

INTRODUCCIÓN.

El escenario económico – político de la década de los noventa da lugar a una redefinición en las relaciones de los Estados Unidos con América Latina. Fenómenos como el fin de la guerra fría, la globalización de la economía internacional, “la disminución del liderazgo estadounidense” a la vez que se consolidan otras potencias como Japón y Alemania disputando la hegemonía mundial, son factores que sitúan a Estados Unidos en una posición vulnerable, frente a una América Latina que lleva a cuestras problemas estructurales como la pobreza, el endeudamiento externo, y la nula posibilidad de impulsar su desarrollo económico. Aunado a ello, nuevos temas que perturban la seguridad mundial, como el narcotráfico, la migración, la contaminación del medio ambiente, la protección de los derechos humanos, así como la necesidad de intensificar la democracia, han sido telón de fondo para plantear **nuevos** procesos de integración económica que ya desde los ochenta se iniciaron en América Latina.¹

El desarrollo de los países latinoamericanos se ha dado en el contexto de una incorporación subordinada al sistema internacional. Los proyectos de desarrollo nacional se han elegido y cumplido por la imitación e importación de los modelos de los países desarrollados, siempre en desfase y retraso respecto a ellos. Ello ha implicado siempre buscar y aceptar los condicionamientos impuestos por la sucesivas etapas y los centros del capital avanzado; los patrones de acumulación y los paradigmas tecnológicos – productivos predominante en aquéllos y proyectados hacia la periferia; las revoluciones industriales y científicas; la industrialización primero y la transnacionalización después; las fases de división internacional del trabajo; las luchas por la hegemonía y sus desenlaces.

Desde los países desarrollados son transplantados por las elites públicas y privadas, hacia los países latinoamericanos, los prototipos, proyectos y realizaciones de economía, sociedad, cultura y Estado y de crecimiento y modernización, procesos que son introducidos por estos últimos países como componentes nacionales con sus historia y su especificidad, sus formas y dinámicas.

La búsqueda de caminos de desarrollo mediante la importación de formulas y formas, con el consiguiente peligro de desajuste y retraso, lleva a subestimar o negar la importancia y la necesidad de producir internamente los prerrequisitos, los componentes y resultados del crecimiento, la modernización, el cambio social, el Estado – nación soberano, la democracia y la cultura.

Esta incorporación subordinada convierte al sistema político mundial y a los patrones de división internacional del trabajo en marcos de referencia impositivos y cambiantes. Se impone y acepta la reestructuración interna como ajuste pasivo a las coacciones externas, para posibilitar la inserción internacional, el crecimiento, el sistema de dominación y el Estado.

Por lo tanto, a partir de la década de los ochenta se han intentado llevar a cabo nuevos acuerdos de integración económica, que superen los problemas a los que se enfrentaron intentos de integración económica anteriores como la ALALC, sin embargo, los acuerdos comerciales no dependen solamente de las decisiones de las autoridades y organismos que impulsan la integración económica en la región, sino también de las realidades y condiciones en que viven cada uno de los países latinoamericanos. Solamente así, considerando estas condiciones y estas realidades se podría llegar a un proceso integratorio realmente efectivo y exitoso.

Es así que este mercado regional (América Latina) se convierte en el espacio económico – político en el que, a propuesta de Estados Unidos, se da pie para la creación de una zona de integración continental. Planteada en 1990, pretende superar los procesos de integración puestos en marcha por sus economías nacionales en años anteriores, además de que trasciende el nivel de la bilateralidad que les ha caracterizado, para dar cause a un proceso multipolar donde el objetivo central es la conformación de una *región hemisférica* que estimule el libre mercado de estas economías nacionales con Estados Unidos y Canadá, es decir, se está buscando una única zona de libre comercio integrada a los países de América del Norte. Se intenta “promover políticas de privatización y desregulación económica que reestablezcan la confianza interna y la inversión privada

¹ Jiménez Badillo Margarita. “La integración hemisférica: límites y retos para américa Latina”. En Economía Infirma. F.E UNAM mayo de 1995. Número 238.

nacional y extranjera”². Estamos pues, ante un acuerdo que impulsa una simple liberalización de comercio, y se esta dejando de lado el nivel de asimetrías existentes entre todos los países que integrarían este gran bloque comercial, por lo tanto, es muy probable la existencia de una subordinación de la mayoría de los países latinoamericanos al gran hegemon mundial que es Estados Unidos.

La integración económica planteada debe abordarse, desde distintos puntos de vista. En primer lugar, los estados latinoamericanos están coincidiendo en este proceso de cambio, en un reconocimiento voluntario de emprender acciones conjuntas que deriven en beneficios comunes: mayor competitividad, inversión externa, negociación de la deuda externa, aumento de la productividad, promoción de las exportaciones a otros mercados. Una integración que no implica la apuesta hacia un solo bloque económico, esto es, no pretenden correr el riesgo de concentrarse en un solo mercado especialmente ante el gran dinamismo que han mostrado Europa y el mundo asiático.

Las integraciones hemisféricas, sin embargo, llevan el riesgo de asumir una dependencia más intensa. América Latina, hasta finales de los setentas, mantuvo una política de industrialización bajo el modelo de sustitución de importaciones, en el cual su excesivo proteccionismo le ha conducido a un estancamiento económico y social. En el modelo propuesto para los próximos años – que no es sino una extensión del sistema neoliberal como se puede ver -, se fomentará la industrialización a través de la exportación, y se agudizarán las relaciones de subordinación, en tanto sus recursos, tales como la fuerza de trabajo, la cual se encuentra en desventaja por ser de las más baratas en el mundo. Las empresas trasnacionales obtendrán más beneficios que la región misma. Su poder tecnológico y financiero incidirá en una interdependencia asimétrica que en poco contribuiría a disminuir los niveles de pobreza en la región. Aunado a ello, si se rige esta relación – que es la más probable – continental bajo el poder central de los Estados Unidos, el éxito de su aplicación y desarrollo estará sujeto al principio de condicionalidad³ impuesto no sólo por ese país sino por los organismos internacionales (FMI y BM) que otorgarán la ayuda económica y que precisarán el nivel de avance y profundidad de las reformas económicas a impulsar para el desarrollo de la región. Los lineamientos de créditos, y reducción de la deuda estarán sujetos al mismo criterio. De ahí, entonces, regirá también el principio de discriminación, en tanto que, automáticamente, quedan excluidas aquellas naciones que se ven imposibilitadas para impulsar las reformas económicas.

Algunos países latinoamericanos, sino es que la mayoría, están aceptando la propuesta de construir una zona hemisférica debido a que sus intereses seguidos no son los mismos que los de Estados Unidos, por lo tanto, sus actitudes son abiertamente defensivas con la finalidad de contrarrestar los intereses norteamericanos. Quizá aquí el problema va a derivar en que la desigualdad en los niveles de desarrollo es la que regirá el poder de negociación y, consecuentemente, las acciones a adoptar.

De cualquier forma, los compromisos que se adoptaron en la primera Cumbre de las Américas – los cuales son expresados en el capítulo IV -, no se divorcian de los convenios de libre comercio que se están pactando a nivel subregional; por el contrario, muestra una respuesta ante el embate internacional y que además se suman al TLCAN. Lo anterior viene a demostrar que hasta el momento los procesos de integración que se dan de manera vertical son totalmente mecánicos, es decir, la firma de tratados comerciales contempla únicamente la liberalización mecánica del comercio de bienes y servicios, que implica la liberalización, desregulación y privatización del aparato

² Idem.

³ El problema de la condicionalidad dificulta en gran medida las relaciones económicas internacionales. Consiste en la práctica que siguen instituciones como el FMI y el BM de imponer condiciones de política global, esto es, devaluaciones del tipo de cambio para reducir importaciones y aumentar exportaciones; restricción y contracción de salarios en el supuesto de que esta política reducirá la presión inflacionaria y aumentará la competitividad de la economía; reducción del gasto público y contracción de la oferta monetaria junto al aumento de disponibilidad de recursos para el sector privado; eliminación de los controles de la economía respecto a precios, tasas de interés y subsidios. Ver Pablo Bifani, “Bloques económicos y marginalización: las relaciones económicas mundiales al iniciar la década del noventa”.

productivo de las economías, dejando de lado completamente el bienestar de las familias y el nivel de bienestar y de desarrollo de algunas de las naciones participantes.

Un factor que también ha de considerarse es que, ante la desigualdad en los niveles de desarrollo, los países más débiles corren el riesgo de ceder parte de su soberanía nacional al tener que adoptar políticas como resultado de la integración hemisférica. Tal vez por esta razón prevalece la preferencia de vínculos bilaterales. Este problema podría resolverse si los países que están participando en la integración trabajaran juntos en la elaboración de dichas políticas económicas y sociales, con la finalidad de no ceder soberanía sino al contrario generar una soberanía más amplia y aceptada por todos los países integrantes.

El proceso de integración hemisférica, si bien está ofreciendo nuevas opciones de desarrollo económico al poner en marcha un sistema globalizado en el uso de nuevas tecnologías, apertura de mercados, intercambio tecnológico – científico, etc., sigue sin resolver el problema del atraso económico y social de América Latina. Aun cuando por sí misma se ha involucrado en su propio progreso, los efectos de sus esfuerzos o de la cooperación internacional en esta materia aún no rinden los resultados esperados.

Un riesgo que corre América Latina, que reconoce y que no dispone de muchas alternativas para evitarlo, es el que, una vez concretada la integración hemisférica, sea Estados Unidos la nación más beneficiada, o bien, que en su relación con otros bloques sean las grandes potencias (Canadá, Alemania, Japón Francia, etc.) las que privilegien su presencia en los mercados, quedando las naciones menos desarrolladas supeditadas al poderío de aquellas.

El interés de cada una de las naciones en conformar tan gran mercado esta latente, no obstante, las profundas diferencias geopolíticas y económicas que dificultarían el propósito deseado: desarrollo económico y social con equidad para mantener la estabilidad y bienestar de la sociedad.

