerse en condiciones para negociar la apertura y minimizar en lo posible esos efectos negativos. Las políticas predominantes hoy, es cierto que con las secuelas manifiestas de una internacionalización mucho más avanzada (*v. gr.* flujos financieros), suponen que la relación es siempre positiva en sus consecuencias o, alternativamente, que nada se puede hacer para tamizar sus efectos. Antes y ahora, en esas concepciones, junto con sus elementos de racionalidad, hay el peso de una carga ideológica. Tenerla en cuenta es esencial para apreciar objetivamente la justificación de las modalidades elegidas de integración.

*El primer criterio* se refiere a los objetivos de la integración económica entre países en desarrollo y, concretamente, los de

América Latina. El Grupo Andino partía de la tesis de que el objetivo primordial es la industrialización mediante la ampliación del mercado. Es decir, un cambio de la estructura industrial anterior, basada fundamentalmente en el mercado nacional, por una estructura en la que sea posible el desarrollo de industrias con mayores escalas de producción y un mayor progreso tecnológico, gracias a la especialización. La tesis, además, era que ese cambio posibilitaría el desarrollo de actividades de exportación y una inserción más adecuada en el mercado internacional. La simple expansión del comercio intrarregional hecha con base en la estructura económica existente era un efecto positivo, pero muy limitado en su alcance y no debía ser el objetivo fundamental del proceso de integración. Para los países industrializados (desarrollados), en cambio, la expansión del comercio era mucho más importante y podía ser, probablemente, el objetivo primario de la integración.

De esa concepción se derivaba la importancia que tenía en el Acuerdo de Cartagena la política industrial común. No se trataba solamente de dar prioridad a la industria de escala, sino de poner en marcha una política industrial conjunta cuyo instrumento principal eran los llamados Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial (PSDI). Aparte de las especificaciones económicas y técnicas necesarias, estos programas debían incluir las decisiones sobre localización de las actividades productivas, lo que convenía particularmente para velar por la equidad del proceso.

Como fruto de su época, la política industrial de la integración andina se apoyaba en una modalidad de sustitución de importaciones, si bien con un arancel proyectado bastante más bajo que el predominante a nivel nacional.

Un *segundo criterio* se refería a la distribución de beneficios y costos de la integración. Si el cambio de la estructura industrial es el fin que persiguen los países en desarrollo que se integran, es evidente que todos los miembros de la agrupación deben poder participar en la expansión de las industrias de escala y aquellas que entrañan progreso tecnológico. Todos los miembros de la agrupación deben beneficiarse del cambio de la estructura industrial, y es de esa manera como, sobre todo, tendría que apreciarse la eficacia y la equidad del proceso. Si no hubiera esa participación,

la estabilidad de la agrupación de integración estaría en riesgo por la insatisfacción de alguno o algunos de los miembros, como lo ha comprobado reiteradamente la experiencia histórica.

El Acuerdo de Cartagena establecía un tratamiento preferencial en casi todos los mecanismos de la integración en favor de Bolivia y Ecuador, los dos países calificados como de menor desarrollo relativo. Esto correspondía con uno de los objetivos del Acuerdo: conseguir un "desarrollo armónico y equilibrado". De este tratamiento preferencial, el instrumento sin duda más importante eran los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial, los que, como se ha dicho, debían determinar localizaciones.

El *tercer criterio* se derivaba de los dos anteriores y tenía además en cuenta la experiencia del funcionamiento del mercado. El libre comercio, actuando a través del mecanismo de precios, no es adecuado para conducir a un desarrollo eficaz de las industrias de escala ni para promover una distribución equitativa en el desarrollo de las mismas. El mercado tiene un cometido importante que cumplir en la integración de las actividades existentes, aun cuando sea siempre proclive a una concentración de beneficios en los miembros más adelantados y poderosos, sesgo que hay que precaver o compensar, pero no es funcional en la asignación de recursos hacia muchas de las actividades cuyo desarrollo busca primariamente la integración. Para ellas, la mejor vía son decisiones concertadas basadas en una planificación, aun cuando el desarrollo posterior quede confiado cada vez más al mercado. Ése fue el juicio que fundamentó la vigencia de los dos mecanismos en el Acuerdo de Cartagena: el mercado para la gran mayoría del universo productivo, y la planificación (PSDI), que finalmente se limitó a cuatro sectores industriales, con unas 600 partidas arancelarias de un total de alrededor de 6 000. El programa de liberación para la parte no programada era automático y lineal (10 años), al igual que para el arancel externo común, con plazos más largos para los países de menor desarrollo relativo. Para los sectores planificados (incluidos en los PSDI), cada programa debía establecer la modalidad de adopción de la liberación y el arancel externo común.

El *cuarto criterio* se refería a la inversión extranjera y, más concretamente, a las empresas trasnacionales, que en los años sesen-

ta, al gestarse el Grupo Andino, aparecían ya como una de las influencias más poderosas en la división internacional del trabajo. La tesis era que había que contar con ellas: tenían el control y frecuentemente el monopolio de las tecnologías de avanzada; su ámbito internacional, además, les daba una especial competencia para moverse en el mercado mundial. Tenían enormes ventajas sobre la empresa nacional, pero no eran equivalentes a éstas en su relación costo-beneficio para la economía nacional, aparte de la obvia subordinación de su funcionamiento en los mercados nacionales a sus intereses globales. Convenía atraerlas por sus ventajas, pero había que facilitar a la vez la transferencia gradual de sus capacidades a la empresa nacional. La integración, con la oportunidad de ampliación de mercados que ella significaba, era la ocasión para negociar condiciones más favorables para los países en sus tratos con ellas.

Ésas fueron las razones que indujeron a los creadores del Acuerdo a establecer desde el principio (Declaración de Bogotá, 1966) la necesidad de un régimen común sobre la inversión extranjera. A finales de 1970, el Acuerdo adoptó la Decisión 24 que cumplía esa finalidad.

El *quinto y último criterio* era la consecuencia lógica de los objetivos asignados a la integración y de las características de sus principales instrumentos. Si debía existir una planificación subregional y ésta debía preocuparse no sólo de la eficacia sino de la equidad, era necesario contar con una institución que velase por los intereses del conjunto, es decir, de esencia comunitaria, y que tuviera la integridad y la capacidad técnica para proponer una programación. Ésta era la Junta, con su privilegio de iniciativa. Correlativamente, cabía reservar para la Comisión de Representantes de Gobiernos una instancia en que pudiese prevalecer un voto mayoritario para ciertos temas de importancia. Los intereses de todos, entre ellos los más débiles, se suponía que se considerarían en las propuestas de la Junta (y sus modificaciones), y en circunstancias excepcionales era legítimo proceder por mayoría para evitar estancamientos estériles.

Ésos eran los principios que respaldaban el Acuerdo de Cartagena. Pese a las dificultades de la negociación, ellos se reflejaron



adecuadamente en el texto aprobado. Éste quizá tenía exceso de disposiciones intrascendentes sobre el tratamiento preferencial a los países de menor desarrollo relativo, que a la postre resultaron engorrosas, irritantes y contraproducentes, e incurrió en una omisión seria al no incluir un sistema eficaz de solución de controversias. El Tratado del Tribunal Andino de Justicia, que era el mecanismo indicado, se aprobó sólo en 1979. Muchos problemas se habrían evitado si él hubiera actuado desde el principio.

#### FUNCIONAMIENTO

La aplicación del Acuerdo demostró, una vez más, lo que es obvio: que no existen instrumentos internacionales válidos si las partes no continúan convencidas de sus finalidades y no están dispuestas a atenerse a sus reglas. En mérito a la brevedad, se señalarán solamente los hitos más importantes en la evolución del Grupo Andino desde 1971, año en el que realmente se pusieron en marcha los mecanismos de integración, hasta 1987 en que el Acuerdo se reformó sustancialmente mediante el Protocolo de Quito.

Antes de hacerlo conviene destacar que durante este mismo periodo América Latina —y los países del Grupo Andino— pasaron por una de las épocas más difíciles de su historia reciente. No se trataba únicamente del problema de la deuda externa, con todas las consecuencias que ocasionó, sino de una auténtica crisis de ideologías, concepciones de Estado y formas políticas. Contemporáneamente, además, la sociedad internacional y su economía se habían transformado vertiginosamente. Muchas de las vicisitudes del Acuerdo de Cartagena se explican por estos cambios que han tenido una fuerza avasalladora.

Para esta síntesis, la vida del Grupo Andino puede dividirse en las siguientes etapas: una de formación, que va de 1971 a 1975-1976; un periodo de creciente cuestionamiento y pérdida de dinamismo, de 1976 a 1982; luego la época de la crisis financiera y del estancamiento o, más bien, regresión de la integración, de 1983 a 1988, y finalmente el periodo de reactivación que dura

hasta hoy y que en otra parte hemos denominado como de "integración y apertura externa", de 1989 a nuestros días. Esta última época será tratada en el último capítulo, ya que en ella se modificó radicalmente la modalidad de integración establecida por el Acuerdo de Cartagena original.

*De 1971 a 1975-1976* el Grupo Andino avanzó ciñéndose en general a las metas fijadas en el Acuerdo. Comenzó el desmonte de restricciones y gravámenes al comercio interno y se adoptó el arancel externo mínimo común. El efecto sobre el comercio fue evidente y las exportaciones intragrupo aumentaron de 111 millones de dólares en 1970 a 613 millones en 1976. La eliminación total de aranceles concedida a una nómina de productos de los países de menor desarrollo relativo posibilitó el que uno de ellos, Ecuador, participase de la expansión del intercambio. Eso no sucedió en la misma medida con Bolivia, que tenía más dificultades en encontrar oportunidades de exportación. En general el aumento mayor del comercio fue en productos manufacturados no tradicionales, lo que correspondía con los objetivos del Acuerdo. Del total de exportaciones intrasubregionales (excluido combustibles) en 1976, el 69% venía de productos no tradicionales industriales.

No hubo retrasos en las armonizaciones de políticas previstas para los primeros años del Acuerdo, incluso la aprobación del Régimen Común para el Capital Extranjero a principios de 1971. Fue más difícil avanzar con la programación industrial. En 1972 se aprobó el primer programa sectorial, el de la industria metalmeccánica; pero la adhesión tardía de Venezuela en 1973 obligó a reformularlo y renegociarlo. Únicamente en 1975 se aprobó un segundo programa, esta vez sobre la industria petroquímica. Es decir, transcurrió prácticamente casi todo el periodo de formación sin que ningún programa se pusiese en marcha plenamente. También durante estos años comenzó a negociarse el arancel externo común del Grupo, que tropezó de inmediato con diferencias insalvables entre la posición de Chile y la de los otros cuatro países. El golpe militar de 1973 en Chile había cambiado por completo las tesis políticas del gobierno chileno y esto fue evidente desde 1974 con su neoliberalismo militante. En esas condi-

ciones, era imposible llegar a un consenso. Chile dejó el Grupo en 1976 por esa y otras razones, y con su salida se cerró este periodo que había comenzado con tanto dinamismo y que llegaba a su fin con una gran incertidumbre respecto de la aplicación de dos instrumentos tan importantes como los programas industriales y el arancel externo común.

Por añadidura, los años transcurridos habían demostrado, por causas difíciles de dilucidar, que el proceso estaba afectado de una evidente inseguridad jurídica. El incumplimiento de las decisiones de la Comisión, raro al principio, fue haciéndose cada vez más frecuente y al final era uno de los escollos más serios para avanzar en la integración. El proceso no tenía costos ni sacrificios perceptibles para ningún país y, en ese sentido, los incumplimientos no tenían explicación. Se echaba de menos la existencia de un Tribunal de Justicia que habría podido superar desde el principio esta tendencia que tan adversas consecuencias tuvo para la vida del Acuerdo.

A 1976 el Grupo llegó debilitado, con problemas técnicos y políticos muy complejos por resolver. Las exportaciones intragrupo continuaban en crecimiento, a un ritmo algo más lento que antes, pero por montos sustancialmente mayores. En 1979 superaron los 1 050 millones de dólares y en 1981 llegaron a 1 238 millones. Sin embargo, era manifiesto que dicha tendencia era fruto de la inercia, y que tarde o temprano se detendría si las negociaciones de los otros instrumentos no se reactivaban y éstos no se definían rápidamente. Por lo pronto fue necesario ampliar varios plazos que habían vencido o que estaban cerca de fenecer. Primero ese tema se trató en el Protocolo de Lima (octubre de 1976) y luego, ante el paso del tiempo sin resultados, en el llamado Protocolo de Arequipa (abril de 1979). En definitiva, se amplió el plazo para la presentación de Programas Industriales de 1975 a 1979; para la adopción del arancel externo común hasta 1984 para los países mayores, y hasta 1989 para los de menor desarrollo relativo. Originalmente esos plazos terminaban en 1980 para los mayores, y en 1985 para Bolivia y Ecuador. Incluso el programa de liberación, es decir, la constitución de la zona de libre comercio, fue también objeto de prórrogas: para Colombia, Perú y Vene-

zuela, la meta fue finales de 1983 (antes 1980), y 1989 para los de menor desarrollo relativo, con una posibilidad de llegar hasta 1990.

Entre esas dos reformas se había aprobado un programa, el de la industria automotriz (1977), quizás el más importante por sus características, pero uno de los más complejos en su realización. Los programas metalmecánico y petroquímico habían dado ya lugar a comercio. El petroquímico beneficiaba a los países que ya tenían inversiones hechas: los tres países mayores. El programa metalmecánico, que había inducido inversiones también en Ecuador, se vio plagado por incumplimientos, especialmente en la aplicación del arancel externo común. En resumen, la programación industrial, por varias razones, especialmente los incumplimientos, no funcionaba como un elemento equilibrador y eso se advertía particularmente en relación con Bolivia, que no había aprovechado casi en absoluto de sus teóricas asignaciones. El resultado era una resistencia de los países de menor desarrollo relativo a la apertura de sus mercados y las prórrogas consiguientes de los plazos originalmente acordados. Al final se admitió que en el programa general de liberación éstos comenzaran la desgravación en 1980 y la culminaran prácticamente en 1990. El hecho tuvo consecuencias, pues deterioró seriamente el ambiente de negociación, particularmente con Ecuador.

La negociación del arancel externo común siguió empantana-da. En esos años fue Perú, influido también por las tesis neoliberales, el que adoptó una posición opuesta a los demás en el nivel del arancel. El consenso fue nuevamente imposible y en esas condiciones se inició la década de los ochenta. El propio programa automotor, que tanto había costado negociar y aprobar, no fue puesto en vigencia sino por un país y pronto fue evidente que había nacido muerto.

El Grupo Andino cruzaba el umbral de los años ochenta con un instrumento vital no definido, el AEC, y la programación industrial desacreditada. En esos años se habían adoptado iniciativas valiosas en otros terrenos, por ejemplo los programas andinos de desarrollo tecnológico (PADT) y el trabajo de la Corporación Andina de Fomento y del Fondo Andino de Reservas, pero la

frustración de las negociaciones en los temas considerados prioritarios resentía a todo el proceso de integración. Se sumaron, además, circunstancias desgraciadas que, aparte de enfriar las relaciones entre los miembros, resultaron en prolongados periodos de parálisis en las negociaciones: en 1981 el breve brote de hostilidades en la frontera de Ecuador y Perú, y anteriormente el golpe de Estado de García Mesa en Bolivia, que excluyó temporalmente a la representación boliviana de la Comisión. Todos estos hechos afectaban gravemente el proceso y el deterioro se advertía sobre todo en la frecuencia creciente con que se ignoraban las decisiones comunitarias. Entre otras cosas por esa razón, las exportaciones intragrupo perdieron dinamismo en su crecimiento en 1980 y 1981 y descendieron ligeramente en 1982.

Esta tendencia no era sino el prelude de lo que sucedió *en 1983 con el estallido y la propagación de la crisis de la deuda externa*. Todas las agrupaciones de integración de América Latina acusaron el efecto que la terrible restricción de balanza de pagos impuso a los países latinoamericanos, casi sin excepción. El Grupo Andino fue probablemente menos afectado que la integración centroamericana, pero las consecuencias fueron, en todo caso, muy severas. El Grupo se inmovilizó por varios años y podría haber llegado al colapso si el Protocolo de Quito (1987) no hubiera significado un bienvenido compás de espera para recobrar algún horizonte.

Las circunstancias de la crisis son sobradamente conocidas incluso en sus efectos sobre la integración. Basta con citar unas pocas cifras para dar idea de la profundidad de sus efectos. En 1983 las exportaciones subregionales cayeron casi 40% en relación con el año anterior (de 1 183 millones de dólares en 1982 a 753 millones en 1983). Con oscilaciones, el comercio se mantuvo estancado en los años siguientes para caer a su cifra más baja en 10 años en 1986, con 655 millones de dólares. Aparte de la contracción de la demanda, que debe haber influido, ese descenso violento de las ventas fue la obra de la aplicación de restricciones de todo género al comercio andino. Algunas de ellas fueron tan brutales que deben haber dejado una secuela de resentimiento que tardó en disiparse. Por ejemplo, las ventas de Ecuador a Venezuela descendieron de 54 millones de dólares en 1982 a 1.5

millones en 1983. No es extraño que la relación recíproca haya sufrido de una caída parecida: de 34 millones a 3.8 millones de dólares en los mismos años.

De hecho, la consecuencia de la crisis fue la suspensión del programa de liberación y su sustitución por un sistema de restricciones que se denominó "comercio administrado". Con prescindencia total de las reglas del Acuerdo de Cartagena se negociaron y celebraron convenios bilaterales de comercio entre los países miembros. Con nóminas de alrededor de 200 a 300 productos "sensibles" por país, que se admitían al intercambio pero sujetos a restricciones cuantitativas, el alcance total de esta red de intercambio bilateral significaba una reducción drástica del ámbito del comercio, especialmente respecto de las incipientes exportaciones de productos manufacturados, que eran, como se dijo, el objetivo máspreciado del Acuerdo de Cartagena original.

*Este periodo cierra con la suscripción del Protocolo de Quito en 1987 y el transcurso de 1988, que fue, en cierto modo, una continuación de la vida lánguida del Grupo Andino, aun cuando con un marco jurídico renovado en las formas, si bien caduco en el fondo desde el principio. El Protocolo de Quito tuvo una virtud: remedió la ilegalidad flagrante en que había caído el Acuerdo de Cartagena y, en ese sentido, evitó quizá la ruptura; y fue la primera reforma real del sistema original de la integración andina.<sup>1</sup> La reforma fue drástica y desmontó los principales mecanismos del Acuerdo; hoy tiene principalmente un interés histórico, porque el sistema establecido fue superado por los hechos a partir de 1989. Sin embargo, cabe referirse brevemente al sentido de la reforma, porque ella destaca los mecanismos que provocaban la insatisfacción de los miembros. En síntesis, el Protocolo de Quito:*

a) Redujo las exigencias del Acuerdo original. La adopción del arancel externo común quedó sin plazo y se admitía, como un arbitrio temporal, la continuación de las restricciones para los productos "sensibles" incorporados al "comercio administrado".

<sup>1</sup> Las anteriores: Protocolo de Lima y Arequipa, no se habían ocupado sino de prórrogas de plazos.



b] Por primera vez se orillaba el estricto multilateralismo que era inherente a la integración, permitiendo la celebración de acuerdos de complementación industrial entre dos o más miembros. En este extraño sesgo bilateral, el Grupo Andino siguió a la ALADI.

c] Se sustrajeron de la programación industrial sus instrumentos más valiosos, entre ellos la asignación de proyectos, con mínimas excepciones. Se admitían varias clases de programas, pero de hecho el sistema fue debilitado hasta la inocuidad.

d] Se eliminó la exclusividad de propuesta de la Junta, es decir, su atributo más interesante para darle influencia real en las negociaciones.

Es útil mencionar estos cambios porque, con excepción del primero, subsisten en el Acuerdo vigente y en las políticas de integración. La vigencia de la reforma tonificó en cierta medida el comercio, pero las trabas puestas por el "comercio administrado" mediatizaban su dinamismo. Fue necesario llegar a 1989 para que la situación comenzara a cambiar significativamente.

### **La experiencia: las razones posibles de la frustración**

Antes de abordar la última etapa, la que ha llevado a la situación actual del Grupo Andino, en que ciertamente hay cambios notorios en relación con el pasado, creemos que conviene detenerse para preguntarse cuáles fueron las razones de los resultados insatisfactorios del Grupo Andino en estos casi 20 años de existencia.

La respuesta que puede dar alguien que ha intervenido de modo activo en el proceso está expuesta inevitablemente a prejuicios y valoraciones subjetivas. Se tratará en lo posible de evitarlas y de juzgar los hechos con objetividad. Y ya que la descripción anterior ha cargado las tintas en los problemas que esa agrupación ha experimentado, antes de responder es justo establecer brevemente un balance de sus aspectos positivos, que también han existido sin duda alguna.

El Acuerdo de Cartagena profundizó el aporte que ya había



hecho ALALC creando corrientes regulares de comercio entre los países miembros y dando origen a intercambios que antes no existían. Sobre todo, indujo una expansión de exportaciones de manufacturas que, pese a los problemas, se han mantenido en el curso del tiempo y aún generan ventas importantes de productos complejos, incluso bienes de capital. La época de oro del comercio de manufacturas llegó hasta 1982-1983 y fue la crisis financiera la que recortó violentamente la diversificación del intercambio, que había seguido creciendo no obstante los incumplimientos y el estancamiento de las negociaciones. Es este panorama último el que se visualiza ahora y oscurece lo que realmente se consiguió.

Lo que es más interesante, un buen número de los productos industriales que surgieron en el comercio andino son ahora, y crecientemente, exportaciones que van fuera de la subregión. La mayoría surgieron de la programación industrial, especialmente la de la industria metalmeccánica. El mismo ambiente de restricción de los años ochenta forzó esa diversificación de mercados que está consolidándose. Para no citar sino dos ejemplos en países que no eran precisamente exportadores regulares de productos industriales, basta con mencionar los barcos de pesca y las bombas hidráulicas de Perú y las herramientas electromecánicas y los instrumentos de corte y seccionamiento eléctrico de Ecuador. Este último país, de menor desarrollo relativo, es también ahora un exportador modesto de bienes de capital y cuenta con actividades en las que puede basarse un esfuerzo de diversificación de exportaciones de manufacturas. Por varias razones ése no fue el caso de Bolivia, y es un pasivo de la integración andina que cabe reconocer. Pero hubo logros importantes y hay que destacarlos; no correspondían con las expectativas, pero eso no resta méritos a lo construido.

Hay otros muchos resultados positivos que son el fruto de haber creado un marco apropiado para la acción conjunta; por ejemplo, las instituciones financieras del Grupo a las que ya se hizo mención. La CAF es ahora un oferente importante de préstamos de desarrollo y de asistencia técnica para los gobiernos miembros. El Fondo Andino de Reservas sacó de apuros a varios países en el clímax de la crisis financiera gracias a su apoyo de balanza de

pagos. Hoy se ha transformado en el FLAR, de alcance latinoamericano. Y podrían citarse otros ejemplos. Lo importante es que el trabajo del Grupo estableció vínculos más firmes entre los países y les enseñó a trabajar en conjunto, y eso es algo que podría aprovecharse en el futuro en la nueva época dinámica que al parecer ha surgido.

No obstante, hubo problemas y es sano el darse cuenta de ellos. Éstas son las conclusiones más pertinentes del análisis respecto a sus orígenes.

Como todo fenómeno social, la evolución de una integración depende de una serie de hechos externos sobre los cuales las políticas de integración no tienen influencia, sino que resultan más bien afectadas por ellos. En el Acuerdo de Cartagena tuvo ese carácter el cambio que significó la entronización de la concepción neoliberal en Chile con el golpe de Estado de 1973. La tesis neoliberal, con su apego a la apertura al mercado mundial, era y es incompatible con una integración regional como la del Grupo Andino de entonces. El conflicto era manifiesto en el nivel del arancel externo común. Chile sólo estaba dispuesto a aceptar un arancel muy bajo y poco disperso. Los demás tenían en mente aranceles mucho más altos y con varios niveles. No había posiciones intermedias posibles. Chile dejó finalmente el Grupo, pero la corriente neoliberal ha seguido influyendo en América Latina y en el Grupo Andino. Mientras persistió una diferencia de ideologías o concepciones de política económica no hubo posibilidad de llegar a un consenso y eso impidió la adopción del arancel externo común, lo que debilitó mucho al Grupo. Finalmente parece que ahora sí es posible un acuerdo, justamente porque las concepciones económicas de todos los gobiernos miembros se ha aproximado mucho y ya no existen esas incompatibilidades, aun cuando haya dudas sobre la efectividad del arancel que puede ser aprobado en esas condiciones.

Éste ha sido un hecho externo que ha marcado la vida del Acuerdo de Cartagena. Pero no es el único. Son también atribuibles a fenómenos externos las perturbaciones que se han suscitado como consecuencia del problema territorial Ecuador-Perú, o la dificultad de la relación con Bolivia como secuela de la instaura-

ción de una dictadura. Estos dos hechos significaron un largo periodo de interrupción de los trabajos del Acuerdo, lo que no deja de ser un impedimento serio si hay temas críticos de por medio, como era precisamente el caso.

Y resta, por último, otro hecho externo que casi da al traste totalmente con el esfuerzo de integración: la crisis de la deuda externa. Se han explicado ya las razones; sólo resta decir que todavía influye, en la misma medida en que el problema de la deuda y el ajuste siguen siendo una perturbación que acapara la atención de los gobiernos e impide la articulación de una real política de desarrollo. La integración económica sólo se la puede concebir como una acción que debe proyectarse en el largo plazo. Si no es así, pierde relieve y prioridad y eso es lo que ha sucedido y creemos que sigue aún sucediendo.

La conjunción de todos estos hechos externos bien puede llevarnos a afirmar con verdad que la integración andina ha sido muy poco afortunada por las circunstancias en que le correspondió nacer y evolucionar. No sirve de consuelo el comprobarlo, pero al menos ayuda con ecuanimidad a apreciar las causas de esta evolución accidentada.

Hay otras causas del fallo de la integración andina y éstas son atribuibles al modelo de integración o a las características de las políticas correspondientes.