Como sustento a lo antes mencionado se sabe que se han llevado a cabo procesos de integración entre países desarrollados, entre países en vías de desarrollo pero nunca se ha analizado un proceso de integración económica en el que intervengan países con tantas desigualdades, lo que hace pensar que esta última modalidad de integración lleva consigo ciertos rasgos de subordinación económica, social y cultural por parte de los países menos desarrollados - esto debido a que los procesos de integración se han limitado solamente a liberar comercio y no a una integración plena y equitativa que beneficie a todos los miembros participantes - , por lo que no se cumple el objetivo primordial de la integración económica: alcanzar mayores niveles de desarrollo y bienestar.

En ese sentido, el trabajo que presento analiza un problema que ya he mencionado anteriormente. El hecho de que América Latina y el Caribe se inserte a la globalización o mejor dicho a la mundialización, mediante la conformación de un bloque hemisférico, como lo es el proyecto del ALCA, no le garantiza mayor competitividad a nivel internacional y mucho menos viene a resolver sus problemas estructurales. Por lo tanto me atrevo a afirmar que la conformación de este gran bloque hemisférico no lograra el bienestar económicos que todos los países latinoamericanos necesitan, ya que es muy difícil que se logre romper con la subordinación política y económica que todos los países latinoamericanos mantienen con uno de los grandes hegemones mundiales, como lo es Estados Unidos.

Por lo tanto es menester hacer una breve explicación de cada uno de los cuatro capítulos de los que consta la presente tesis, ya que así podremos obtener un panorama más amplio de lo que se pretende alcanzar con este trabajo.

En el primer capítulo, se analizan los antecedentes históricos y teóricos de las relaciones económicas internacionales, es decir, hago un análisis de la etapa de libre cambio a nivel mundial hasta llegar a lo que hoy conocemos como integración económica, pasando por el análisis de la etapa de bilateralismo económico y la etapa de cooperación económica. Todo esto con la finalidad de dar sustento teórico e histórico al análisis de la integración económica de América Latina y el Caribe.

En el segundo capítulo, me avoco al análisis de los antecedentes de la integración latinoamericana. Y que mejor manera de hacerlo que desde el análisis de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), la cual fue sustituida, como veremos más adelante,

por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). De estos dos tratados se destacan: sus orígenes, sus objetivos, sus principios y su estructura institucional. Cabe hacer mención que en relación al análisis de la ALADI trato de dar a conocer las tendencias de este proyecto de integración, así como también, sus avances a nivel regional y finalmente doy a conocer la evolución más reciente de este tratado.

En el tercer capítulo, se abordan los tratados de integración económica (a nivel subregional) que se han gestado en América Latina y el Caribe, donde el principal objeto de estudio es el de analizar: sus orígenes y compromisos fundamentales, su estructura institucional, la evolución de cada uno de los tratados y su evolución más reciente.; en donde a excepción de Cuba todos los países de América Latina y el Caribe se encuentran suscritos en algunos de ellos. Por otro lado, estudio la proliferación de los acuerdos bilaterales y plurilaterales, con la finalidad de conocer su funcionalidad y efectividad en el proyecto de una integración hemisférica. Todo lo anterior es analizado por el simple hecho de que todos los logros conseguidos en el área comercial crean nuevos problemas y desafíos para el avance y consolidación de una integración económica más justa para los países participantes.

En el cuarto capítulo, se analiza la forma en que América Latina y el Caribe esta afrontando el proceso de mundialización de la economía, así como también, los efectos que tiene la integración hemisférica en América Latina y el Caribe. Lo anterior es abordado desde la perspectiva de una posibilidad que tiene América Latina y el Caribe para insertarse en la globalización de la economía. Así pues, el objetivo principal de este capítulo es comprobar si existe otra posibilidad para que los países de América Latina y el Caribe lleven a cabo su inserción al concierto internacional de manera más eficiente y sin rasgos de subordinación, y no sólo se apueste todo al proyecto de las Américas (ALCA). En este capítulo sobre salen algunos apartados los cuales me gustaría mencionar a continuación: Orígenes y evolución del concepto globalización, Inserción de América Latina y el Caribe a la economía internacional, Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe, Hacia una integración hemisférica, y Dos concepciones diferentes de integración regional.

Con esta breve recapitulación introductoria al tema, pienso que se tiene bien definido el objetivo principal que se pretende alcanzar con este trabajo de tesis, que no es más, que el de analizar los procesos de integración económica que se han dado en América Latina y el Caribe para poder comprender que papel esta jugando esta región, en la mundialización de la economía, así como también, conocer las posibilidades de integración regional (Norte-Sur o Sur-Sur) más convenientes para una América Latina retrazada, con la finalidad de alcanzar mayores niveles de integración económica y por ende mejores niveles de desarrollo y bienestar para los países participantes.

CAPITULO I. Antecedentes históricos y teóricos de la integración económica.

1.1 Formas básicas de relación económica entre las naciones.

1.1.1 Libremercantilismo

La marina británica prácticamente adquirió la hegemonía en todos los mares del mundo. Las guerras europeas del siglo XVIII le sirvieron para ocupar posiciones en todas las costas, lo que le permitió ir creando gradualmente el más importante imperio colonial y comercial de la historia.

Las guerras napoleónicas constituyeron la fase última para construir una economía internacional en la que Inglaterra impuso su dominio definitivo por doquier. La revolución industrial, gestada en la Gran Bretaña, junto con el dominio de los mares, hicieron de este país el árbitro político y económico mundial

Se abrió así toda una época en que por los auspicios de Inglaterra se pasó gradualmente del mercantilismo a lo que se dio en llamar la era del libremercantilismo, en la que se crearon las condiciones de una verdadera economía internacional.

El libremercantilismo nació en el siglo XIX⁴, como una reacción frente a las trabas comerciales introducidas durante el largo periodo mercantilista. Durante ese periodo (siglos XVII y XVIII) se pusieron en Europa los primeros cimientos de la actividad industrial. Y para protegerlos fueron muchos los países que establecieron altos derechos a la importación de manufacturas, listas de prohibición o contingentación de importaciones, obstáculos a la exportación de materias primas (al objeto de fomentar su transformación en las manufacturas nacionales), subsidios a las industrias nuevas, reserva del tráfico naval al pabellón nacional, monopolios para la explotación del comercio con las colonias, etc.

La política del mercantilismo sirvió para abolir las restricciones medievales (monopolios señoriales; adscripción a la gleba, etc) y para crear Estados nacionales poderosos mucho más fuertes económica y militarmente que España y Portugal. Así pues, los Estados mercantilistas se convirtieron, a su vez, en centros de poder para fomentar el comercio. Con ello, el capitalismo incipiente se transformó paulatinamente en capitalismo de manufactura. A esta fase de desarrollo se llegó en Inglaterra antes que ningún otro país. Y por ello fue precisamente en Inglaterra donde ese incipiente capitalismo industrial suprimió desde finales del siglo XVIII las trabas que las reglamentaciones industriales y comerciales del mercantilismo representaban para la expansión de los mercados de la nueva industria. Se abrió así con la Revolución Industrial, una nueva fase de la historia de las relaciones económicas entre los países: la era del libremercantilismo.

Algunas de las cosas que caracterizan a esta nueva fase de la historia es que en 1850, el mundo tenía, probablemente, unos 1.200 millones de habitantes. Casi todos ellos, tan pronto como salían de la infancia, centraban prácticamente todo su esfuerzo en la consecución de una simple subsistencia. En la mayoría de las comunidades, el patrón de actividades económicas era un patrón simple, aunque variaba enormemente de una región a otra, según el estado de conocimientos técnicos, y de acuerdo con la generosidad o la miseria de la naturaleza. De todos modos, entre la mayor parte de la población del mundo, tanto la habilidad y el equipamiento técnicos como la variedad de los recursos naturales fácilmente aprovechables eran tan limitados que un patrón económico simple era el único posible.

Las proporciones en que se necesitaban los diferentes recursos productivos estaban sometidas a una alteración continua, como resultado de los cambios en el volumen de la población. La población del mundo había ido aumentando durante largo tiempo, pero, en el siglo XIX, el aumento había alcanzado una nueva y formidable medida. En un periodo de cien años que va de 1750 a 1850, se habían agregado a la población mundial unos 450 millones de personas, lo que representaba una elevación del 60% en este periodo⁵. En un mundo de movilidad perfecta, esto no habría importado mucho, porque la vida era

⁴ Tamames, Ramón. "Estructura Económica Mundial". 17 edición, Madrid, 1993. Alianza editores pag. 14

⁵ William Ashworth, "Breve historia de la economía internacional", versión en español, FCE, México, 1978, pág. 9 y 10.

sostenida principalmente por seres que trabajaban la tierra con la ayuda de unos pocos utensilios y animales domésticos, y todavía permanecían inocupadas enormes áreas de tierra fértil. Pero la población estaba muy mal distribuida. La mayoría de los habitantes del mundo vivían en Europa y en Asia, y era en el continente europeo, relativamente pequeño, donde más notable resultaba el crecimiento natural de la población, porque el total de Europa, de unos 270 millones de habitantes en 1850, era probablemente casi el doble de cien años antes. Había áreas en las que la población, evidentemente, presionaba sobre los medios de subsistencia en años de cosecha pobre, y parecía estar aproximándose el momento en que también lo harían aun cuando las cosechas fuesen buenas.

Había dos formas de superar las dificultades inminentes: las poblaciones crecientes podrían tomar posesión de las áreas inocupadas o débilmente ocupadas, o bien las técnicas productivas podrían perfeccionarse y difundirse, hasta el punto de lograr que la tierra ya en utilización proporcionase un rendimiento mucho mayor que antes. En forma de bienes de consumo. Ninguno de los dos tipos de desarrollo era nuevo, en absoluto, pero la presión de fuerzas externas sobre la vida económica iba haciéndose tan grande que los dos se elevaron a una nueva dimensión.