La falla que más atención atrajo fue, sin duda, la de la programación industrial: era la innovación más trascendental que había hecho el Acuerdo a las políticas de integración y su implantación fue seguida con la máxima expectativa. Sin embargo, desde el principio fue el instrumento más controvertido dentro del propio Acuerdo, y era natural que así fuese porque mientras los PSDI convenían a los países que se sentían más débiles entre los miembros, por esa misma razón no eran vistos con buenos ojos por los que se tenían por más adelantados o fuertes en la circunstancia concreta. La posición al respecto de los tres países mayores varió en el tiempo y según los sectores, pero en general se fue tornando cada vez más reticente. La de Bolivia y Ecuador fue obviamente siempre más favorable al sistema. Es interesante que esa diferencia de pareceres no existía al gestarse el Grupo Andino, cuando la rei-

vindicación común era justamente la concentración de beneficios que se había producido en ALALC. En todo caso, al apreciar lo sucedido con la programación industrial no hay que olvidar estas posiciones nacionales que explican, parcialmente al menos, las grandes dificultades de las negociaciones y los incumplimientos de ciertas estipulaciones clave en los programas.

Hubo naturalmente razones técnicas que dificultaron la preparación, la negociación o la ejecución de programas. La negociación habría podido ser mucho más racional si todos o una buena parte de los programas se hubieran negociado en conjunto. Pero la preparación de los programas era muy compleja y no hubo alternativa a presentarlos uno a uno a medida que se terminaba su preparación. Eso hizo que en la negociación de cada programa fuese obligado a buscar un equilibrio en la participación de todos los miembros. En la metalmecánica eso era posible y necesario,<sup>2</sup> pero en la petroquímica, por ejemplo, con grandes tamaños de plantas y pesadas inversiones, el único arreglo posible para dar sitio a todos fue plantear complejos industriales que exportasen la mayor parte de su producción al mercado mundial, lo que resultó a la postre inviable.

A posteriori puede pensarse que habría sido preferible concentrarse en muy pocas actividades industriales, las de escalas más adecuadas para el mercado subregional, y negociar sus asignaciones en sólo un acto. Pero aun eso habría tenido dificultades muy serias por las intrincadas relaciones intra e intersectoriales que el tejido industrial implica. En todo caso, habría sido un método menos exigente que el que finalmente se siguió. La condición habría sido preparar la propuesta en un plazo relativamente breve (quizás un año) para no decepcionar las expectativas de los gobiernos que esperaban con verdadera ansiedad el momento de actuar para concretar sus esperanzas en la integración.

Hubo también errores de apreciación en algún programa sobre la capacidad de los países para dar el salto tecnológico que se suponía posible con la integración. La diferencia de infraestructura industrial y desarrollo tecnológico entre los cinco países era

<sup>2</sup> Por la importancia de ese sector como parte de la infraestructura industrial.

muy marcada. Había un periodo relativamente corto en que la programación industrial podía apoyarse en ventajas comerciales significativas (*v. gr.* apertura exclusiva de mercado para el país que tenía la asignación). Se tendía, por lo mismo, a subestimar las diferencias de capacidad y a concentrar toda la acción planeada en ese periodo para el cual se contaba con instrumentos válidos, que era el horizonte real de los PSDI. El resultado fue en algunos casos asignaciones finalmente no viables, especialmente en el caso de los países de menor desarrollo relativo y sobre todo en Bolivia. La heterogeneidad pone límites severos incluso a la programación industrial y eso no fue admitido plenamente y desde el principio por las expectativas nacionales, que el trabajo técnico no podía desatender permanentemente en perjuicio de la buena disposición de las partes.

Por último, este esfuerzo de planificación industrial coincidió con un periodo turbulento de la economía internacional, durante el cual se desencadenaron cambios tecnológicos que modificaron la industria mundial. Cuando estalló la crisis energética (1972-1973) se trabajaba en la preparación de programas como el petroquímico y el automotor, que se vieron inmediatamente afectados por ella. Eso no sólo demoró su preparación, sino que generó una incertidumbre sobre las soluciones técnicas, que inevitablemente perjudicó las negociaciones y la ejecución de los programas, especialmente en el caso del automotor.

En resumen, por muchas razones, de orden político (posiciones nacionales) y técnico, la programación industrial del Acuerdo de Cartagena no funcionó adecuadamente y a la postre fue reducida a la impotencia. No es exagerado decir que desde el principio su influencia fue erosionada por dificultades sin cuento, entre las cuales no fue la menor el incumplimiento abierto a sus disposiciones, muy grave cuando se trataba de asignaciones destinadas a atraer inversiones que perdían totalmente en credibilidad. Quienes más afectados se vieron por esta falla fueron los países de menor desarrollo relativo, pero todos han sufrido del malestar y la destemplanza que produjo en las negociaciones, incluso de los otros instrumentos del Acuerdo.

Creemos que si hubiese existido un ánimo de encontrar solu-

ciones, con buena voluntad y realismo de todas las partes habría sido posible llegar a un tipo de programas industriales que cumplieran su función. Su alcance probablemente habría sido más modesto que el que originalmente se atribuyó al instrumento, pero si servían para facilitar a todos los miembros el desarrollo de algunas industrias de interés económico o tecnológico se habría encontrado un principio de solución a uno de los problemas críticos de la integración entre países en desarrollo. Ninguna agrupación de esta clase ha estado más cerca que el Grupo Andino de resolverlo. Es sensible que el empeño se haya abandonado, como de hecho se hizo con el Protocolo de Quito.

Otra circunstancia que, en nuestra opinión, contribuyó al deterioro del ambiente de negociación fue sin duda el abuso de un tratamiento preferencial intrascendente en favor de los países de menor desarrollo relativo. Se ha indicado ya que el Acuerdo abunda en disposiciones al respecto, algunas de tan poca importancia real que, con consentimiento de todos, nunca se pusieron en práctica (*v. gr.* márgenes de preferencia). Fueron las secuelas de una negociación acuciosa a la que los países de menor desarrollo relativo llegaron con las pobres experiencias del funcionamiento de ALALC. Muy pocas de las disposiciones del Régimen Especial para Bolivia y Ecuador (cap. XIII) que finalmente quedaron en el Acuerdo tuvieron efectos de alguna consideración. La llamada "nómina de apertura inmediata" (art. 97, inciso b) fue probablemente la más útil porque surtió efectos al año de haberse iniciado el funcionamiento de los órganos del Grupo Andino. Buena parte de las demás otorgaban preferencias o privilegios que retrasaban el cumplimiento de ciertas obligaciones y fue finalmente hacia ellas donde gravitó, con el paso del tiempo, el tratamiento preferencial, especialmente cuando ya fue evidente que la programación industrial no iba a estar en condiciones de cumplir sus fines. La frustración de los países de menor desarrollo con la programación industrial les llevó a reclamar y conseguir prórrogas repetidas a la aplicación del programa de liberación. Y se abusó tanto de esa licencia, que casi 20 años después de suscrito el Acuerdo Bolivia y Ecuador no habían hecho sino una de las reducciones de gravámenes establecidas en él en beneficio de los países mayores. Se había liberaliza-



do el comercio de los pocos productos incluidos en la programación industrial, pero en cuanto al grueso de la producción que correspondía al programa automático de liberación no se había avanzado prácticamente nada en un proceso de liberalización que los países mayores habían culminado ya.

Esta situación, en la que estaba de hecho sólo uno de los dos países, Ecuador, ya que Bolivia había reducido drásticamente sus niveles arancelarios generales desde 1985, creó un clima de negociación tenso e irritado en el que era muy difícil que se encontraran salidas a los problemas del Grupo, especialmente si concernían al tratamiento preferencial. Ha sido un factor coadyuvante, creemos que importante, de la falta de dinamismo que el Grupo acusó en los últimos años.

Por último, cabe reiterar el peso que tuvo en el resultado final la tendencia al incumplimiento de las obligaciones del derecho comunitario, a la que se hizo referencia anteriormente al deplorar que el Tribunal de Justicia no se haya establecido desde el principio de la vida del Acuerdo. La frecuencia de las violaciones al derecho fue creciente con el tiempo hasta alcanzar proporciones realmente paralizantes cuando la crisis financiera. No tenemos la pretensión de señalar las causas remotas de este mal, que tan común es en América Latina. En el fondo revela inmadurez institucional y es una de las debilidades más serias con las que puede tropezar un proceso de integración consensual, cuya primera condición para mantenerse y progresar es contar con un mínimo de seguridad jurídica.

### **Integración y apertura externa: las nuevas tendencias**

A partir de finales de 1988 los conceptos y las políticas de integración experimentaron una rápida transformación, que sigue un curso paralelo con las corrientes de liberalización externa que desde entonces predominan en las políticas económicas de la región. En otro estudio<sup>3</sup> hemos hecho una breve reseña de los acontecimientos

<sup>3</sup> "Integración Latinoamericana y apertura externa", en *Revista de la CEPAL*, núm. 42, diciembre de 1990, Santiago, pp. 147-169.



tos y se han analizado las causas que explican esa evolución que ha llevado en poco tiempo a abrir o liberalizar casi totalmente las economías latinoamericanas, no sólo al comercio exterior sino a la inversión extranjera y, en general, a los flujos de capital. En rigor esa apertura precede a las nuevas tendencias de la integración y éstas, en ese sentido, pueden ser consideradas una extensión o un subproducto de la apertura. En lógica, el abatimiento a niveles bajos de las barreras frente al mundo habría eliminado la razón de ser de la integración si ésta no se hubiese apresurado a culminar su propio proceso de liberalización tan rápida y ampliamente como fuese posible. Es lo que sucedió, pero apelando además a una racionalización que devolvía el concepto de integración a los viejos moldes neoclásicos de la teoría pura de comercio internacional. Luego se examinarán sus consecuencias. Por ahora la intención es destacar su relación con las políticas de apertura.

Como la propia tendencia a la apertura, las nuevas corrientes de la integración han tenido un alcance latinoamericano. Su primera manifestación formal fue la suscripción del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre Argentina y Brasil a finales de 1988, que se superpuso al Programa de Integración y Cooperación Económica al que los dos países se habían comprometido en 1986: una interesante fórmula de la integración selectiva que había comenzado a dar frutos sobre todo en el comercio de bienes de capital. El nuevo Tratado establecía una liberalización frontal del comercio de bienes y servicios en 10 años, con un mercado común como meta en tiempo no especificado. Evidentemente estaban ya en ebullición las inquietudes que no tardaron en manifestarse en un foro político, el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, entonces conocido como el Grupo de los Ocho y posteriormente como el Grupo de los Diez.

Es en la Declaración de ICA de ese Grupo (Reunión de Presidentes, octubre de 1989) donde afloró el interés por reactivar la integración latinoamericana. La reunión de Ministros de ese mismo foro, muy poco tiempo después, en la Declaración de Buenos Aires (diciembre de 1989) recogió e hizo recomendaciones concretas especialmente en relación con la negociación de la Preferencia Arancelaria Regional de la ALADI. Contemporáneamente,

el Grupo Andino vivió también su hora de efervescencia. Los presidentes de los cinco países decidieron reunirse semestralmente para impulsar la integración, iniciativa que, como se verá, tuvo efectos notables sobre la vida del Acuerdo. La primera reunión formal fue en Cartagena en mayo de 1989. De ella surgió la instrucción para la preparación de un "diseño estratégico" con el fin de acelerar la integración económica. Éste fue presentado por la Junta en la siguiente reunión, la de Galápagos, en diciembre de 1989. Fue aprobada en ella y desde ese momento el Grupo Andino inició una trayectoria de aceleración continua que culminó en septiembre de 1992 con la constitución de la zona de libre comercio<sup>4</sup> mediante una liberalización total del intercambio, es decir, sin excepciones ni reservas, y en noviembre de 1994 con la aprobación del arancel externo común y el Sistema de Franjas de Precios aplicable a los principales productos agropecuarios. Se ha conformado ya, por lo mismo, una Unión Aduanera imperfecta.<sup>5</sup>

Es de interés examinar las direcciones por donde ha transitado la reactivación, porque de ese modo es más fácil percibir el modelo de integración que emerge de este vertiginoso recorrido. Desde el "diseño estratégico" aprobado en Galápagos, el Grupo Andino ha seguido la misma línea de reforma. Cada reunión de los presidentes andinos ha acelerado el cambio, acortando plazos y eliminando los mecanismos de reserva o de defensa originalmente establecidos. Basta, por lo mismo, con señalar los resultados finales que son los que efectivamente influyen en la situación actual. A continuación se describe el alcance básico del cambio de rumbo, que, cabe advertir, no se ha traducido formalmente a una nueva reforma del Acuerdo; éste sigue con el texto enmendado del Protocolo de Quito, con muchas de las estipulaciones carentes de aplicación y de la intención de aplicarlas.

<sup>4</sup> Perú, por su voluntad, se marginó en la negociación de constitución del mercado hasta finales de 1993. Su estatus fue de suspensión temporal. Según decisión de abril de 1994, se incorporará gradualmente a la zona de libre comercio. Conserva su estatus de observador en lo relacionado con el arancel externo común.