Por otra parte, en el siglo XIX, muchas de las regiones más densamente pobladas estaban completamente rodeadas por tierras ocupadas. Lo que entonces iba haciéndose necesario era un migración en una nueva escala: los movimientos de grandes cantidades de gente, a través de largas distancias, en un tiempo breve, sin establecerse en asentamientos temporales intermedios. Para que esto fuese posible, y, sobre todo, para que fuese posible pacíficamente, era necesario disponer de un conocimiento geográfico verdaderamente completo, un conocimiento de qué tierras existían, dónde estaban situadas unas con relación a las otras, si estaban o no muy pobladas, y si parecían estériles o fértiles. En la posesión de este conocimiento radicó una de las grandes ventajas del siglo XIX sobre todas las épocas precedentes. Este fue uno de los primeros pasos esenciales en el proceso que transformó el mundo, de una multitud de grupos autárquicos y culturalmente autosuficientes, en algo que se acercaba a una unidad económica y a una sola concepción estratégica.

Un conocimiento exacto de la situación y de la naturaleza de los espacios vacíos del mundo y de los recursos no utilizados era un requisito previo de la utilización más amplia de los dones naturales que podrían sostener a la humanidad en cifras más elevadas y en un nivel más próspero. El otro consistía en el logro de algunos medios que permitieran el transporte de personas y de artículos, más rápidamente y en mayores cantidades. A mediados del siglo XIX, estaba produciéndose una ligera redistribución de la población y de la actividad económica. Mediante un incremento en los asentamientos y en el comercio, Europa estaba utilizando más que antes los recursos de América del Norte.

Esta área y otras muchas en todo el mundo permanecían infrapobladas, con sus recursos naturales utilizados inadecuadamente, o no empleados en absoluto, hasta que se vieron afectadas por la llegada del transporte mecánico, el ferrocarril y el buque de vapor, que permitieron que nuevos colonos y materiales llegasen hasta ellos, y que sus productos fuesen trasladados a los mercados existentes, de un modo fácil a precios baratos, y en grandes cantidades.

Fue en este momento cuando se unieron los dos tipos de cambio económico, el extensivo y el intensivo, que tenían que producirse si el rápido crecimiento de la población no había de resultar desastroso. Porque el desarrollo del transporte mecánico, que era una parte esencial de la solución extensiva del problema, surgió de la misma línea de avance tecnológico que hizo posible también una solución intensiva. De todos los aspectos del cambio histórico en el siglo XIX, el tecnológico fue, probablemente, el más fundamental. No sólo hizo posible que la expansión de la población mundial se mantuviese y aumentase, sino que fue también, por sí mismo, una inmensa fuerza que actuaba directamente a favor de la expansión de la actividad económica.

En todas partes, la producción dependía, principalmente, de lo que la mano de obra era capaz de hacer con los materiales de los que disponía. En Europa Occidental, de todos modos, el número y la variedad de herramientas e instrumentos utilizables para colaborar en la producción eran mayores que en otras partes, y su adaptación a determinadas funciones más completas en la casi totalidad de los casos. Las conquistas técnicas ya habían hecho algo para mejorar los niveles de vida, y, por lo tanto,

para hacer más fácil la formación de reservas con el propósito de levar la cantidad y la calidad de los instrumentos de producción.

La característica que distinguió especialmente la producción del siglo XIX fue la posibilidad de obtener mercancías idénticas en grandes cantidades, lo que dio origen a una enorme expansión y aun notable abaratamiento.

Esta posibilidad, que implicaba una drástica reorganización de las relaciones económicas de la sociedad, se basaba en unos cambios tecnológicos fundamentales, que, con una adecuada adaptación, acabaron penetrando casi la totalidad de la industria. El cambio era, en parte, cuestión de aplicar una mayor inventiva, tal como se había hecho en el antiguo sistema manual.

En realidad, la aceleración de la producción mediante el uso de máquinas nuevas o perfeccionadas creó nuevos problemas, a medida que resolvía los viejos. El desafío al ingenio, que toda actividad productiva supone siempre, fue experimentando en modos más variados que nunca anteriormente, y encontró una respuesta en las incontables líneas de rápido cambio técnico. Hubo así un proceso acumulativo de desarrollo técnico, y éste se vio acompañado, simultáneamente, por grandes cambios en la organización económica. Fue haciéndose cada vez más frecuente que la producción se realizase en grandes unidades, con una mayor proporción del trabajo hecho por maquinaria movida por energía, y la propia energía era generada y aplicada por medios mecánicos; y todo esto implicaba el cambio complementario de una mayor división del trabajo. Son estos procesos de desarrollo (“el nacimiento del sistema de fábrica”) lo que, más que ninguna otra cosa, distinguen la vida económica moderna de la de periodos anteriores. La producción de las nuevas máquinas exigía conocimiento, destreza y equipamiento, que eran muy limitados y que sólo gradualmente podían aumentarse.

Por otra parte, la mayoría de las industrias americanas estaban sin mecanizar, y la mayoría de las industrias británicas no eran grandes. El conocimiento técnico y los métodos de organización industrial eran, en todas partes, de tal carácter, que limitaban severamente las posibilidades de especialización económica. En efecto, la gran contribución de la mecanización consistió en hacer posible que las necesidades materiales básicas de la humanidad fuesen satisfechas mediante el gasto de una pequeña cantidad de los recursos productivos más escasos, dejando así algunos de ellos para la producción de nuevos tipos de artículos y de mayores cantidades de los tipos antiguos. Cuando esta posibilidad se vio complementada por el fácil intercambio de los productos de diferentes regiones, fue posible también una gran amplitud en la especialización local dentro de las ramas de producción en las que la superioridad local era destacada.

Totalmente al margen de la influencia de la facilidad o dificultad física de trasladar artículos a lo largo de grandes distancias, había estrechos lazos entre las posibilidades de producción y la extensión de interdependencia económica entre regiones y países diferentes. Mientras su eficiencia productiva era baja, todas las comunidades tendían a permitir sólo un pequeño volumen de compras del exterior. Mientras esta situación de los negocios persistía, la mayor parte de sus esfuerzos tenía que centrarse en la producción de artículos de primera necesidad, especialmente alimentos, para el consumo local.

Pero eran pocas las localidades en que la autosuficiencia se acercaba a un punto de satisfacción total. La necesidad de artículos para la elaboración y los ya manufacturados, de primera necesidad o de lujo, dio origen a un gran comercio, una parte del cual se realizaba a través de largas distancias. Incluso con técnicas de artesanía, podían surgir diferencias notablemente grandes en el costo y en la calidad de producto en los diferentes centros de producción.

Los cambios técnicos y de organización condujeron a la expansión de la manufactura, no sólo absolutamente, sino también relativamente a otras ramas de la producción; es decir, estimularon casi todas las actividades que siempre habían estado muy ligadas con el comercio internacional. Pero, como contribuían a incrementar los ingresos y a mantener viva una población más numerosa, los mismos cambios originaron, muy probablemente, un incremento más general en el comercio internacional de alimentos. Así pues, se tiene que a mediados del siglo XIX iba surgiendo un nuevo orden económico, basado en una creciente mecanización, en una mayor división del trabajo y especialización de funciones, y en unos métodos de organización más complejos, pero se hallaban todavía en sus primeras etapas.

Sería poco realista indicar que la segunda mitad del siglo XIX vio la aparición de algo propiamente llamado “una economía internacional” que era enteramente nuevo. La continua y variada actividad en el comercio internacional, los elaborados mercados del intercambio exterior y el gran número de los negocios realizados por los banqueros internacionales eran indicios de una vida económica que trascendía las fronteras nacionales de un modo ya rutinario; y todos aquellos factores se habían mostrado capaces de una gran expansión con anterioridad a 1850. Pero había una gran diferencia entre lo que parecía característico entonces y lo que estaba ocurriendo en el desarrollo ordinario y cotidiano de los negocios medio siglo después: diferencia que se puso de manifiesto en la magnitud y en la extensión de los tráficos internacionales, así como en la medida de su influencia sobre las transacciones domésticas. Aun cuando no hubo una clara separación, en la práctica, que indicase un cambio de calidad, la perfección de los ajustes financieros internacionales y la presencia de consideraciones internacionales en toda clase de transacciones fueron tales que hicieron del mundo de 1900 un mundo en el que el comerciante, el banquero o el ministro de finanzas de 1850 se habrían sentido extraños.

A pesar de los rápidos cambios de la primera mitad del siglo XIX hubo algunas restricciones considerables en la amplitud de la interdependencia entre las naciones, y, aunque iban disminuyendo, tardaban en desaparecer. Existía la limitación impuesta por la escasez de fuerza productiva especializada; sobre todo, la preponderancia de la agricultura entre las actividades productivas, en circunstancias en que la mayoría de las comunidades tenía un altísimo grado de autosuficiencia en artículos alimenticios, y en que la manufactura daba origen a un volumen de comercio internacional proporcionalmente mucho mayor que el origina por la agricultura. Existía la limitación que se manifestaba en el confinamiento de una gran parte del comercio internacional dentro de algunas áreas o grupos comerciales bien distintos, definidos por la proximidad geográfica o por la asociación política. La Europa Occidental y la Central habían formado, durante mucho tiempo, una de esas áreas; Rusia y el Báltico, otra; el Atlántico del Norte, una tercera, y la India y el Extremo Oriente, una cuarta. Dentro de cada una de estas áreas, los saldos de sus cuentas comerciales habían estado, por lo general, más o menos equilibradas, dejando sólo saldos relativamente pequeños que habían de realizarse mediante transferencias de metálico o de crédito entre una y otra área. Con la expansión del comercio a finales del siglo XVIII y comienzos del XIX se redujeron algunas de las barreras entre esas áreas separadas, como se demuestra por el incremento en el número de divisas regularmente cotizadas en centros como Ámsterdam y Londres; pero tardaron en desaparecer totalmente.

Los cambios que caracterizaron los últimos años del siglo XIX implicaron la eliminación de estas influencias limitativas anteriores. Lo más evidente de todo fue el claro incremento en el volumen del comercio internacional a medida que ciertas áreas clave se iban haciendo más productivas y más industrializadas, a la vez que esto iba acompañado de una diversificación tanto en la producción como en la demanda. El tercer cuarto del siglo XIX fue, probablemente, el tiempo en que el comercio internacional se incrementó más rápidamente que nunca. Mientras esto estaba ocurriendo, tenía lugar una gradual fusión de las áreas y grupos comerciales que hasta entonces habían permanecido, por lo menos, parcialmente distintos.

A medida que la regular y fácil transferencia de débitos y de créditos entre casi todas las partes del mundo fue convirtiéndose en práctica común, también otros tipos de transferencia operaban con mayor facilidad y frecuencia. Los factores de la producción – el trabajo y el capital – se desplazaban internacionalmente en volumen mucho mayor que antes y, frecuentemente, a través de nuevos canales, y, al desplazarse, contribuían a crear nuevos centros especializados de capacidad productiva, con rápidas repercusiones en el volumen y en la dirección del comercio internacional. Fue este conjunto de cambios en los movimientos del comercio, del capital, y del trabajo lo que dio a la vida económica de finales del siglo XIX un carácter predominantemente internacional. El más evidente signo exterior de este carácter fue el perfeccionamiento de un conjunto de instituciones comerciales, bancarias y monetarias, que sirvió y controló los objetivos económicos internacionales, dándoles prioridad sobre las cuestiones puramente domésticas.

Tales cambios no eran accidentales ni arbitrarios. No surgieron de ninguna determinación a pensar y actuar en términos internacionales en mayor medida que antes. Fueron el resultado de influencias demográficas y económicas que se concentraban en una pequeña, pero creciente, minoría de países.

Por otra parte, durante el siglo XIX existieron algunas extensas áreas con una notable riqueza natural y con una población demasiado exigua para hacer un uso eficaz de más de una pequeña parte de ella. La mayoría de aquellas áreas tenía un núcleo de equipamiento básico y una sociedad suficientemente estable y adaptable que hizo posible que los trabajadores extranjeros demostraran que eran más productivos allí que en mucho otros sitios. Fue hacia aquellas áreas hacia donde se trasladó la mayoría de los emigrantes. Así contribuyeron a la más completa utilización de algunos de los recursos productivos más ricos del mundo y a la creación de nuevas regiones de un comercio excepcionalmente rico que caracterizaron, de manera muy clara, la economía internacional de finales del siglo XIX.

Cabe destacar que, el grande y continuado incremento de la reserva mundial de capital y su tan desigual distribución internacional figuraron entre las más poderosas influencias sobre el crecimiento y el carácter de la economía internacional en la segunda mitad del siglo XIX. La oferta y la distribución de capital dependían de las disparidades internacionales en las tasas de formación del capital doméstico, más que de la inversión internacional. Las condiciones económicas internacionales estaban moldeadas por las mismas influencias que sustentaban la aparición de un crecimiento rápido y mantenido de la renta nacional en un pequeño número de países, que muchos otros no eran capaces de imitar y posteriormente superar.

A partir de 1815, los inversores británicos comenzaron, gradualmente, a hacer más compras de valores extranjeros, pero aún entonces el capital británico de inversiones extranjeras iba creándose lentamente y no era mucha la inversión extranjera que situaba en otras partes. El principal periodo de exportación de capital fueron los cincuenta o sesenta años anteriores a la Primera Guerra Mundial. Las fuentes de capital más importantes fueron el Reino Unido, Francia y Alemania, aunque, habida cuenta de sus pequeñas dimensiones, hubo sumas considerables procedentes de Bélgica y de los Países Bajos. A partir de 1890, aproximadamente, los Estados Unidos también exportaron capital, si bien las sumas alcanzadas eran mucho menos que el valor de las inversiones de los extranjeros en los Estados Unidos. El Reino Unido era, con gran diferencia, el más importante exportador de capital. Es probable que, en 1914, alrededor de la mitad de las inversiones internacionales pertenecieran a los ingleses y, durante gran parte del siglo XIX, la proporción debe de haber sido mucho más alta.

Los principales efectos directos de la inversión internacional pueden percibirse fácilmente. En primer lugar, contribuyó en cierta medida a facilitar algunos elementos básicos de equipamiento fundamental, como los ferrocarriles, y algunas empresas industriales modernas en determinados países europeos en las primeras etapas de su industrialización. La realización de los primeros ferrocarriles con la ayuda de capital y empresas del exterior, cuando la mayoría de los inversionistas del país todavía no estaban dispuestos a arriesgar sus ahorros en semejante novedad, fue una contribución especialmente útil. Mucho más importante fue la influencia del capital extranjero en la aceleración de los asentamientos y del desarrollo productivo en áreas escasamente pobladas que tenían grandes recursos naturales, gobiernos capaces y dispuestos a establecer contratos públicos y que contaban con una posible y rápida afluencia de colonizadores blancos.

El papel de la inversión internacional tendía, pues, a reforzar los otros factores que contribuían a concentrar la capacidad productiva y la influencia comercial mundiales en un pequeño número de países. Pero, al buscar, más o menos al mismo tiempo, las áreas de riqueza natural y de instituciones adaptables a las que se trasladaban también los emigrantes, aseguraba que los puntos dominantes de la economía internacional estuvieran geográficamente más dispersos, y que la riqueza y la influencia comercial se extendiesen más allá de aquellos países que se habían levantado a sí mismos mediante la industrialización.

La continuada primacía del Reino Unido como nación comercial, juntamente con la fuerza incrementada de su posición financiera internacional, dio una especial importancia a los cambios en las direcciones de su comercio a finales del siglo XIX. Estos cambios eran el resultado de la

industrialización y de la apertura de nuevas áreas productivas. La posición británica en los mercados de exportación se debilitó muy considerablemente en la América, a finales del siglo XIX, a causa de la competencia de la Alemania recientemente industrializada, esta competencia se dio en partes de América del Sur, y de la competencia de los Estados Unidos, tanto en su mercado interior como en los mercados vecinos.

Así, nuevas líneas de especialización internacional acompañaron la simultánea creación de un sistema de pagos en que la moneda y el crédito internacionalmente aceptables se hallaban fácilmente disponibles en todo el mundo, y las deudas contraídas en una parte podían cancelarse mediante créditos ganados en cualquier otra. De este modo, los efectos del comercio internacional, que generalmente producía un beneficio económico a los que participaban en él, eran más variados y se extendían más ampliamente de lo que podrían haberlo hecho de otro modo; y la expansión de la producción mundial se hizo más fácil y más ordenada, gracias a la desviación de algunas de las fricciones y rivalidades, hacia canales más seguros.

La característica más sobresaliente de finales del siglo XIX fue la combinación de la inmensa expansión productiva y comercial con la reunión del conjunto mundial en algo que se acercaba mucho a una unidad económica, mediante una red de transacciones comerciales y financieras. La existencia de tal estado de cosas quizá sea la razón más fuerte para señalar que antes de finales del siglo XIX podía hablarse ya, propiamente, de una “economía internacional”, con muchas menos deudas y reservas de las que habrían sido necesarias en la primera parte del siglo.

El librecambismo puede definirse como aquella situación de las relaciones económicas en que era posible el comercio internacional sin trabas comerciales ni barreras arancelarias verdaderamente importantes, y en la cual tampoco existían obstáculos serios para los movimientos de los factores de producción (capital y trabajo). Impulsadas desde Inglaterra, las corrientes librecambistas se extendieron paulatinamente por toda Europa, lo cual de hecho quería decir por el mundo entero. Por entonces, África y Asia eran casi en su totalidad dominios coloniales o países semicoloniales dependientes de Europa, y en el continente americano sólo Estados Unidos contaban con una independencia industrial.

Hacia las décadas de 1860 – 1880, el librecambismo alcanzó su máxima expansión. El tratado franco – británico Cobden – Chevalier de 1860 y todos los subsiguientes que condujeron a fuertes reducciones arancelarias (automáticamente extensibles al resto del mundo a través de la cláusula de la nación más favorecida) significaron el triunfo “general” del librecambismo, basado en pocos pero muy claros principios:

- La división internacional del trabajo, que tendía a favorecer a Inglaterra como primera potencia mundial.
- El patrón oro, que permitía una fluidez en los mecanismos de pagos internacionales y en los movimientos de capital, que favorecían igualmente la expansión financiera británica desde su centro neurálgico de la ciudad.
- El comercio con pocas trabas (aranceles bajos, supresión a las restricciones a la importación y de listas de géneros prohibidos), permitían la expansión masiva de las manufacturas inglesas. Se creó así, de manera sistemática, una favorable relación real de intercambio, que hizo posible una fuerte plusvalía a favor del capitalismo británico, que supo explotar a su propio proletariado interno y al inmenso proletariado de sus extensos territorios coloniales.
- La libertad de migraciones, que facilitó los movimientos de población más importantes conocidos, en la historia hacia las nuevas repúblicas americanas, y sobre todo hacia los Estados Unidos y Argentina.
- La libertad de los mares, que, naturalmente, fue aprovechada en primer término por la Gran Bretaña, cuyo pabellón ondeaba en todas las aguas y en todos los puertos.
- La reserva de los mercados coloniales para las potencias metropolitanas, que también favoreció primordialmente al Reino Unido, que ya disfrutaba del mayor imperio colonial.

La aplicación de todos esos principios originó algo parecido a una integración económica internacional, pero construida sobre pilares muy poco firmes (fundamentalmente por las grandes

diferencias de desarrollo y de renta existentes entre los países) y por el ejercicio del poder colonial de las potencias industriales europeas sobre los pueblos más atrasados.

Lo que siguió a 1914 fue una serie de breves fases marcadas por turnos de parciales derrumbamientos y recuperaciones, mostrándose estas siempre tan inestables que acababa resultando evidente que los remiendos no bastaban y que era precisa la reconstrucción. La primera fase fue de creciente descoyuntamiento, con algunas pérdidas permanentes, durante la Primera Guerra Mundial y su secuela inmediata. Esto fue seguido por un periodo en el que se hicieron grandes esfuerzos para eliminar los recientes descoyuntamientos y restituir el sistema económico internacional a una situación lo más próxima posible de la anterior a 1914. Desde 1925 a 1931, el sistema restituido puede verse en funcionamiento, al principio con evidente éxito, pero, desde 1929, bajo la creciente tensión que condujo al virtual colapso de 1931 durante dos años más hubo intentos de apuntalar las ruinas, pero tales esfuerzos fracasaron, y el año 1933 señaló el final, por el momento, de un sistema económico internacional totalmente organizado.