<sup>5</sup> Imperfecta porque no establece una libre circulación interior de bienes, con remoción de las aduanas internas.

a] Constitución de la unión aduanera, con la excepción ya anotada de Perú. La zona de libre comercio rige para el universo arancelario sin excepciones ni reservas. Los niveles del arancel externo común habían sido fijados por el Consejo Presidencial (4 niveles, 5, 10, 15 y 20% *ad-valorem*). La negociación terminó con la aprobación de listas de excepciones al AEC de carácter temporal. Es un arancel bajo que, por lo mismo, ofrece reducidos márgenes de preferencia a la producción subregional.

b] Para todos los efectos se dio término al mecanismo de programación industrial. Los programas antes aprobados fueron derogados. Quedan en la letra las categorías de programación establecidas en el Protocolo de Quito, pero hasta ahora no se advierte, como se ha dicho, intención de usarlas. Nada se ha hecho tampoco para aplicar otras políticas promocionales que constan en el Acuerdo (programas de desarrollo tecnológico, agricultura, planificación del desarrollo) con la excepción del transporte, donde se ha continuado trabajando en su liberalización.

c] El énfasis de la armonización de políticas se ha puesto en la legislación destinada a precaver desviaciones a la aplicación de los instrumentos fundamentales (*v. gr.* arancel externo común) y en evitar competencia desleal (*dumping*, subvenciones, origen). No se ha podido avanzar, y es comprensible, en la armonización de las políticas macroeconómicas básicas.

d] Se han reformado y reinterpretado casi todas las normas que el Grupo Andino había expedido en el pasado para regular o incentivar la actividad empresarial. El régimen común sobre el capital extranjero ha sido totalmente revisado y hoy es exclusivamente de estímulo, dejándose amplias facultades discrecionales a las autoridades nacionales. También ha sido objeto de un cambio radical de régimen sobre propiedad industrial, en concordancia con las tesis del gobierno de Estados Unidos.

e] Robustecimiento de los órganos políticos del Acuerdo de Cartagena y debilitamiento del órgano comunitario: la Junta. Se han creado nuevos órganos políticos de la más alta jerarquía: Consejo Presidencial Andino y Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, mientras la Junta ha visto recortadas sus prerrogativas y tiene problemas presupuestarios graves, al igual

que el Tribunal Andino de Justicia. Está en trámite una reforma institucional que puede hacer aún más serio este debilitamiento.

Como se advierte, el modelo actual del Grupo Andino es muy distinto, casi la antípoda, del viejo patrón del Acuerdo de Cartagena. Corresponde con justicia al modelo que emerge de la teoría de la Unión Aduanera neoclásica,<sup>6</sup> con un énfasis en los efectos estáticos de creación y desviación de comercio como criterios de evaluación. En resumen los rasgos fundamentales de este modelo son:

a] Mercado integrado para el comercio de bienes, sin reserva ni excepciones, con aranceles externos bajos y sin restricciones de otro género al comercio y a las inversiones.

b] Instrumentos de la integración comercial clásica, en la cual los mecanismos del mercado ampliado son los responsables del comercio y la asignación de recursos.

c] No se emplean políticas e instrumentos destinados a promover actividades específicas. Por lo mismo, aparte del muy moderado nivel y escalonamiento del arancel externo, el resto es neutro en sus efectos sobre la asignación de recursos.

d] No existen o son inocuos los instrumentos que podrían servir para dar un tratamiento preferencial y compensatorio a los miembros más débiles o vulnerables económicamente.

Posteriormente habrá ocasión de referirse a las potencialidades y los riesgos de esta modalidad de integración que, cabe anticipar, es en general aquella a la que se han ceñido todas las agrupaciones de integración de la región, con la excepción de la ALADI. Corresponde con el concepto de "regionalismo abierto" que ha alcanzado rápida difusión en la literatura económica como una expresión que concilia políticas de libre cambio con empeños de integración regional.

Dada su actualidad, conviene detenerse brevemente para intentar definir lo que significa el "regionalismo abierto". En reali-

<sup>6</sup> En la versión original de J. Viner, *The Customs Union Issue*, Nueva York, Carnegie Endowment for International Peace, 1950.

dad carece de una definición precisa y el alcance que se le da varía con la ideología de la interpretación. La expresión podría ser aplicable tanto a modelos de integración sin barreras comerciales ni de inversión con el exterior, y que limitan la discriminación frente a terceros a compromisos de simple cooperación entre los miembros, como a sistemas de integración razonablemente protegidos por un tiempo, que persiguen como una meta de largo plazo la integración plena con la economía mundial, es decir, el libre cambio. Esta última es la acepción que da al término Jacques Pelkmans, director del Euroscope de Maastricht, cuando afirma:

Existirá compatibilidad (de la integración regional con la mundial) sólo cuando: a) la liberalización regional del comercio se mire como un objetivo de largo plazo y el regionalismo se considere como el umbral hacia la misma (por lo mismo, alcanzar el libre comercio es un problema de tiempo), o b) existan problemas serios de ajuste estructural que deban resolverse antes de alcanzar competitividad, y se ha concebido el regionalismo como parte de un paquete de reformas económicas internas para lograr la competitividad en el largo plazo, la que finalmente se cimentaría con una exposición plena al mercado mundial.<sup>7</sup>

Como se advierte, las dos situaciones descritas por Pelkmans serían aplicables con latitud a las circunstancias actuales del Grupo Andino y de los países que lo conforman. Para Pelkmans lo importante es el objetivo de largo plazo, lo que supone una gradual reducción de las barreras con terceros.

El concepto de la CEPAL es más laxo y el objetivo final menos exigente. Califica como "regionalismo abierto" a

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 Re-

<sup>7</sup> "Comparing Economic Integration: Prerequisites, options and implications", en *La integración regional en América Latina y Europa: Objetivos estratégicos y refuerzo a las capacidades de respuesta*, Conferencia de Apertura del CEFIR, Montevideo, del 9 al 12 de marzo de 1993, p. 6.

gión y de constituir en lo posible un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente.<sup>8</sup>

En las dos acepciones el concepto de "regionalismo abierto" implica, en primer lugar, un estado temporal o contingente de discriminación a terceros, que tiene que ceder el paso, en el largo plazo, a una exposición plena (Pelkmans) o mayor (CEPAL) al mercado mundial. En segundo lugar, la discriminación actual (arancel externo común) no debe ser tal que impida o entorpezca el efecto benéfico de la competencia del mercado mundial sobre la producción regional. Es decir, una protección baja o, como se anota en alguna otra definición de "regionalismo abierto", una "razonable protección frente a las importaciones provenientes del resto del mundo".<sup>9</sup>

Aparte de la imprecisión del concepto en cuanto a la temporalidad y al nivel admisible de protección, su fundamentación lógica nos devuelve a la teoría neoclásica del comercio internacional, uno de cuyos capítulos es la concepción de la unión aduanera de Viner, que ya hemos comentado. Para ella la integración regional es un subóptimo, conveniente sólo en la medida en que nos acerque al libre cambio. No hace falta, por lo mismo, tratarla como una tesis nueva ni distinta sobre los procesos de integración regional. Concretamente con referencia a la evolución reciente del Grupo Andino, cabría destacar que los rasgos actuales de la fórmula parecen corresponder con las interpretaciones menos extremas del "regionalismo abierto", por ejemplo la concepción de CEPAL que se citó anteriormente. En el caso andino se ha desmontado la protección elevada que era característica del modelo de sustitución de importaciones para remplazarla por un arancel "razonable"; pero no consta que, al menos por ahora, exista la intención de llegar en el futuro al pleno libre cambio. Es apropiado, por lo mismo, circunscribirse a observar y analizar la fórmula del Grupo

<sup>8</sup> *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 1994, p. 8.

<sup>9</sup> A. Fuentes Hernández y M. Martínez, "El Pacto Andino, hacia un nuevo modelo de integración", *Documentos CLADEI-FESCOL*, núm. 1, Bogotá, 1990, p. 22.



Andino tal como es hoy, sin especular sobre un futuro hipotético apegado a las versiones extremas de "regionalismo abierto".

Respecto al modelo actual del Grupo Andino, cuyas características principales se señalaron anteriormente identificándolas como propias de una integración económica conforme con la versión más simple de la teoría de la unión aduanera neoclásica, al no tener la intención de entrar en una discusión que podría muy fácilmente empantanarse en ideologías, sólo cabe afirmar que, en nuestra opinión, tiene las ventajas y las limitaciones que los propios neoclásicos advirtieron en los primeros análisis de la unión aduanera y la zona de libre comercio: es un modelo que ignora los efectos dinámicos de la integración, que se basa en supuestos de competencia donde no tienen cabida los costos decrecientes, es decir, las industrias a escala, que no considera ciertas motivaciones no económicas de la sociedad y que, por último, pasa por alto los efectos distributivos del comercio internacional y, por lo mismo, de la integración, para no citar sino las principales entre esas limitaciones.

El modelo tiene también sus ventajas, y ya se advierten en lo que está sucediendo ahora con el Grupo. La rápida y completa liberalización interna desencadena aumentos importantes del comercio intrarregional e incluso de los servicios y las inversiones si la expansión del comercio se mantiene por tiempo suficiente. Las políticas de integración operan, además, con instrumentos mucho más sencillos y más fáciles de usar y sus efectos son limitados, pero de gestación rápida y cierta. En contrapartida, y para no citar sino las fallas más probables y con consecuencias más serias, la expansión del comercio intrarregional puede no traer ningún cambio significativo en la estructura de la producción, especialmente dada la ausencia de políticas sectoriales, sobre todo en el caso de los países más débiles; además, la concentración de beneficios de la integración no contrarrestada por tratamientos preferenciales y una exposición demasiado rápida y cruda a una competencia para la cual casi no hay defensas pueden conducir a situaciones conflictivas difíciles de aplacar, con efectos imprevisibles sobre la actitud de los países ante la integración. Hay muy poca experiencia sobre la integración entre países en desarrollo y



es posible que los actuales procesos latinoamericanos sean los más efectivos y exigentes que se han puesto en marcha en el mundo en desarrollo. Sin embargo, la poca experiencia que existe destaca sobre todo las situaciones de conflictividad que se han derivado de circunstancias como las antes señaladas. Es prudente por lo mismo anticipar los riesgos para estar en condiciones de prevenirlos.

Es evidente que el modelo original del Grupo Andino por diversas razones, la mayoría exógenas al patrón de integración, resultó a la postre inviable. Las concepciones que hoy rigen al proceso tiene también riesgos ciertos, sobre todo teniendo en cuenta la heterogeneidad de estructura económica y grado de desarrollo de los participantes. Sería muy grave una nueva frustración. Corresponde, por lo mismo, aprovechar al máximo las potencialidades del modelo actual del Grupo Andino y hacer lo necesario para prevenir o remediar sus riesgos. En la siguiente sección de este estudio se examinarán los resultados del proceso andino de los últimos años, destacando luego los problemas que existen y las tareas que deberán cumplirse para afirmar este proceso que podría articular efectivamente la mitad Norte de la costa del Pacífico y el Caribe de América del Sur.

Pero antes de abordar este examen conviene señalar otra manifestación de este periodo de apertura, importante no sólo por su significado como una demostración de interés en estrechar la interdependencia regional sino como un hecho que afecta a las agrupaciones de integración existentes y puede cambiar sus rumbos. Se trata de la inclinación que se advierte en la región por establecer vinculaciones comerciales múltiples entre los países de la región y, en algún caso, fuera de ella. El tema ha sido analizado ya exhaustivamente en otros trabajos<sup>10</sup> y no es nuestra intención repetir ese examen. Como una referencia al alcance del fenómeno basta recordar que, en estos años, a las cuatro agrupaciones de integración multilateral con que América Latina contaba en la década de los ochenta se han sumado dos agrupaciones multilaterales nuevas (Mercosur y el Grupo de los Tres), alrededor de 25

<sup>10</sup> Véase, por ejemplo, CEPAL, *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*, op. cit.

Acuerdos Bilaterales<sup>11</sup> de liberalización del comercio, y los siguientes compromisos de apertura entre grupos de países: los miembros del Mercado Común Centroamericano y México, los primeros citados y Colombia y Venezuela, y los países de Caricom y Venezuela. Nos hemos limitado exclusivamente a los convenios que afectan a países latinoamericanos miembros de la ALADI. A éstos cabría agregar el Convenio de Libre Comercio de América del Norte, en que interviene México, que es también miembro de la ALADI, pero es de alcance extrarregional. Seguramente deben existir otros instrumentos que no constan todavía en los registros a los que hemos tenido acceso.

Es todo un mapa de vinculaciones multilaterales y bilaterales que forma una intrincada red que enlaza grupos y pares de países sin atender a su situación geográfica ni a los límites jurídicos establecidos por las agrupaciones de integración. De un orden estructurado un tanto rígido, que era el propio de las viejas fórmulas de integración, hemos pasado a una profusión de regímenes de comercio cuyo entrecruzamiento puede afectar a la integración regional, principalmente en dos sentidos:

a) *La coexistencia de varios órdenes jurídicos en la integración*<sup>12</sup> tiene que hacer más complicado y conflictivo al proceso en la región. Por lo pronto ha contribuido a relajar sus normas y a crear precedentes de inseguridad jurídica en las agrupaciones multilaterales de integración. Es el caso del Grupo Andino frente al Grupo de los Tres y el de la ALADI frente al Convenio de Libre Comercio de América del Norte. En general el efecto es debilitar a las iniciativas más exigentes de integración, especialmente si éstas son multilaterales. Es lo negativo de esta euforia de las vinculaciones de comercio.

b) Si se consigue armonizar las reglas que rigen los distintos acuerdos y en algunos casos extremos acercar los regímenes jurí-

<sup>11</sup> 24 establecidos hasta finales de 1993 y el Acuerdo Chile-Ecuador, CEPAL, *op. cit.*, cuadro II-5, p. 43.

<sup>12</sup> "Implicaciones del Regionalismo abierto en el ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena", *Seminario sobre El Tribunal Andino de Justicia en el Derecho Comunitario Andino*, Bogotá, 28-29 de julio de 1994, p. 10.

dicos con que se han estructurado, sería posible aprovechar los avances parciales conseguidos para dar forma a una zona de libre comercio de alcance latinoamericano o al menos de América del Sur. Es el lado positivo de la tendencia. Si se quiere aprovecharlo habría que comenzar desde ahora un trabajo de gradual convergencia en la ALADI.

Como posteriormente no volveremos a referirnos a esta proliferación de iniciativas de integración, es útil recordar que hasta ahora su principal efecto sobre el Grupo Andino ha sido abrir a los países alternativas de vinculación que van en mengua de la cohesión que hace falta para avanzar en una integración exigente. Al mismo tiempo, como fruto de esa misma euforia han comenzado negociaciones entre el Grupo Andino y el Mercosur. Un acuerdo entre estas agrupaciones sería un paso decisivo para la convergencia de las iniciativas de integración y, por lo mismo, para la integración latinoamericana.

#### EVOLUCIÓN DEL COMERCIO ANDINO EN LA NUEVA ETAPA DE LA INTEGRACIÓN

Analizar los resultados de la integración andina teniendo en cuenta el modelo en boga y el tiempo transcurrido no es otra cosa que estudiar la evolución del comercio intrarregional. Se advierte una intensificación de las inversiones recíprocas entre los países andinos, especialmente entre Colombia y Venezuela. Sin embargo no hemos tenido acceso a información al respecto, que sí existe en el caso del comercio, cuya expansión es en todo caso el objetivo primario del modelo andino actual.

Pese a la suspensión de Perú, los resultados en términos de comercio son muy positivos. Con los datos oficiales disponibles, que deplorablemente no recogen todo el año 1994, en el cuadro I consta la información sobre las exportaciones totales intraandinas (que incluyen combustibles) en años clave para seguir la evolución del comercio: 1981, el año de máximas exportaciones anterior a la crisis de la deuda; 1983, el año en que se desencadenó esa

crisis; 1986, el de máxima caída de exportaciones; 1989, año en que comienza la nueva etapa de reactivación del Grupo Andino, y 1993, el último periodo con la información completa, ya en plena expansión.

**Cuadro 1**  
**GRUPO ANDINO: EXPORTACIONES INTRARREGIONALES**  
*(Con combustibles, en millones de dólares)*

<i>Años</i>	<i>Valor</i>
1981	1 263
1983	747
1986	621
1989	996
1992	2 177
1993	2 886
Enero-junio de 1993	1 293
Enero-junio de 1994	1 559
<i>Tasas de crecimiento</i>	<i>(Promedio anual %)</i>
1986-1989	17.1
1989-1993	30.5

FUENTE: 1981-1993, CEPAL, "El dinamismo reciente del comercio intrarregional de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)", LC/R/1436, 23 de agosto de 1994. 1993, JUNAC, "Estimación de las exportaciones intrasubregionales. Enero-diciembre de 1993", J/VI/75-22 de marzo de 1994. Enero-junio de 1994. JUNAC, *Informativo Andino-1995*.

El cambio de tendencia es notorio y, en verdad, impresionante: a partir de 1989 la expansión del intercambio es rápida y firme. Partiendo del nivel mínimo de comercio de 1986, las exportaciones hasta 1989 aumentaron a razón de 17.1% de promedio anual. La tasa es alta pero se trata de una recuperación, ya que en 1989 esas exportaciones todavía no se acercaban a la cifra de 1981, anterior a la crisis. De 1989 en adelante las exportaciones crecen regularmente a tasas muy altas. El promedio 1989-1993 es de 30.5%, parecido a las tasas de los primeros años del Grupo cuando prácticamente se iniciaba el intercambio andino con cifras muy bajas de comercio. A juzgar por los datos últimos de la Junta del Acuerdo de Cartagena (Sistema

Subregional de Información Estadística), en los primeros seis meses de 1994 el crecimiento de las exportaciones siguió siendo significativo (21% de incremento), a pesar del descenso de las ventas a Venezuela a causa de sus problemas económicos.

Lo interesante es que el comercio andino va cobrando cada año una mayor importancia en el comercio total de los países del Grupo. Aun en los buenos años de principios de la década de los ochenta, en conjunto las exportaciones intraandinas apenas llegaron a representar el 5% de las exportaciones al mundo (4.9% en 1981). En 1993 prácticamente están en el 10% (9.7%). La participación plena de Perú y la recuperación de Venezuela podrían en el futuro inmediato elevar ese porcentaje considerablemente.

Aun consideradas individualmente, las relaciones comerciales entre países del Grupo se han intensificado notablemente. El caso más evidente es el del comercio entre Colombia y Venezuela a partir de 1990. Con datos de la CEPAL y de la Junta del Acuerdo puede seguirse una evolución del intercambio que es verdaderamente vertiginosa. Las exportaciones de Colombia a Venezuela aumentaron de 204 millones de dólares en 1990 a 595 millones en 1993. Las de Venezuela a Colombia crecieron todavía más rápidamente: de 255 millones de dólares en 1989 a 809 millones en 1993. El comercio entre los dos países se ha convertido en uno de los ejes dinámicos del intercambio intralatinoamericano<sup>13</sup> acercándose a las magnitudes del comercio del Cono Sur, tradicionalmente el más importante de la región latinoamericana. Según información colombiana<sup>14</sup> Venezuela es ya el segundo mercado para las exportaciones de Colombia, sólo después de Estados Unidos. Y es también el segundo abastecedor de las importaciones de Colombia, también después de Estados Unidos y a distancia del proveedor que le sigue, que es Japón.

No es ése un fenómeno que se limita a las relaciones entre los países más grandes del Grupo Andino. El comercio creciente de Colombia con Ecuador es también, guardando las proporciones,

<sup>13</sup> "El dinamismo reciente del comercio intrarregional de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)", LC/R, 1436, Santiago de Chile, agosto de 1994, p. 51.

<sup>14</sup> Gustavo Castro Guerrero, "Reciente desarrollo de las Relaciones Comerciales colomboecuatorianas, 1992-1994", fotocopia, Bogotá, Colombia, 1995.

una muestra de dinamismo. Con base en la misma fuente colombiana,<sup>15</sup> que ofrece cifras distintas a las ecuatorianas pero seguramente fidedignas, las exportaciones de Ecuador a Colombia han pasado de 45 millones de dólares en 1990 a 190 millones en 1993 y se estima un crecimiento sustancial para 1994. Las exportaciones colombianas registran también un alza importante: de 75 millones en 1990 a 218 millones en 1993, estimándose asimismo un incremento considerable para 1994. Entre 1992 y 1993 las ventas colombianas a Ecuador tuvieron la tasa de incremento más rápida entre todos los clientes de Colombia (43%) y Ecuador ha pasado a ser el quinto país en importancia para la exportación colombiana, antes que todos los países europeos, con la excepción de Alemania, y los otros países latinoamericanos, con la excepción de Venezuela. Paralelamente, como origen de las importaciones colombianas (exportaciones ecuatorianas) Ecuador ocupa el séptimo lugar, muy cerca de Brasil y Panamá.

Como se advierte, la vigorosa reactivación del Grupo Andino ha creado interdependencias que, si la tendencia no se quiebra, pueden consolidar una integración que tendría la ocasión de proponerse metas mucho más ambiciosas. Porque además de estimular la expansión del intercambio, la integración andina, por la propia naturaleza de la relación entre países en desarrollo que no tienen diferencias insalvables entre sí en el grado de desarrollo industrial y por lo que pudo laboriosamente construirse a lo largo de la vida del Grupo Andino, cumple con el objetivo prioritario de toda integración entre países en desarrollo: alentar las exportaciones de productos no tradicionales, especialmente manufacturados. Desde sus etapas iniciales el comercio andino tenía un contenido de productos no tradicionales e industriales sustancialmente más alto que el de las exportaciones de los países andinos al mundo. Por ejemplo, en el promedio de los años 1980-1981, de las exportaciones totales de los países del Grupo sólo el 9.5 y el 7.9% eran, respectivamente, de productos no tradicionales y manufacturados. En esos mismos años las exportaciones intraandinas tenían un contenido de esa clase de bienes de 64 y 60%, respectivamen-

<sup>15</sup> *Ibidem*.

te. No se dispone de datos agregados más recientes para observar las tendencias últimas, pero al parecer esa característica se mantiene y aun se ha acusado, a juzgar por la información dada en 1993 por el coordinador de la Junta del Acuerdo, que mencionó una proporción del 85% de productos manufacturados en las exportaciones intraandinas.<sup>16</sup> Se conocen datos del comercio entre países andinos que confirman la continuación de esa calidad del comercio intrarregional. De las exportaciones de Colombia a Venezuela de los años 1990 a 1992, un promedio del 65% es de productos manufacturados, mientras que en el caso de Venezuela, a pesar del peso que en ese país tiene el comercio de productos primarios, el promedio de esos mismos tres años da 66% de exportaciones de manufacturas.<sup>17</sup> En los dos casos, el comercio intrarregional tiene un contenido de manufacturas muy superior al de sus exportaciones al mundo (30% Colombia y 10% Venezuela, en esos mismos años).

Algo similar sucede en el caso de la relación Colombia-Ecuador: Ecuador es el tercer mercado de los productos no tradicionales (en alta proporción manufacturas) colombianos, después de Estados Unidos y Venezuela, y Colombia es el primer mercado de los productos no tradicionales de Ecuador.<sup>18</sup>

Si bien los tres países mencionados son los que muestran los valores más altos de exportación o las más rápidas tasas de crecimiento en sus ventas dentro del Grupo, todos los países andinos han participado en mayor o menor medida de la expansión del comercio, incluso Bolivia, con montos modestos, pero que crecen rápidamente. Como es previsible en países todavía sujetos a una acusada inestabilidad económica, las cifras individuales de los distintos países fluctúan considerablemente. Los problemas por los que ha pasado Venezuela en 1994 han afectado sus importaciones andinas, especialmente las que se originaban en Colombia, y los rigores del ajuste en Perú, combinados con los efectos

<sup>16</sup> Manuel José Cárdenas, "La integración andina: Situación y perspectiva", Informe presentado al IV Período Extraordinario de Sesiones del Parlamento Andino, marzo de 1993, p. 2.

<sup>17</sup> CEPAL, *op. cit.*, 1994, cuadros 36 a 39, pp. 52-53.

<sup>18</sup> Gustavo Castro Guerrero, *op. cit.*, p. 7.



de su suspensión en el Grupo Andino, se reflejaron en un lento crecimiento de sus exportaciones andinas en 1993, situación que al parecer se ha superado en 1994. En general, sin embargo, el comercio intrarregional andino se encuentra en un momento de excepcional dinamismo, aun cuando siga expuesto a las alternativas inevitables en economías todavía en trance de ajuste y estabilización.

Posiblemente el aspecto que más merece destacarse del comercio andino, así como de todo el intercambio intrarregional latinoamericano, es el cambio que él entraña en cuanto a diversificación hacia actividades con más altas exigencias tecnológicas que las exportaciones del pasado. Se ha comentado ya el alto contenido relativo de manufacturas y productos no tradicionales del comercio intrarregional. En un trabajo reciente R. Buitelaar<sup>19</sup> encuentra que las industrias que dependen en mayor medida del comercio intrarregional (químicos, equipo de transporte y maquinaria no eléctrica) son tecnológicamente más exigentes que aquellas que se dirigen más a terceros mercados. Como ya está sucediendo, en estas industrias se desarrolla naturalmente un comercio intraindustrial que sería el origen de una nueva especialización dentro de la región y, con políticas apropiadas, podría ser la base de un distinto y mejor lugar de América Latina en la división internacional del trabajo. Concretamente para el Grupo Andino, un análisis de Alan Fairlie Reinoso<sup>20</sup> para los años ochenta encontró evidencia estadística de la gradual consolidación de exportaciones de sectores que son importantes para un comercio intraindustrial. Eso era evidente en la difícil década de los ochenta, a pesar de la crisis por la que atravesó el Grupo Andino y sin que existiera "una política explícitamente orientada a conseguir tal objetivo". Es posible que en los años noventa la apertura haya debilitado ese comercio, pero la evolución del intercambio de manufacturas indica que tal calidad no ha desaparecido del intercambio andino.

<sup>19</sup> "Dynamic gains from intraregional trade in Latin America", CEPAL, Working Paper núm. 18, junio de 1993, pp. 15 y 16.

<sup>20</sup> "Comercio intraindustrial en el Grupo Andino en la década de 1980", en *Integración Latinoamericana*, INTAL, núm. 204, octubre de 1994, pp. 25-41.