Difícilmente podría esperarse que las primeras incursiones en la facilidad del sistema anterior a 1914 anunciaran una constitución tan larga e inquieta. Comenzaron como repercusiones menores de la guerra sobre las finanzas y el comercio. Ciertos capitales comprometidos en el comercio internacional y en empresas extranjeras resultaban, temporalmente al menos, irrecuperables, y algunos de los canales más beneficiosos de la inversión a corto plazo estaban cerrados o se habían hecho poco atractivos a causa de la incertidumbre comercial. Se abandonó el patrón oro internacional, y las operaciones financieras internacionales pasaron a ejercer una influencia menos estabilizadora que antes. La división del mundo en campos opuestos tuvo un efecto similar sobre el movimiento de mercancías. El comercio internacional se vio obligado a cambiar algunos de sus canales y a extraer una parte de su financiación de nuevas fuentes.

A medida que la guerra se extendía, iban haciéndose más difíciles los problemas de reajuste de las relaciones económicas internacionales. Al principio, la necesidad más importante parecía ser la de encontrar nuevos mercados y fuentes de abastecimiento para sustituir los que estaban en manos del enemigo. Pero los principales beligerantes pronto se encontraron en una situación en la que no podían abastecer adecuadamente los mercados extranjeros, ni viejos ni nuevos. Los recursos productivos tenían que ser desviados de la manufactura para la exportación hacia la producción de material de guerra. Al propio tiempo, los países que habían sido las principales fuentes de inversión extranjera no podían seguir siéndolo, porque sus actividades militares absorbían todos sus ahorros.

Por otra parte, las principales potencias europeas habían suspendido algunas de sus actividades económicas anteriores, temporalmente, según creían. Pero aquella suspensión había fomentado cambios permanentes en otras partes. Cuando los clientes de los beligerantes ya no podían obtener los artículos que solían importar, trataron de producirlos por sí mismos o de obtenerlos en países que estaban ampliando su producción de artículos no bélicos, como el Japón. Algunos de los mercados a los que los países europeos esperaban volver habían sido firmemente ocupados por otros. Además, la posibilidad de Europa de reanudar actividades económicas normales estaba un tanto dañada.

En esta época resultó aún más grave el hundimiento de la organización económica, que se manifestó en el azaroso funcionamiento del servicio de transportes en la Europa Central y, sobre todo, en la existencia de un caos financiero en muchos países. El origen de este último fenómeno fueron los gigantescos déficit presupuestarios que formaban parte de las finanzas de guerra. Entre los principales efectos de la inflación resultante figuraban la destrucción del valor de los ahorros monetarios, de modo que la reanimación de la inversión, que era necesaria para la recuperación, se vio considerablemente entorpecida. La inflación también introdujo un gran elemento de incertidumbre en las operaciones comerciales, el crédito a corto plazo era esencial, pero había algunas monedas respecto a las cuales nadie sabía a cuánto ascendería una deuda, pasados unos pocos meses, cuando llegase el momento de pagarla. Así, pues, los negocios se hicieron cada vez más especulativos y la recuperación económica se retrasó, porque era difícil tomar capital a préstamo para reavivar la producción, y era difícil conseguir un presupuesto equilibrado y estabilizar la moneda mientras la producción no se reavivara.

Cabe destacar que durante la guerra, los Estados Unidos habían dejado de ser un deudor internacional y, en 1922, se habían convertido en un país acreedor neto de unos 1.200 millones de libras esterlinas⁶, aparte de las grandes sumas adeudadas por gobiernos extranjeros en concepto de préstamos para la financiación de la guerra.

El problema de la reparación era un elemento importante en el plano de los asuntos económicos europeos inmediatamente después de la guerra, cuando las cuestiones más difíciles eran las del paso de una economía de guerra a una economía de paz y el restablecimiento de un sano sistema financiero. A finales de 1920 y durante 1921 se produjo una grave depresión que retrasó el restablecimiento de la plena capacidad productiva de Europa, y que era debida, en parte, a la imposibilidad de la Europa Central y de la Oriental de tener una gran participación en el comercio internacional. Los cambios políticos y el colapso económico habían situado a Rusia, de momento, casi totalmente fuera de los asuntos económicos internacionales, lo que venía a romper muchas e importantes conexiones comerciales y financieras.

En 1925 parecía que el mundo podría, al menos, restablecer la organización económica y reanudar el tranquilo curso que había abandonado en 1914. Especialmente en Europa, aquel año asistía a un señalado cambio en los asuntos económicos. Desde el comienzo de la guerra, los continentes menos industrializados habían ido aumentando sin cesar su participación en la producción mundial. En cada uno de ellos el producto se había elevado, por lo menos, en un 20%, mientras que en Europa, había descendido. Pero en 1925 la producción europea era, por primera vez, tan grande como lo había sido en 1913. La expansión rápida continuaba; la producción europea de productos primarios se elevó en un promedio anual del 4.5% hasta 1929, y, en este mismo año la participación europea relativa en la producción mundial era tan grande como antes de la guerra.

La reanimación de la producción tuvo lugar en un marco de relaciones internacionales estrechamente entrelazadas que, superficialmente al menos, semejaban las de finales del siglo XIX. El comercio internacional, que había permanecido estancado, de nuevo comenzaba a desarrollarse firmemente: entre 1925 y 1929, el volumen del comercio internacional aumentó en un 20%, aunque, a causa de la baja de los precios, su valor sólo se incrementó en un 5.5%.

A pesar del gran esfuerzo realizado para volver a lo que estaba probado y comprobado, las circunstancias impedían que el nuevo sistema económico internacional fuese una copia exacta del antiguo. Muchas tasas de intercambio se habían alterado profundamente, y no correspondían tan estrictamente a los costos relativos y al poder adquisitivo. El patrón oro no era lo que había sido. Las monedas de oro ya no estaban en circulación, la convertibilidad interna del papel moneda en oro apenas era, en casi todas partes, más que nominal. En efecto se había presentado una reducción en la producción del oro de nueva explotación, a la vez que se establecía, a causa de los fuertes endeudamientos internacionales, una importante redistribución en la propiedad de las reservas de oro mundiales, que dejaba a la mayor parte de los países europeos con reservas proporcionalmente menores que sus responsabilidades, lo que les obligaba a recurrir a diversos expedientes para economizar en el uso del oro. La retirada del oro de la circulación no fue más que uno de estos expedientes, pero tubo una consecuencia importante, que fue la de permitir que se prestase menos atención a lo que había sido un axioma de la política monetaria anterior a 1914: que el volumen interior del crédito debería cambiar de acuerdo con el movimiento exterior del oro.

Esto, evidentemente, hacía las finanzas internacionales más vulnerables que antes de 1914. toda tensión grave en un país sobre el patrón oro ofrecía el peligro de originar grandes dificultades en muchos otros países casi inmediatamente, y la escasez de oro hizo menos fácil para muchos países de patrón oro que resistiesen durante largo tiempo una pérdida de oro en momentos de dificultad económica.

Sin embargo, una de las causas importantes de esta inexistencia de trastornos en el periodo anterior había sido la continuada redistribución internacional de los recursos productivos, de acuerdo, en líneas generales, con las necesidades económicas del momento, tal como el mercado las apuntaba.

⁶ Ibid., p. 265.

Por otra parte la inversión internacional no contribuyó, tanto como en el pasado a la continuada difusión de la capacidad productiva y a la prolongada atenuación de las dificultades de largo plazo. Era aún más grave que lo mismo pudiera decirse de la inversión interior en muchos países. Capital nuevo demasiado escaso, imprudentemente distribuido, era una situación común que reflejaba deficiencia, tanto en la inversión interior como en la exterior, y que hacía más gravoso el pago de las cuentas de intereses más elevadas que en general predominaban.

Las dificultades en relación con la migración internacional de la fuerza de trabajo era más evidente. El problema de las áreas de densa población con un bajo nivel de productividad no desapareció; por el contrario se hizo más grave. Pero se hizo menos por remediarlo con la migración a otras áreas donde la fuerza de trabajo pudiera producir más. Hubo alguna migración internacional durante los años veinte, pero en una escala mucho menor que a comienzos del siglo, y sus orígenes y sus destinos cambiaron considerablemente. En los que habían sido los principales países receptores de emigrantes, quedaba disponible mucha menos tierra sin ocupar, y los nuevos inmigrantes estaban pasando a ser considerados como un medio de colocar en situación de utilización productiva la natural riqueza del país, y más como competidores que podían rebajar los salarios existentes, sobre todo si procedían de países de bajos niveles de vida. Entre los países receptores se convirtió en norma, no sólo la de restringir el total de nuevos inmigrantes, sino la de ejercer una discriminación, mediante contingentes y pruebas de saber leer y escribir, acerca de los países de donde tales inmigrantes podían proceder. El resultado fue que la mayor parte de las áreas en que la población estaba aumentando más rápidamente – Europa Meridional, el Lejano Oriente y América del Sur – tenían menos posibilidades que antes para encontrar salidas a la emigración.

Sin embargo, durante algún tiempo pareció extenderse una prosperidad moderada. La recuperación de la estabilidad financiera y la reanimación del comercio y de la inversión internacionales dieron origen a que el movimiento de la actividad comercial en todo el mundo fuese mucho más uniforme de lo que había sido desde 1914. En 1927 había vuelto a un grado considerable de uniformidad, y la posición dominante de los Estados Unidos como acreedor e inversor internacional fue la causa de que la economía mundial se viese profundamente influida por las condiciones americanas. En los Estados Unidos, tanto la expansión de la producción como la de los beneficios fueron especialmente notables. La manufactura de artículos de producción y de artículos de consumo duraderos, especialmente automóviles y todo lo relacionado con ellos, aumentó rápidamente, y hubo una tremenda actividad en las industrias de la construcción, de modo que se hicieron, en gran número, carreteras, fábricas y casas. En 1928 hubo signos de que algunos mercados de artículos en los Estados Unidos estaban acercándose a la saturación. El nivel medio de los precios al por mayor comenzó a descender, y el volumen de las nuevas construcciones disminuyó. Pero las operaciones financieras continuaron extendiéndose y se desplegó un fuerte “boom” especulativo. Un nivel de precios muy firme, en un momento en que los costos reales de producción estaban, en general, bajando, había contribuido a engrosar los beneficios durante algunos años, y una política de crédito fácil colocó más dinero a disposición del mercado de existencias.