## Una posible agenda para el futuro

Sigue la enunciación escueta de las recomendaciones de acción que parecen pertinentes y útiles en este momento. Los antecedentes de ellas se han expuesto ya en el capítulo anterior.

1] Avanzar en la liberalización del mercado integrado de productos procediendo a la eliminación o armonización de las restricciones técnicas (normas técnicas, registros y normas sanitarias, etc.) y administrativas. Frecuentemente tiene su origen en la ley, lo que exige armonizar textos legales que pueden tener poca relación con el comercio exterior.

2] Mantener una disposición abierta a modificar el modelo de integración cuando sea necesario. No se puede ser dogmático en una tarea tan compleja como la integración económica. Así como se cambió radicalmente el antiguo modelo de integración del Grupo Andino, aun preservando en gran medida el texto del Acuerdo de Cartagena original, cuando se advierta la necesidad habría que emprender las rectificaciones pertinentes al modelo actual del Grupo. Éste ha dado frutos excelentes en la expansión del comercio intrarregional, pero pronto puede requerir adaptaciones o cambios, principalmente en dos sentidos:

a] Dotándolo de un contenido promocional de actividades prioritarias para que haya una base para nuevas especializaciones que permitan una mejor inserción en el mercado internacional. Los acuerdos bilaterales son un testimonio de que los países perciben la utilidad de políticas promocionales. Casi todos los "nuevos" acuerdos incluyen arreglos sectoriales. Mercosur tiene programas muy ambiciosos de esa clase, como el de bienes de capital, que subsisten de un antiguo convenio bilateral entre Argentina y Brasil. Solamente el Grupo Andino actual se inhibe de hacerlo y mantiene una neutralidad de instrumentos que es una gran desventaja frente a los acuerdos bilaterales. En efecto, en estos últimos los países están libres de compromisos de adopción del arancel externo común y tienen acceso a mercados nacionales importan-

tes de países que están en zonas de integración y se hallan por lo mismo obligados al AEC.<sup>21</sup> Si por añadidura en los acuerdos bilaterales se admiten arreglos sectoriales, no es de extrañar que sean una vía preferida. El gran potencial de los acuerdos multilaterales de integración estaría justamente en el desarrollo de las actividades que permita el mercado integrado gracias a un margen de preferencia, por limitado que éste sea. El Grupo Andino tendrá que volver pronto a acoger una acción promocional, si bien con otros criterios e instrumentos que los que antes tuvo; son ejemplos: políticas científicas y tecnológicas y una política de industrias con exigencias tecnológicas.

b) Acogiendo un sistema preferencial para los países más débiles. La política del Grupo Andino de los últimos tiempos se despojó de casi todo vestigio de tratamiento preferencial. Los hechos le han obligado a rectificar, como se demostró al admitir excepciones para Ecuador en el arancel externo común. Lo propio ha sucedido en el Mercosur, con ventajas todavía mayores para Paraguay y Uruguay. Más bien que responder a las presiones de una negociación, sería oportuno crear un sistema racional sin las exageraciones del pasado para responder al fenómeno de las asimetrías, que es un problema real de toda integración económica.

3] *Reforma institucional*: La necesidad de reforma de las instituciones andinas se reconoció abiertamente en la Reunión del Consejo Presidencial de Caracas de mayo de 1991, encomendando al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores la revisión institucional. En la misma Reunión se encomienda también a ese Consejo revisar el Tratado de creación del Tribunal Andino de Justicia. Desde entonces esos temas han rondado en las deliberaciones andinas y hoy estamos al borde de la decisión final.<sup>22</sup> El análisis de la reforma del Tribunal Andino de Justicia ha seguido también su curso y la decisión debe estar próxima. El propio Tribunal preparó en dos ocasiones proyectos de reformas al Tratado, el último de los cuales se sometió a los órganos andinos en julio de 1991.

<sup>21</sup> *V. gr.* Chile ha firmado acuerdos bilaterales amplios de comercio con todos los países del Grupo Andino, excepto Perú.

<sup>22</sup> Carlos Iturralde Ballivian, "Estudio sobre la Reforma institucional del Grupo Andino", Informe final, La Paz, febrero de 1993.

Aparte de estos documentos se han realizado otros estudios, algunos de ellos encomendados por la propia Junta.<sup>23</sup> y otros por iniciativa de otras instituciones, como es el caso de un informe de la CEPAL.<sup>24</sup> Es decir, hay suficientes elementos de juicio para esta decisión. Esperemos que sea acertada, porque cualquier error de bulto podría afectar seriamente el funcionamiento del Grupo. Basta recordar cuán negativamente ha pesado en la marcha de ALALC-ALADI el hecho de tener una Secretaría con pocas facultades y muy mediatizada por la proximidad de los representantes nacionales.

4] Se ha hecho ya referencia suficiente a los conflictos y contradicciones que pueden derivarse de la multiplicidad de sistemas jurídicos que existe actualmente en la integración andina y latinoamericana: las normas de los acuerdos de integración, algunas de ellas superpuestas, las reglas de ALADI, las estipulaciones de los convenios bilaterales, casi siempre diferentes entre sí, y las disposiciones del GATT. Tememos que, gradualmente, las normas menos comprometedoras, las de los acuerdos bilaterales, predominen por selección natural y eso debilite a los empeños de integración existentes. Se impone por lo mismo un trabajo arduo de decantación y armonización, que ha de tener una mira clara. Para nosotros la mira debe ser la integración latinoamericana y hacia ella podrían dirigirse los esfuerzos de armonización o, si se quiere, homologación. En el seno de la ALADI debe hacerse un primer esfuerzo de convergencia, mientras la negociación posterior dependería básicamente del Grupo Andino y de el Mercosur. Estas dos agrupaciones de integración han empezado ya una negociación que, al parecer, se presenta lenta y laboriosa, pero cualquier resultado que se obtuviera de ella significaría un paso importante en la dirección correcta.

Por supuesto, un prerrequisito para una negociación satisfactoria es la consolidación plena del Grupo Andino. Su acción es

<sup>23</sup> "Reflexiones y sugerencias sobre las perspectivas a corto plazo de la integración andina". Grupo de trabajo constituido por Paolo Cecchini, Reynaldo Figueredo, Germánico Salgado y Javier Silva Ruete, documento de la Junta del Acuerdo de Cartagena, Lima, Perú, noviembre de 1991.

<sup>24</sup> Augusto Aninat, "La Institucionalidad en el Grupo Andino", LC/R, 1151, junio de 1992.

dinámica, pero aún subsisten fragmentaciones, fallas y debilidades que tienen que remediarse. A partir de ese momento comenzaría a operar la "política de círculos concéntricos" a la que se refiere Manuel José Cárdenas,<sup>25</sup> con el Grupo Andino como "médula" para la relación con los otros países.

Los aspectos considerados en esta Agenda son los que corresponden a las políticas comerciales y de integración. Hay problemas de otro orden que pueden afectar al Grupo severamente y cuyas soluciones, si las hubiera, pertenecen a otras esferas de acción. Es necesario, sin embargo, mencionarlos porque no cabe ignorarlos al trabajar por la integración.

1°] En los últimos meses se han desencadenado conflictos graves entre algunos países miembros. Fue particularmente serio el enfrentamiento entre Ecuador y Perú, el cual, por fortuna, se encamina a la distensión gracias al empleo de medios pacíficos. Estas situaciones de conflicto son naturalmente obstáculos especialmente arduos para una integración económica. Son temas cuya solución corresponde a foros distintos a los del Acuerdo, pero es evidente que ella interesa vitalmente a todos sus miembros. Es de desear, además, que se normalice la participación peruana en el Acuerdo de Cartagena. La Decisión 353 establece las vías para su reincorporación al Acuerdo y todos deben colaborar a su pleno cumplimiento.

2°] Como se ha destacado reiteradamente, una de las razones por las cuales la integración latinoamericana ha podido avanzar rápidamente en estos años, a pesar de los rigores del ajuste, ha sido la gran afinidad de políticas económicas entre los países de la región. El Grupo Andino no ha sido excepción y la importancia de esa coincidencia se advierte al recordar que una diferencia con Perú sobre el manejo del arancel fue una causa para su pedido de suspensión. Lo sucedido con México y el modelo de estabilización con tipo de cambio fijo sugiere que esa coincidencia en las políticas macroeconómicas puede no mantenerse en el futuro. Varios países latinoamericanos, entre ellos algunos del Grupo Andino tienen políticas similares. Los problemas de Argentina y

<sup>25</sup> Manuel José Cárdenas, *op. cit.*, 1993, p. 16.

Brasil indican que la crisis de México tiende a extenderse. Si así fuera, como ya sucede en el Mercosur, los compromisos de integración pueden sufrir un severo embate. Ninguno de los países del Grupo ha llevado esas políticas hasta el límite extremo. Eso permite pensar que el Grupo Andino puede salir bien librado en la coyuntura actual, pero no cabe estar desprevenido.





## Comercio intraindustrial, límite externo e integración: alternativa viable

ALAN FAIRLIE REINOSO\*

### Presentación

El artículo argumenta sobre la conveniencia de articular el proceso de integración de América Latina en torno al fomento del comercio intraindustrial. No sólo permitiría una reinserción en la economía mundial, sino que contribuiría a la solución del límite externo, uno de los principales problemas estructurales de los países de la región.

En la primera sección se presentan algunas condicionantes que impone el contexto internacional. En la segunda se discuten los nexos posibles entre comercio intraindustrial e integración, mostrando alguna evidencia empírica. Finalmente, se sugieren algunos mecanismos a través de los cuales el comercio intraindustrial puede aglutinar los procesos de integración y contribuir a solucionar el límite externo de nuestras economías.

### Nuevo contexto internacional e integración

En periodo actual es muy frecuente oír hablar de "globalización" de la economía. Se aplica dicho término para graficar la mayor interdependencia —supuestamente armónica— que se produce en

\* Profesor e investigador del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Perú. Vocal para Sudamérica de la Asociación de Facultades, Institutos y Escuelas de Economía de América Latina (AFEIEAL).

diversos planos (comercial, financiero, tecnológico, del consumo, etc.), entre los países, sean éstos desarrollados o subdesarrollados.

Partiendo de la premisa anterior, resulta contraproducente (incluso irracional) mantener barreras al comercio, a los flujos de capital y a la inversión extranjera. Sería rechazar las ventajas que una economía abierta tiene en el actual contexto internacional. Si persisten barreras e imperfecciones, consideran que la perspectiva es optimista, ya que se consolidará la tendencia a una mayor fluidez de los flujos internacionales de precios, servicios y tecnología.<sup>1</sup>

Es innegable que se han generado importantes innovaciones en diversos ámbitos, y que es posible utilizar nuevos productos de consumo con recientes adelantos: se ha generalizado el uso de computadoras que permite un mayor incremento de la productividad, se han producido procesos de reconversión industrial con algunas tecnologías relativamente sofisticadas, y podemos usar incluso satélites para diversos fines. Sin embargo se pueden hacer algunas observaciones que matizan la visión anterior:

1. En primer lugar el proceso es diferenciado. Existen diversos estudios<sup>2</sup> que muestran que se ha incrementado la participación de los países desarrollados en el comercio mundial, así como los flujos que se dan entre estos países, particularmente el comercio intraindustrial y de servicios. Este proceso se da con la consolidación de diversos bloques económicos, particularmente la Unión Europea, el bloque asiático y aquel que Estados Unidos están tratando de formar a partir del TLCAN.

En ese proceso América Latina como región está quedando marginada. Efectivamente, su participación en el comercio mundial se ha reducido a la mitad en los últimos 30 años, su presencia en el comercio intraindustrial es bastante escasa y presenta poca competitividad internacional en la mayor parte de los servicios. Es decir, que su participación es particularmente marginal en los sectores más dinámicos del comercio mundial actual. Por si fuera poco, esa participación está concentrada en los países más grandes de la región (Brasil y México sobre todo).

<sup>1</sup> Banco Mundial, *Informe 1991*.

<sup>2</sup> OCDE, *Economic Outlook*, núm. 53, París, junio de 1993.

En el plano financiero el panorama no es menos sombrío. La región en la década de los ochenta fue una formidable exportadora de capitales, principalmente por el pago de intereses y amortización de la deuda externa. Esta situación se revirtió aparentemente en los años noventa, cuando la región se convierte en una receptora neta de capitales, se produjeron auges en las bolsas de nuestros países y algunas grandes empresas pasaron a cotizar en la bolsa de Nueva York, lo que permitió que se nos señalara como economías emergentes.<sup>3</sup>

Sin embargo, estos capitales fueron principalmente especulativos de corto plazo o estuvieron asociados al masivo proceso de privatizaciones que se implementó en nuestros países.<sup>4</sup> Llegaron principalmente por causas externas, como la histórica caída de la tasa de interés internacional que alcanzó sus niveles más bajos de los últimos años.<sup>5</sup>

En el contexto de economías donde se había producido una gran fuga de capitales (tendencia aún no revertida), con avanzados procesos de dolarización, escasos activos y con limitadas operaciones de largo plazo, esos flujos especulativos aumentaban nuestra vulnerabilidad. Esto es particularmente grave en un contexto de desequilibrios externos generados por los procesos de apertura implementados en la región, tal como la crisis mexicana de diciembre de 1994 nos recuerda.