Aquella situación no podía durar, sobre todo cuando la actividad industrial estaba descendiendo, y, en octubre de 1929, los precios de los títulos se derrumbaban. La confianza comercial experimentaba profundas sacudidas, la actividad económica declinaba y las deficiencias que subyacían en el sistema económico internacional se hallaban expuestas a tensiones que antes nunca habían tenido que soportar.

Por otra parte, el abandono británico del patrón oro eliminó uno de los más importantes pilares del sistema internacional, que en aquel tiempo se hallaba tan perturbado que ya no era reconocible como un medio de promover una ordenada mejora material. Mientras tanto, las naciones sólo podían desarrollar sus relaciones económicas a través de una variedad de improvisaciones, que podrían sostenerlas hasta que una combinación de recuperación económica y de sabiduría política permitiese reconstituir un sistema internacional.

Una gran parte de lo que se llevó a cabo para alcanzar un cierto grado de estabilidad fue el resultado de decisiones unilaterales de los gobiernos. Sus efectos dentro del marco internacional

consistieron en evitar que las cosas empeoraran, más que en ofrecer ninguna perspectiva de mejora general. En realidad, el objetivo habitual de tales decisiones era el de restringir, de alguna forma las operaciones internacionales y, si era posible, el de aprovecharse de esta restricción para mejorar la situación económica interna. Las tarifas se habían elevado en casi todas partes desde el planteamiento de la depresión y seguían elevándose aún.

Acabar con las reparaciones y con las deudas de guerra no significaba más que la destrucción de un ordenamiento que se había vuelto gravosos e inviable para casi todos los países interesados, y aún aquella obra de saludable destrucción se llevó a cabo a pesar de la oposición de los Estados Unidos. Donde lo que se necesitaba no era destrucción, sino reconstrucción, lo que implicaba el sacrificio de ventajas individuales por parte de varios países, era mucho más difícil de alcanzar una acción internacionalmente coordinada. La debilidad financiera y el estancamiento comercial que habían aquejado a la Europa Central y a la Oriental eran un grave obstáculo para la recuperación económica del mundo en general, y no podría superarse sin una ayuda exterior, de acuerdo con un plan de acción común. Pero las rivalidades políticas y una resistencia al abandono de temporales ventajas económicas destruían todos los intentos de conseguir un acuerdo internacional sobre esta cuestión.

En el año de 1933, la mayoría de los países había llegado a adquirir tal conciencia de que dependía de sus propios recursos económicos proteccionistas, que no se aventuraba a correr el riesgo de abandonarlos a cambio de participar en unos beneficios internacionales prometidos, pero no aprobados las condiciones eran tales, que la introducción de cualquier plan que facilitará algún medio continuado y parcialmente automático de regular las relaciones económicas entre diferentes países tenía la apariencia de un experimento arriesgado más que de un retorno a la normalidad. Un experimento de este tipo sólo podría iniciarse en una atmósfera de confianza política general o, en otro caso, como parte de un remedio radical, tras un colapso completo del orden internacional existente. En 1933, cuando la agresión militar había cosechado sus primeros frutos en Manchuria, y cuando Hitler llegaba al poder en Alemania, no había confianza política general ni para el presente, ni para el porvenir. Un colapso del orden internacional estaba comenzando a presentarse como una posibilidad futura.

1.1.2 Bilateralismo.

La situación del librecambio a favor fundamentalmente de Inglaterra no podía ser eterna. Por doquier se abrió una larga polémica librecambio – proteccionismo, incluso en el Reino Unido, donde hubo ya movimientos importantes para sustituir el comercio libre por el comercio leal, sobre una base de reciprocidad y pensando cada vez más en un sistema de preferencias imperiales. Varios países europeos fueron adoptando políticas arancelarias más proteccionistas a fin de poder desarrollar sus propias industrias frente a la competencia británica.

A partir de 1918 la era del librecambio dejó paso a una situación nueva en la que ya podemos apreciar los verdaderos comienzos de nuestro tiempo. Una economía mundial en la que surgió un nuevo sistema económico antagónico del capitalismo – el socialismo-, y en la que los países coloniales empezaron a platearse, todavía de forma muy tímida, los problemas de los grandes desequilibrios entre niveles de desarrollo.

El abandono del patrón oro, la elevación de los aranceles y el establecimiento de restricciones en el intercambio de mercancías, de personas y de capitales fueron, todos ellos, fenómenos de un periodo de entreguerras (1918 – 1939) problemático para Inglaterra y Alemania, en casi toda su duración, y extremadamente grave para todo el mundo desde el comienzo de la Gran Depresión (1929) hasta fines de 1939. Con la gran depresión el librecambio quedaría progresivamente sustituido por el bilateralismo como forma predominante de relación económica entre las naciones.

Como consecuencia de la Gran Depresión, y concretamente a partir de 1931, Francia introdujo sistemáticamente una serie de restricciones, y su ejemplo fue ampliamente seguido. Se inició así una implantación generalizada del bilateralismo, cuyo primer instrumento serían precisamente las restricciones cuantitativas (o contingentes) que se utilizaron primero como medida de represalia económica, y casi inmediatamente después como instrumento de protección más radical que los aranceles.

La forma más corriente de contingenciación fue la bilateral, materializada en listas de mercancías anexas a los tratados comerciales, donde se fijaba un tope de valor a la importación autorizada de cada mercancía desde cada país concreto. Los contingentes globales, mucho más flexibles, puesto que se abrían por un país frente a todos los demás, rápidamente cedieron en importancia. El circuito administrativo se cerró con el requisito de la previa licencia de importación, que imprimió a todo el comercio internacional una acusada rigidez.

Otro de los instrumentos del bilateralismo fue el régimen conocido por el nombre de comercio Estado, con éste como único titular de la importación, realizada por sí mismo o por adjudicación a particulares

El control de cambios, el tercero de los mecanismos utilizados en el bilateralismo, puede adoptar diversas formas, desde la mera intervención de sostén en los mercados de divisas a través de fondos de estabilización de cambios, hasta el racionamiento de divisas por una oficina gubernamental, a la que forzosamente se entregan todas las divisas obtenidas por cobro al exterior. Este último fue el sistema que se consagró en Europa a partir de 1933, surgiendo así los acuerdos de clearing o de compensación entre los diferentes países con control de cambios.

En cada acuerdo de compensación, y por conexión directa con las listas de cupos o contingentes del correspondiente tratado comercial, se determinan las cantidades máximas a importar y a exportar por parte de cada uno de los países, generalmente por una cifra igual, a fin de evitar, en la medida de lo posible, los pagos en oro o en divisas convertibles por razón del comercio mutuo. Los acuerdos de compensación significan, por tanto, que los saldos acreedores que al final de un ejercicio pueda tener un país concreto no pueden emplearse para la adquisición de productos fuera de ese país. Es el problema fundamental del bilateralismo – o de la falta de un sistema multilateral – que imprime una fuerte rigidez a las relaciones comerciales.

Desde 1933 en adelante, la mayoría de los países industrializados experimentó una gradual reanimación de la actividad económica interna, y, aunque un factor de esta reanimación fue el empleo de hombres anteriormente parados y de equipamiento para producir cosas que antes se habían importado, de ella surgió una reanimación, si bien más lenta, del comercio internacional. Los recursos productivos disponibles en un país tenían que ser complementados con materiales importados, a fin de mantener el incremento de la actividad interna. Incluso en los países donde la insuficiencia era más decididamente marcada, como en la Alemania nazi, era imposible reforzar una industria nacional sin incrementar las importaciones de materias primas, para cuyo pago había que hacer un intento de ampliar las exportaciones. Al propio tiempo, una reducción en el desempeño en muchos países hizo posible la venta de mayores cantidades de comestibles importados. El resultado de estos cambios fue una modesta reanimación del comercio internacional en productos primarios, cuyo volumen, a finales de los años treinta, era mayor que antes de la depresión. Pero el incremento era menos que proporcional al crecimiento de la población mundial. Además, aunque hubo alguna elevación en los precios corrientes, lo que significaba que el valor nominal del comercio se elevaba más que el volumen, el aumento de precio era menos que suficiente para compensar las devaluaciones monetarias que se habían producido. En términos reales, no aumentaba el poder adquisitivo de los productores de materias primas.

Por otra parte, mientras el mantenimiento del volumen del comercio mostraba hasta que punto permanecía estrechamente entrelazados los asuntos económicos de las naciones los cambios en la forma de financiamiento del comercio internacional mostraban en qué considerable medida se habían deteriorado los antiguos instrumentos con que se ordenaban aquellos asuntos. El sistema de pagos multilaterales de finales del siglo XIX, centrado en el Reino Unido, continuó funcionando, con algunas modificaciones, hasta la depresión económica mundial, pero, desde 1931 en adelante, fue severamente restringido. Aún había una gran cantidad de capital a corto plazo disponible, especialmente en Londres, para financiar el comercio en muchas partes del mundo en la forma antigua, pero era mucho mayor que antes el comercio que se realizaba sobre una base estrictamente bilateral. Esto era particularmente así en el caso de los países totalitarios que sometían el comercio a un estrecho control central.