En suma, la "globalización" financiera ha generado mayor volatilidad de nuestras economías frente a variaciones del tipo de cambio y principalmente tasas de interés internacionales.

2. En segundo lugar existen severas restricciones para modificar el actual patrón Norte-Sur de comercio. No sólo persisten trabas a las exportaciones de productos agrícolas que son importantes en el comercio de varios países de la región. Además, se ha generado una protección escalonada (principalmente con mecanismos no arancelarios) de forma tal que mientras mayor es el

<sup>3</sup> Jordi Canals, *La nueva economía global*, Expansión-Deusto, 1993.

<sup>4</sup> J. Fanelli y M. Damill, *Los capitales extranjeros en las economías latinoamericanas*, Buenos Aires, CEDES, 1993.

<sup>5</sup> Véanse los trabajos reunidos en J. Steiner, *Afluencia de capitales y estabilización en América Latina*, Bogotá, Fedesarrollo, 1994.

valor agregado de nuestras exportaciones, mayor la protección que tienen que enfrentar en los países desarrollados. Se dificulta así el acceso a los sectores de mayor dinamismo en el comercio mundial.<sup>6</sup>

Si bien es cierto que el comercio internacional continuó creciendo a mayor tasa que el producto mundial, se da con especial dinamismo en los países asiáticos desequilibrados originados en el superávit en la cuenta corriente de Japón y una disparidad que llevó al uso por los países desarrollados de barreras no arancelarias y de derechos *antidumping* y compensatorios para restringir importaciones, así como a diversas presiones para abrir mercados externos.<sup>7</sup>

3. También es cierto que se han producido avances en cierta liberalización del comercio, con la culminación de la Ronda Uruguay. Pero existen temas pendientes (particularmente referentes al tema de los servicios) y otros que simplemente estuvieron ausentes. Entre estos últimos se cuentan temas que son de trascendental importancia para el desarrollo de nuestros países, como la deuda externa, regionalismo y las inversiones.

La reciente creación de la Organización Mundial de Comercio se presenta muchas veces como sinónimo de mayor "optimismo" futuro, pero hay que recordar que esto se dará con las limitaciones anteriormente descritas.

4. El papel de las empresas transnacionales es fundamental en este proceso y es posible que continúe la integración productiva que impulsan hacia formas más complejas y con desplazamientos geográficos. Esto, producto del progreso de las tecnologías de información, la liberalización de las restricciones al comercio y las inversiones impulsadas en los países subdesarrollados.<sup>8</sup>

Habría que descontar de los flujos de comercio latinoamericanos estas transacciones intraempresa que pueden estar sobreestimando cifras de comercio intrarregional o intraindustrial. Aunque aquí la CEPAL les asigna un papel más bien positivo, habría que ver con mayor detalle cuáles son los grados de libertad

<sup>6</sup> José Antonio Zamora, *Tendencias de la industria y el comercio mundial*.

<sup>7</sup> CEPAL, *Internacionalización de la economía mundial: Sus consecuencias para América Latina*, Santiago de Chile, septiembre de 1991.

<sup>8</sup> CEPAL, *El regionalismo abierto de América Latina*, cap. 1.

que tienen nuestros estados para la aplicación de políticas comerciales e industriales en general, y de integración en particular.

5. Más que un proceso de globalización definido tendríamos una situación de *transición*. En efecto, los flujos financieros representan varias veces los flujos del sector real, creando un desequilibrio que no tiene visos de reversión por lo menos en plazos cortos.

La regulación de las comunicaciones, tecnología e información constituyen severas limitaciones en sectores donde se están aplicando los avances de frontera. También se han mostrado preocupantes síntomas de inestabilidad financiera, modificaciones de la tasa de interés internacional, la devaluación del dólar y las dificultades de paridad entre monedas europeas y el yen, etcétera.

El debate de fondo es sobre si dicho proceso concluye en la consolidación o no de las tendencias de mayor liberalización y de estabilidad en los distintos mercados internacionales. Los propagandistas de la "globalización" y la apertura dan por supuesto un desenlace positivo.<sup>9</sup>

Sin embargo existe suficiente evidencia que muestra que no son precisamente relaciones armónicas las que se constatan en el escenario internacional. En más de una oportunidad hemos estado *ad- portas* de guerras comerciales entre Estados Unidos y sus socios europeos y japoneses. Se han producido casos de espionaje tecnológico que han llevado incluso a la expulsión de diplomáticos acreditados. Los cambios en el sistema financiero internacional no se han dado precisamente en forma gradual y armónica.

En suma, el denominado proceso de "globalización" es diferenciado y está enfrentando a diversos bloques a nivel mundial. En este proceso, América Latina está desempeñando un papel cada vez más marginal, particularmente en los sectores de mayor dinamismo en el intercambio mundial.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> FMI, "El comercio exterior como motor de crecimiento", mayo de 1993. "Perspectivas de la Economía Mundial", Washington, octubre de 1994.

<sup>10</sup> I. Bradford Colin (ed.), *Strategic Options for Latin America in the 1990's*, París, OCDE, 1992. Izam, M., "Integración europea y comercio latinoamericano", *Revista de la CEPAL*, núm. 51, Santiago de Chile, diciembre de 1993.

## Comercio intraindustrial e integración

I. Dado el contexto anteriormente descrito, es imperativo buscar una nueva inserción en la economía mundial que nos permita ubicarnos en los sectores más dinámicos del comercio mundial, revertiendo la tendencia de creciente marginalidad de la región.

Ello supone el diseño de adecuadas políticas industriales, tecnológicas, comerciales y, por supuesto, de integración económica. Asimismo implica concretar una renegociación de la deuda y una mejora de la capacidad de financiamiento del crecimiento.<sup>11</sup>

El eje de la estrategia de desarrollo debe ser el combate de la extrema pobreza que se ha extendido de manera generalizada en América Latina y afecta aproximadamente a la mitad de su población.<sup>12</sup>

En otra parte<sup>13</sup> hemos reflexionado sobre las limitaciones que, desde nuestro punto de vista, tiene el neoliberalismo para conseguir tales objetivos. Las políticas de apertura extrema han desencadenado crisis financieras y de balanza de pagos que colapsaron las economías del Cono Sur a fines de los setenta, la de Chile en 1982-1983, la peruana en 1983, etc. La reciente crisis mexicana nos recuerda las limitaciones de tal paradigma.<sup>14</sup>

Existen diversos esfuerzos conceptuales en la región<sup>15</sup> para plantear alternativas al Washington Consensus, en temas mencio-

<sup>11</sup> W. Peres, "Políticas de competitividad en América Latina", X Conferencia AFEIAL, Maracaibo, octubre de 1994. P. Sáinz, y A. Calcagno, "En busca de otra modalidad de desarrollo", *Revista de la CEPAL*, núm. 48, Santiago de Chile, 1992.

<sup>12</sup> Para una estrategia integral véase R. Frenkel, *Macroeconomic sustainability and development prospects: The Latin American Performance in the nineties*, CEDES, 1995.

<sup>13</sup> Alan Fairlie Reinoso, "América Latina, viejos problemas, nuevos retos", en *Problemas del Desarrollo*, diciembre de 1994, México, UNAM.

<sup>14</sup> Véase Agosin, M. y French-Davis, R., "La liberalización comercial en América Latina", *Revista de la CEPAL*, núm. 50, Santiago de Chile, 1993. A. Canitrot y A. Petrecolla, (eds.), *Apertura comercial y condiciones macroeconómicas*, Buenos Aires, Instituto Torcuato di Tella, 1993. E. Amadeo (ed.), *Estabilización y reforma estructural en América Latina*, Bogotá, Fedesarrollo, 1993, Frenkel (1995), *op. cit.*

<sup>15</sup> A manera de ejemplo podemos mencionar a CEPAL: *Transformación productiva con equidad, un enfoque integrado*, 1992. CEDES, *Growth and structural reform in Latin America. Where we stand?*, Buenos Aires, 1990. Lance Taylor, *The Rocky Road to Reform*, Cambridge, MIT Press, 1993.

nados. Aquí no pretendemos abordar esa discusión, tan sólo se busca realizar algunas reflexiones sobre cómo puede coadyuvar la integración a superar las restricciones a nuestro crecimiento.

Dado el panorama internacional señalado anteriormente, la integración aparece nuevamente como una necesidad perentoria. Pero, ¿qué tipo de integración?

Deben ser procesos de integración que incrementen el comercio intraindustrial (exportación e importación simultánea de bienes diferenciados que pertenecen a una misma industria). En la medida que las exportaciones de mayor valor agregado se destinan a nuestra región, la integración debe garantizar un proceso intermedio de aprendizaje que sirva para una ulterior conquista de mercados internacionales, con una nueva inserción basada en productos industriales.

La exportación de manufactura regional puede ser el primer paso en torno al cual se articula el proceso de integración, y permite el desarrollo del comercio intraindustrial para la exportación posterior a mercados extrarregionales.

¿De qué depende el comercio intraindustrial? ¿Es factible su desarrollo en América Latina?

Se puede presentar muy brevemente algunos factores principales,<sup>16</sup> posiblemente de demanda, ya que las preferencias diversas entre los consumidores de cada país pueden crear mercados diferenciados que propicien dicho comercio.

Un segundo factor se refiere a las economías de escala. Los diferenciales de precios entre países, en variedades específicas, también propician dicho tipo de intercambio.

Otro factor está relacionado con la estructura de mercado. En teoría, el comercio intraindustrial podría ser máximo en condiciones de competencia monopolística perfecta. Hay que tener cuidado con las transacciones entre filiales de las empresas transnacionales, ya que estrictamente se trata de un comercio intrafirma.

También debemos considerar los niveles de ingreso: mientras más alto sea el ingreso per cápita aumenta la demanda de bienes

<sup>16</sup> Para una discusión a profundidad del tema se puede revisar entre otros: D. Greenaway, y C. Milner, *The economics of Intra-industry Trade*, Basil Blackwell, 1986.



diferenciados y por consiguiente el comercio intraindustrial. Obviamente, también será mayor este comercio en economías con un mayor grado de desarrollo, en países grandes y en la producción de bienes manufacturados, antes que en los primarios.

De otro lado, se espera que el comercio intraindustrial sea más intenso entre países con algún tipo de integración o proximidad geográfica, de tamaño y características similares. Así, el comercio entre países de una región debe ser mayor que el que realiza cada país con otros extrarregionales.

En suma, las características del mercado y el producto (posibilidades de diferenciación de calidad), así como las condiciones de producción (posibilidad de economías de escala y especialización), propiedades principalmente de los bienes manufacturados, son las que propician el comercio intraindustrial.

#### ¿CUÁL ES LA EVIDENCIA EMPÍRICA?

Existen diversos trabajos<sup>17</sup> que muestran que el valor agregado en las exportaciones regionales es más alto que en aquellas que tienen destino extrarregional. Asimismo se han identificado varios sectores donde se presenta importante comercio intraindustrial o intrafirma (particularmente el sector automotriz).

Para el Grupo Andino<sup>18</sup> hicimos un estudio que mide el comercio intraindustrial para la década de los ochenta. Aquí sólo presentamos los sectores que se identificaron con el índice Grubel-Lloyd ajustado. Si observamos el periodo total, el sector industrial del papel es el que presenta regularidad en el comercio intraindustrial significativo para el mayor número de intercambios (véase cuadro). El intercambio Venezuela-Grupo Andino presenta la mayor diversificación, en segundo lugar están Colombia y Ecuador, y luego siguen en orden Perú y Bolivia.

<sup>17</sup> Véase, por ejemplo, CEPAL, *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*, CEPAL, septiembre de 1994.

<sup>18</sup> Véase Alan Fairlie Reinoso, *Comercio intraindustrial en el Grupo Andino en la década del ochenta*, Lima, 1994. Una versión resumida se puede encontrar en *Integración Latinoamericana*, Buenos Aires, octubre de 1994.

Para el periodo general también se observa que en el sector industria química está el intercambio más común entre los países del Grupo Andino. Así, el índice ajustado de Grubel-Lloyd muestra que, al igual que para el Grubel-Lloyd básico, los siguientes intercambios tienen sectores regulares comunes en el comercio intraindustrial significativo.

<i>Intercambios</i>	<i>Sectores</i>
Perú-Bolivia, Perú-Colombia, Perú-Ecuador, Perú Venezuela, Colombia-Ecuador y Ecuador-Venezuela	Industria química
Perú-Colombia, Perú-Ecuador, Perú-Venezuela Colombia-Ecuador y Colombia-Venezuela	Industria del papel
Perú-Ecuador, Perú-Venezuela y Colombia-Venezuela	Industria metálica básica
Perú-Venezuela, Colombia-Ecuador y Colombia-Venezuela	Fábrica de productos metálicos
Colombia-Ecuador y Colombia-Venezuela	Agricultura, caza y fabricación de productos metálicos

FUENTE: JUNAC, Departamento de Informática. Elaboración propia.

En general se ratifican los sectores que según el índice Grubel-Lloyd básico muestran comercio intraindustrial significativo. Aparecen otros nuevos, como la industria del papel, lo cual es una dinámica interesante. Sin embargo también surgen rubros como agricultura y caza, que son actividades con menor valor agregado. Aquí, la posibilidad de incrementar las exportaciones agroindustriales aparece como una alternativa interesante.