Cabe destacar que, la política comercial de reducción arancelaria de forma coordinada internacionalmente data de los años treinta. En los años treinta, los Estados Unidos establecieron una ley arancelaria muy irresponsable, la Smoot-Hawley Act. Bajo esta ley, las tasas arancelarias aumentaron excesivamente y el comercio de los Estados Unidos cayó bruscamente; algunos economistas consideraron que la Smoot-Hawley Act contribuyó a ahondar la Gran Depresión. Pocos años después de promulgar la ley, la administración estadounidense llegó a la conclusión de que era necesario reducir los aranceles, pero esto suponía serios problemas de coalición política. Cualquier reducción arancelaria sería rechazada por aquellos miembros del Congreso en cuyos distritos hubieran empresas que produjeran bienes amenazados por la competencia, mientras que los beneficios serían tan difusos que pocos miembros del Congreso se movilizarían a su favor. Para reducir las tasas arancelarias, esta reducción debía relacionarse con algún beneficio concreto para los exportadores. La solución inicial a este problema político fueron las negociaciones arancelarias bilaterales. Los Estados Unidos deberían aproximarse a algún país que fuera gran exportador de algún bien y ofrecer la reducción de aranceles de ese bien si este país reducía sus aranceles en algún producto exportado por los Estados Unidos.

Pero incluso en los países en que no había un control tan directo del comercio por parte del gobierno, el cambio de las circunstancias financieras estimulaban una mayor aproximación a las balanzas de pagos bilaterales en el comercio internacional. Aunque seguía siendo excepcional que las importaciones y las exportaciones intercambiadas por dos países determinados alcanzaran un valor más o menos igual, se había conseguido un balance aproximado de este tipo en el marco del comercio de varios grupos, cada uno de los cuales contenía sólo un pequeño número de países. Un cambio en la dirección del comercio británico constituyó un importante factor en este proceso. Una proporción mucho más alta que antes de las importaciones del Reino Unido procedía directamente de países en los que había grandes inversiones de capital británico.

La importancia de la liquidación bilateral de los pagos internacionales fue abiertamente reconocida en todos los intentos que se hicieron para desarrollar el comercio internacional. Casi todos ellos adoptaron la forma de acuerdos entre dos países (aunque en algunos participaban grupos más amplios) para rebajar ciertos aranceles, para incrementar cuotas de importación o para atenuar las restricciones al intercambio incluidas en acuerdos anteriores. Los Estados Unidos desempeñaron un papel destacado en aquellos intentos, y entre 1934 y 1938 negociaron unos veinte acuerdos de comercio exterior. Pero la atenuación de restricciones en los acuerdos de aquel tipo era, invariablemente, muy leve y contribuía poco a la reanimación del comercio internacional.

El aumento de los pagos bilaterales estaba estrechamente unido a otras dos características económicas de la época: la ausencia de un patrón monetario universal y el cese de la inversión internacional a largo plazo. Durante algunos años se realizó un intento de mantener vigente el patrón oro internacional en un importante minoría del comercio mundial. Francia, Italia, Suiza, Holanda y Bélgica siguieron siendo un grupo considerable de países atenuados al patrón oro en la Europa Occidental. Por otra parte los Estados Unidos volvían al patrón oro con el dólar devaluado a un 59.06% de su paridad antigua⁷. El nuevo valor de intercambio del dólar estaba, además, excesivamente bajo en relación con su poder adquisitivo interno y contribuyó a hacer aún mayor que antes el exceso de las exportaciones americanas sobre las importaciones. El resultado fue un fuertísimo desplazamiento de oro y de divisas del resto del mundo a los Estados Unidos, con lo que resultó cada vez más difícil para muchos países mantener la estabilidad del intercambio.

Aun sin el patrón oro se mantuvo una razonable medida de estabilidad monetaria internacional. Varios grupos de países conservaron los valores de sus monedas en una relación recíproca muy constante, y ciertos países, cada uno de los cuales intentaba mantener fijo el valor de intercambio de su propia moneda, contribuyeron a la estabilidad internacional. Sin embargo, a falta de un patrón monetario internacional, no había obligación de que todas las monedas fueran libremente cambiables entre sí. La magnitud de esta restricción no podría ser exagerada. Muchos países no ejercían un control

⁷ Ibid., p. 295.

muy estrecho sobre el uso de divisas extranjeras, y los ingresos en determinadas monedas podían también utilizarse para financiar el comercio con terceros países, aunque pertenecieran a un diferente grupo de moneda.

Consecuentemente, los pagos multilaterales, incluso los ajenos a las economías totalitarias, se restringían, porque la exclusión de ingresos procedentes del comercio con aquéllos permitía que los pagos se realizaran entre países con monedas mutuamente convertibles y considerablemente desequilibradas.

La casi completa ausencia de nueva inversión internacional a largo plazo durante los años treinta aumentó las dificultades. En el pasado, la inversión internacional no sólo había contribuido al crecimiento de la capacidad productiva mundial, sino que también había hecho posible un regular aumento de la oferta de divisas extranjeras, que superaba lo que se percibía en el comercio corriente. Facilitaba así un margen al ajuste de pagos internacionales, y era especialmente provechoso para los países deudores que necesitaban divisas extranjeras para pagar intereses y dividendos en el extranjero. Cuando la inversión internacional cesó, los deudores, aunque fueran perfectamente solventes, tenían ciertas dificultades para obtener todas las divisas que necesitaban, a no ser aumentando sus exportaciones directas a sus acreedores. Económicamente, el resto del mundo iba haciéndose cada vez más dependiente de los suministros de los Estados Unidos que los Estados Unidos de los suministros del exterior.

El cese de inversión internacional eliminó un instrumento que, durante tres cuartos de siglo, había contribuido a allanar el camino del desarrollo económico mundial. Los cambios en la migración internacional reforzaron los efectos de esta eliminación.

La gran reducción en el movimiento internacional de los factores de producción fue un elemento que contribuyó a la disminución de la unidad de la economía mundial. El hecho que más influyó en aquel cambio fue la mayor atención prestada al tratamiento de los problemas internos en las políticas económicas de casi todos los países, atención que, en algunos casos, llegó a implicar una deliberada exclusión de contactos económicos exteriores que no fueran absolutamente indispensables. El resultado fue una divergencia mayor que la de algunos años antes en el curso de la actividad económica de los diferentes países.

El cese temporal de la inversión internacional dejó intacta la intrincada red de obligaciones de la que dependía la producción y el comercio mundiales. El crecimiento de acuerdo bilaterales restringió el volumen del comercio que se desarrollaba en varios canales, pero aún dejó abiertos casi todos los canales, por lo menos parcialmente. En todas partes, las mismas influencias abrumadoras de la política internacional afectaban el curso de los programas económicos, y al final de los años treinta un común interés por el rearme estaba contribuyendo a restituir una mayor uniformidad al movimiento de la actividad económica mundial.

Existía toda una serie de deficiencias económicas enlazadas que se extendían por todo el mundo. Los países industriales, en su mayoría, podían mantener su comercio exterior razonablemente equilibrado, porque su demanda de importaciones se mantenía baja, al no poder emplear toda la fuerza de trabajo y todas las instalaciones disponibles. Para trabajar a pleno rendimiento, prácticamente todos aquellos países, con la excepción de los Estados Unidos, habrían tenido que ampliar sus exportaciones, a fin de pagar mayores importaciones, y esto sólo podría hacerse introduciendo métodos de producción más eficientes, cambiando la proporción de los diferentes tipos de artículos producidos y mediante la creación de ingresos más altos en otras partes. Pero como las importaciones de los países industriales se mantenían bajas a causa de la política comercial y del subempleo, era imposible que los ingresos de otros países aumentaran mucho. Y como estos países tenían, de momento, pocas posibilidades de incrementar sus rentas mediante el comercio exterior, parecían capos desventajosos para la inversión extranjera, que, de otro modo, podría haber contribuido a crear en ellos rentas más elevadas. Además, debido a la dificultad de conseguir grandes superávits de las exportaciones sobre las importaciones, eran pocos los países que se hallaban en una situación financiera que les permitiese fuertes inversiones en el exterior.

En los últimos años de la década de los treinta, el mundo había mantenido baja su producción porque no encontraba la forma de organizarse para consumir todo lo que podía crear. Con la Segunda Guerra Mundial, incluso los que antes habían consumido todo lo que habían deseado tenían que estrecharse, porque era imposible producir bastante. Algunos países, sobre todo la Gran Bretaña, que se habían situado favorablemente porque figuraban entre los mejores mercados para artículos superabundantes, no tardaron en encontrarse en la difícil situación de ser, por el contrario, los clientes más necesitados de artículos escasos. Por otra parte, algunas características de la economía inmediata de la anteguerra se intensificaron por nuevas razones. El abandono de nuevas inversiones dentro del propio país continuó, a fin de disponer de más recursos para la defensa y la destrucción, no a fin de elevar el nivel del consumo corriente, que cayó bruscamente casi en todas partes. La imposibilidad de invertir fuera continuaba, la realización de los valores extranjeros existentes se aceleró bajo la misma presión orientada a dedicar todo lo posible a la prosecución de la guerra. El control sobre el empleo de las divisas extranjeras se hizo mucho más riguroso, y los acuerdos bilaterales aún más frecuentes, no tanto para preservar la seguridad financiera como para permitir a algunos de los principales beligerantes garantizar que ello prodigarían sus preciosas reservas financieras lo más lentamente posible y que obtendrían a cambio el máximo beneficio para sus abastecimiento de guerra.

La disparidad en cuanto a las relaciones económicas entre los Estados Unidos y el resto del mundo, que era ya una fuente de serias dificultades en el comercio internacional en los años transcurridos entre las dos guerras, fue enormemente acrecentada por la Segunda Guerra Mundial. Mientras que la destrucción se extendía por la tierra y las economías de muchas naciones rivales se arruinaban, los Estados Unidos, sencillamente entregándose a un pleno esfuerzo y sin detrimento de los niveles corrientes de consumo material, podían incrementar extensamente su capacidad productiva.

Entre las muchas dificultades económicas derivadas de la guerra, una de las más graves fue aquella división del mundo en un gran acreedor y en una multitud de deudores empobrecidos. Esta división transformó completamente la situación del comercio y de las finanzas internacionales. Eran muchos los países que habían visto incrementarse tan considerablemente sus obligaciones financieras, mientras sus posibilidades de pagarlas se habían reducido, que se veían incapacitados para recuperar rápidamente sus antiguos puestos en el comercio. Tenían que buscar toda la ayuda que podían en el exterior y protegerse mediante la imposición de numerosos y rigurosos controles sobre el comercio y sobre las finanzas, en comparación con los cuales resultaban débiles e incompletos los de los años treinta.