Perú mantiene una presencia en todos los sectores que presentan comercio intraindustrial significativo, lo cual confirma su diversificación no sólo en rubros sino también con los países del Acuerdo. El único sector donde no se presenta esto es en agricultura o caza.

Los datos referentes a Bolivia muestran la situación opuesta. Así, con el índice de Grubel-Lloyd ajustado, no existen grandes cambios respecto del comercio intraindustrial regional que sigue siendo poco relevante.

Este comercio intraindustrial se ha producido aunque no existe en la mayoría de los países socios una política explícitamente orientada a conseguir tal objetivo, a pesar de las diferencias de política económica y entorno macroeconómico que aún persisten. Particularmente, este comercio ha tenido lugar a pesar de las crisis extremas que varios países andinos sufrieron, llegando a hiperinflaciones, como es el caso de Bolivia.

El otro extremo es Colombia, que tuvo crecimiento en la década de los ochenta (el mayor de los países de América del Sur) con tasas inflacionarias moderadas. Además presenta el mayor porcentaje de desarrollo industrial de los países socios, lo cual explica su elevado porcentaje de exportaciones industriales y también su mayor diversificación en el comercio intraindustrial.

Bolivia es el que aparece menos integrado, ya que su comercio principalmente está explicado por su relación con los países integrantes del Mercosur. El comercio con el Grupo Andino es menos significativo, y es básicamente con Perú. Su comercio intraindustrial es prácticamente nulo y no muestra mayor articulación con el resto de los países del Acuerdo. Faltaría ver si esa situación se alteró con los grandes esfuerzos de diversificación exportadora que han implementado en los últimos años.

La situación de Perú es interesante. Muestra mayor grado de diversificación de comercio intraindustrial significativo a pesar de la aguda crisis que sufría, particularmente en la segunda mitad de la década de los ochenta. No todos los sectores continúan durante todo el periodo, pero los índices mantienen significación con los otros sectores aun cuando se deteriora la regularidad del comercio intraindustrial.

En particular conviene poner de relieve la relación con Colombia. Es la más importante desde el punto de vista intraindustrial y está concentrada en actividades de mayor valor agregado relativo.

Esto sugiere la gran importancia que tiene el Grupo Andino en Perú para los empresarios de diversos sectores. En efecto, en un documento de ADEX<sup>19</sup> se muestra una lista de productos en los

<sup>19</sup> ADEX, Informe estadístico de la evolución, situación y potencial del comercio del Perú con respecto al Grupo Andino, 1969-1991, cuadro núm. 6.

cuales las exportaciones a los países socios representan 50% o más de las exportaciones totales en esos rubros. Este dato muestra la importancia capital que tiene el Grupo Andino para algunos sectores productivos que son muy importantes en nuestro comercio intraindustrial, que se debería incentivar.

Si bien son niveles de agregación diversos, se puede constatar que corresponden a los sectores que en nuestro trabajo mencionamos con un índice Grubel-Lloyd significativo. Salvo productos de arcilla y vehículos automóviles (Grubel-Lloyd básico), y la industria de muebles y madera (Grubel-Lloyd ajustado), el resto de las exportaciones de estos rubros coinciden con aquellos de nuestro comercio intraindustrial. Por supuesto, esta coincidencia se confirma en la absoluta mayoría de los intercambios que se producen con cada uno de los países socios de la Junta del Acuerdo de Cartagena.

Lo que sí permiten afirmar los resultados de la presente investigación es que la separación de Perú o la integración parcial del Grupo Andino constituye un grave error, ya que se afectaría fundamentalmente los sectores que permiten el mayor comercio intraindustrial con nuestros socios andinos.

Esto no es por los datos cuantitativos. Se trata de un problema estratégico principalísimo. Limita severamente la posibilidad de relanzar el acuerdo de integración sobre la base de una expansión de la exportación de manufacturas y del comercio intraindustrial que nos acerque a los flujos de comercio más importantes en la nueva división del trabajo internacional, integrándonos como un bloque económico en el actual escenario mundial. Lo contrario sería consolidar un proceso de reprimarización de la economía, con una difusa "integración con el mundo" que nos puede ubicar en un panorama sombrío en el mediano y largo plazo, sobre todo considerando el problema del desarrollo.<sup>20</sup>

La posibilidad de implementar esta estrategia no es remota. De hecho, es lo que ocurrió en la integración de Asia.<sup>21</sup> Nosotros

<sup>20</sup> Véase Alan Fairlie Reinoso, "Crisis, integración y desarrollo en América Latina. La dinámica del Grupo Andino con el Mercosur en la década de 1980", en *Integración Latinoamericana*, núm. 192, Buenos Aires, BID-INTAL, agosto de 1993.

<sup>21</sup> Véase por ejemplo M. Kuwayama, "Regionalización abierta de América Latina,

podemos propiciar a través de la integración económica subregional las exportaciones de manufacturas entre países socios, lo cual permite un proceso de aprendizaje, de creación de economías de escala, etc., que constituiría una etapa intermedia en la perspectiva de conquistar posteriormente mercados extrarregionales.

Si a ello se suma una política explícita de coordinación aprovechando el relanzamiento que se está produciendo en los acuerdos de integración subregionales, el éxito es bastante probable. Debemos reiterar que —en el caso del Grupo Andino por lo menos— a pesar de que en la década perdida de los ochenta prácticamente las variables que influyen en el comercio intraindustrial evolucionaron en dirección inversa a lo que sugiere la teoría, existen diversos sectores en los que se presentó este tipo de comercio, desde donde se puede incentivar y difundir dicho intercambio, lo cual constituye un elemento cualitativo y estratégico que no se debería desaprovechar.

### Comercio intraindustrial, límite externo e integración

Históricamente en nuestros países las crisis periódicas y sistemáticas que hemos enfrentado son crisis de balanza de pagos, crisis de divisas. Las políticas recesivas fueron las tradicionalmente implementadas, de manera directa a través de una política monetaria restrictiva, o de manera indirecta a través de devaluaciones que generaban aceleraciones inflacionarias, con el consiguiente deterioro de los ingresos reales.

En ambos casos la recesión de la economía generaba una reducción de las importaciones que tendía a restablecer el equilibrio externo. Las crisis se originarían en gran medida en factores comerciales. Nuestra peculiar inserción en el mercado internacional como productores de materias primas estaba en la base del

---

para su adecuada inserción internacional", en *Serie Documento de Trabajo*, núm. 20, Santiago de Chile, CEPAL, 1993.

deterioro de los términos de intercambio que desequilibraba la balanza de pagos. Esa oferta de divisas tan inestable era insuficiente para satisfacer una creciente demanda de divisas de una industria que no producía bienes de capital y que requería insumos importados para su funcionamiento.

Además, la presencia del capital extranjero se concentraba en las actividades primarias, por lo que la remisión de utilidades al exterior tenía como consecuencia una balanza en cuenta corriente tradicionalmente deficitaria. Ésta era la situación de los años ochenta.

En efecto, el endeudamiento externo que reemplazó a la inversión directa extranjera como principal fuente de capitales externos llegó a una situación límite con la crisis mexicana en 1982. Al deterioro en los términos de intercambio se añadió el pago de intereses de la deuda, principal mecanismo desequilibrante de nuestras balanzas de pagos en los ochenta. La región ya no exportaba (en su mayoría) tan sólo materias primas, se transformó en impresionante exportadora de capitales.

A los factores mencionados se añade una significativa fuga de capitales de residentes de nuestros países a otros centros financieros. Éste es un fenómeno también estructural que ha impedido que los excedentes que se generan se transformen en inversión y crecimiento. Ésta es la base de la fragilidad financiera que caracteriza a la región, agudizada por las políticas monetario-fiscales que se aplicaron para garantizar el servicio de la deuda externa. En efecto, dichas políticas llevaron a una desmonetización de la economía, al escaso desarrollo y diversificación de activos domésticos que operan a plazos muy cortos, y a importantes grados de dolarización.

En suma, deterioro de los términos de intercambio, crisis de la deuda y fuga de capitales presionaron de manera importante la balanza de pagos, generando problemas de divisas. Las políticas monetario-fiscales y de liberalización que se comenzaron a generalizar en la década de los ochenta no fueron solución a este problema. Aumentaron las presiones inflacionarias, la recesión y la extrema pobreza, lo que la convirtió en la década perdida.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> CEPAL, *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, 1990.

En efecto, no tenemos escasez de divisas, al contrario, hay reservas internacionales significativas y se ha producido un importante flujo de capitales externos. En los diversos países se proclaman nuevos tiempos: el populismo quedó atrás, las reformas estructurales que han liberalizado la economía, la eliminación de la intervención estatal y las radicales privatizaciones han dado resultados. El límite externo ha muerto. Ahora sobran divisas.<sup>23</sup>

Ésta es la interpretación que a la mayoría de los gobernantes les suena a "música celestial". Las políticas económicas correctas, las suyas, han tenido éxito. Los sacrificios de la población estaban justificados, los recursos para pagar la deuda externa deben aumentar porque esa reinserción internacional ha dado credibilidad y ha disminuido el riesgo-país. Nos hemos convertido en países confiables donde los países desarrollados quieren contribuir a su desarrollo.

Sin embargo, el proceso de liberalización ha generado en varios países una estructura de precios relativos distorsionada (principalmente retraso cambiario y elevadas tasas de interés) que trajo como consecuencia cuantiosos y crecientes déficit en balanza comercial y cuenta corriente. Estos desequilibrios fueron financiados con capitales principalmente especulativos de corto plazo, o asociados a los programas de privatización implementados masivamente en la región. Esto permitió incluso acumular reservas internacionales, dando una apariencia de bonanza, cuando en realidad se trataba de un precario equilibrio tal como la reciente experiencia mexicana evidencia.

¿Cómo puede la integración y el comercio intraindustrial contribuir a la solución del límite externo?

Desde una perspectiva neoliberal, no habría forma. En efecto, para ello debe darse una integración "con el mundo", sin discriminaciones en el comercio. Tampoco se deben restringir las importaciones ni desincentivar los flujos de capital de corto plazo. La única receta que recomiendan es la recesión. Al igual que

<sup>23</sup> Para una argumentación de la vigencia del límite externo como problema estructural de la región puede verse: Alan Fairlie y Gloria Canales, "Factores estructurales y dinámica macroeconómica: Un enfoque de brechas", Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1995, mimeo.



para combatir la inflación, se busca contraer la demanda con políticas fiscales y monetarias restrictivas, lo que debe deprimir importaciones y restablecer el equilibrio externo. Así se usa un solo instrumento (políticas de administración de demanda) para alcanzar dos objetivos (interno y externo). Existe suficiente evidencia empírica que demuestra lo erróneo de tal concepción.

Desde otra perspectiva, si se considera el problema externo como un problema estructural, la alternativa es distinta. La solución al límite externo pasa necesariamente por la exportación de manufacturas, lo que permite a la industria crear sus propias divisas y así eliminar la dependencia del sector primario exportador, o de los volátiles flujos de capital especulativos de corto plazo.

La exportación de manufacturas permite incrementar el comercio intraindustrial, con todos los efectos dinámicos positivos que hemos señalado en una sección anterior. También se ha mostrado que cuando pretendemos exportar ese tipo de bienes aumentan la protección los países desarrollados. Asimismo, las exportaciones de mayor valor agregado son intrarregionales, y existe comercio intraindustrial no desdeñable.

Por lo tanto, la integración puede articularse en torno a la exportación de manufacturas, desarrollando el comercio intraindustrial y contribuyendo a solucionar el límite externo. Se puede avanzar así en la creación de economías de escala, en mejorar los procesos productivos y actividades conjuntas de inversión, entre otros, y en una siguiente fase se podrán conquistar mercados extrarregionales en los sectores más dinámicos del comercio mundial.

Por supuesto, esto supone una estrategia distinta al neoliberalismo. Para empezar, implementar aranceles escalonados en la consolidación de uniones aduaneras, fomento de sectores industriales específicos, cooperación tecnológica y en proyectos de inversión, mecanismos de financiamiento adecuados potenciando las instituciones regionales existentes, etcétera.

Lo principal es que existe una base concreta para impulsar dicha estrategia y cada vez son más los agentes económicos que están dispuestos a superar los desequilibrios generados por la aplicación de las recetas del fundamentalismo neoliberal.

**E**l texto que se presenta es el fruto del Seminario Internacional sobre El desarrollo de América Latina y los procesos de integración subregional. Balance y perspectivas, con el que el Instituto de Investigaciones Económicas conmemoró el vigesimoquinto aniversario de su órgano oficial *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*; el evento académico se realizó en las instalaciones del Instituto de Investigaciones Económicas junto con el Primer Encuentro en América Latina de directores, responsables y editores de revistas especializadas en economía y ciencias afines.

El conjunto de los trabajos representa una síntesis básica de los planteamientos que sobre la integración latinoamericana habían logrado los especialistas hasta ese momento, lo que no deja de reflejar las diferencias de abordaje entre cada uno de los autores, así como la pluralidad de enfoques, que lejos de reducir la realidad la amplían y dan mayor claridad a la misma. No son pocos los aportes originales que se presentan en los diversos trabajos que conforman la obra.



9 689683 675111