Pero los desacuerdos políticos internacionales fundamentales que surgieron después de la guerra tuvieron, indudablemente, una gran influencia en la economía de Europa. La división política del mundo en comunistas y no – comunistas, muy gráficamente representada en la partición de Alemania, fue también una división comercial. Importantes canales comerciales de la anteguerra se cerraron, con pocas perspectiva de volver a abrirse.

Había, pues, una situación política inesperadamente difícil, en cuyo marco era preciso encontrar una solución a los problemas de abastecimiento material y de la organización económica. Pero la naturaleza de los problemas económicos eran bien conocida, porque algunos habían quedado pendientes desde el hundimiento de la organización económica mundial en los años treinta y la guerra había simplificado unos y exacerbado otros. Se proyectaron intentos de reconstrucción a largo plazo antes del final de la guerra, proyectos que estaban muy avanzados cuando llegó la paz. Una vez atendidas las necesidades inmediatas, había un proyecto más ordenado que el que había existido durante los últimos doce años.

1.1.3 Cooperación Económica Internacional.

Con la existencia de una Organización de las Naciones Unidas, de ámbito universal, el fenómeno de la expansión de las relaciones económicas internacionales se configura como irreversible. Así, una de las grandes conquistas de la ONU es el hecho de que los hombres de todo el mundo se hayan habituado a pensar en las Naciones Unidas como algo que no puede desaparecer y que, a pesar de sus indudables insuficiencias, representa la institucionalización a escala universal de las relaciones de

unos países con otros. Hoy “todos los grupos étnicos, todas las formas de cultura se juzgan como dignos de participar en la vida mundial”⁸. La comunidad internacional, en contra de lo que sucedía en el siglo XIX, ya no está compuesta exclusivamente de “Estados civilizados”, aunque evidentemente las diferencias de desarrollo sean abismales.

Coincidiendo con el comienzo del bilateralismo económico surgieron los primeros intentos de resolver o paliar sus desventajas por medio de la cooperación económica internacional. No es una casualidad que fuera entre 1928 y el comienzo de la Segunda Guerra Mundial cuando se redactaron los primeros acuerdos internacionales para regular el comercio de ciertos productos básicos. La Gran Depresión origen del bilateralismo, y que forzó en mayor o menor grado las producciones autárquicas, deprimió el comercio mundial, haciendo caer en vertical los precios de la mayoría de las materias primas. Para detener ese colapso y prevenir fluctuaciones futuras, se firmaron una serie de acuerdos tales como: Acuerdo Internacional del Estaño en 1931, del Trigo en 1933, del Caucho en 1934, del Azúcar en 1937, etc., los cuales son los primeros ejemplos de cooperación económica intergubernamental a escala multinacional. Más tarde, durante la Segunda Guerra Mundial, aumentaron los esfuerzos para alcanzar una mayor cooperación de cara a la paz. Y conseguida ésta, las Naciones Unidas crearon un conjunto de órganos de estudios y de agencias especializadas que institucionalizaron muchos aspectos de la cooperación internacional. Incluso puede decirse que se intentó constituir un instrumento mundial de cooperación económica. No otro era el sentido de “la Carta de La Habana” (1948), cuyos propósitos de crear una Organización Internacional de Comercio se vieron frustrados por la aparición de tensiones Este – Oeste, naciendo así el GATT (1947)

Cuando terminó la guerra había una doble tarea urgente. Había que encontrar medios provisionales para ayudar a los países devastados por la guerra, tratar de reparar lo más grave de sus pérdidas materiales, a devolver estas economías a una plena producción para necesidades de tiempo de paz, a asentar nuevamente sus poblaciones desarraigadas y, en general, ajustar su comercio a un marco internacional distinto; y era preciso llevar a cabo un intento de establecer alguna forma de sistema económico internacional permanente y estable para sustituir al que se había derrumbado en la depresión que siguió a 1929.

Un sistema internacional educado requería la creación de nuevas instituciones que actuasen menos arbitrariamente y con menos discriminaciones nacionalistas que las de los años treinta, pero menos rígidamente y con un ajuste más cuidadoso de los recursos financieros a las probables demandas de los mismos que las de los últimos años veinte. Sin embargo, por muy cuidadosamente que se proyectarán aquellas nuevas instituciones, no podían durar mucho tiempo, a no ser que algunos de los países más importantes que las utilizarán pudieran mantenerlas sanas mediante unas reservas abundantes y una amplia corriente de comercio y de pagos que sólo podrían surgir en una eficiente producción nacional acompañada de unas oportunidades extensamente difundidas y valiosas de intercambio y de inversión. En 1945 había muy pocos países en una situación adecuada para aportar una contribución de este tipo.

Pero, aunque era todavía demasiado pronto para ponerlas en total disposición de funcionamiento, las instituciones de un nuevo sistema económico internacional estaban tomando forma, claramente, por aquel tiempo. El planteamiento de aquellas instituciones trataban de asegurar tres importantes contribuciones al mantenimiento de la expansión sin fricción en la economía mundial. Primera: había que volver a un sistema de tasas estables de intercambio, pero con garantías de que unas dificultades puramente temporales no tenían por qué obligar a un país a elegir entre el abandono del sistema y la imposición de un grave perjuicio en su economía nacional, y con otras garantías que permitiesen a las tasa de intercambio ajustarse, del modo más ordenado, en los casos en que hubiera surgido un desequilibrio permanente. Segunda: tenía que haber alguna oferta asegurada de capital internacional a largo plazo, que casi había desaparecido desde 1931, y había que hacer un intento de reservarlo para fines más permanentemente productivos que después de la Primera Guerra Mundial.

⁸ Tamames, Ramón, “Estructura Económica Internacional”. 17 edición, Madrid, 1993. alianza editores. Pag. 59.

Tercera: el comercio internacional tenía que abrirse, lo más pronto posible, en condiciones similares, a todos los países, con el gradual abandono de las múltiples restricciones discriminatorias que se habían intensificado, especialmente en los años treinta, aunque había menos interés por la eliminación de los aranceles generales de protección de las industrias nacionales frente a la competencia extranjera.

El proyecto de instituciones que cumplieran con las dos primeras de estas tres finalidades venía discutiéndose, desde 1942 en adelante, y el acuerdo se alcanzó en una Conferencia de las Naciones Unidas en Bretton Woods en 1944. Para promover el restablecimiento y el mantenimiento de tasas estables de intercambio se creó un Fondo Monetario Internacional para que operara de tal modo que ayudase al regreso al sistema de pagos internacionales multilaterales, no obstaculizado por restricciones de cambio extranjero. El Fondo era un depósito de divisas internacionales, del que los miembros podían obtener préstamos a fin de corregir deficiencias provisionales en su balanza de pagos, evitando así la necesidad de imponer restricciones de cambio o de buscar un remedio mediante la devaluación, pues cualquiera de estas medidas podía causar un daño general al comercio y a las finanzas internacionales. La cuota que cada país había de pagar se señaló separadamente, de acuerdo con las dimensiones y los recursos de cada uno. La mayor parte de la suscripción de un miembro podía pagarse en su propia moneda, pero cada miembro tenía que pagar en oro el 25% de su cuota, o el 10% de su posesión oficial neta de oro y dólares, por poco que fuesen. Un miembro al que se concediera un préstamo del Fondo estaba, pues, en buena medida, obteniendo la moneda extranjera que necesitaba a cambio de su propia moneda nacional. Los derechos de préstamo de un miembro se limitaban al 25% de su cuota un año cualquiera y, en total, a la cuantía total de su cuota.

Los principios del Fondo no podían aplicarse estrictamente en las difíciles condiciones del inmediato periodo de posguerra. El Fondo era demasiado pequeño y sus principios formales tenían muy poca amplitud para ser un instrumento adecuado para afrontar unas circunstancias de dificultades agudas. Ofrecía un medio de combinar la seguridad con una razonable flexibilidad en el comercio y en las finanzas internacionales, una vez que los desequilibrios en los pagos internacionales se hubiera reducido a muy pequeñas proporciones. Hasta que se alcanzó esta reducción existió el riesgo de que la condición de miembros del Fondo pudiera obligar a algunos países a imponer excesivas tensiones en su economía interna para preservar la estabilidad de cambio.

La segunda institución básica establecida como resultado de la Conferencia de Bretton Woods fue el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo, que atendía a la inversión a largo plazo con fines productivos. Este organismo proclamaba que uno de sus objetivos era el de dirigir sus operaciones de tal modo que se lograra una transición suave desde una economía de guerra a una economía de paz. Pero, inevitablemente, sus principales preocupaciones eran menos inmediatas. En realidad, no estuvo en situación de iniciar operaciones, en absoluto, hasta 1947, y, aunque tenía un capital autorizado de 10.000 millones de dólares, la escasez de fondos restringió sus préstamos a 700 millones de dólares en los dos años siguientes. La gran virtud del Banco fue la de proporcionar un medio para movilizar capital internacional y de orientarlo a proyectos productivos cuya validez técnica y económica era previamente investigada a fondo, pero que se situaban en áreas donde la aparición de capital suficiente a un precio razonable era difícil o imposible. Era poco probable que un proyecto recibiera la aprobación y la asistencia del Banco a menos que, una vez completo, ofreciera perspectivas extremadamente buenas de fortalecer la economía del país al que se destinaba. Por otra parte, había dos graves limitaciones en la situación del Banco. Una era la de sus fondos disponibles, aunque aumentaban, seguían siendo pequeños en relación con las necesidades. La otra consistía en que no le era posible inmovilizar demasiado capital durante mucho tiempo, sino que se necesitaba recuperarlo y volver a prestarlo para nuevos fines. La tensión sufrida por el prestatario se incrementaba a causa de la necesidad de pagar el principal del préstamo, y la ayuda al desarrollo era, pues, menor de la que podría haberse esperado de un prestamista que se contentaba con recibir un interés justo.

El restablecimiento del comercio multilateral no – discriminatorio era un objetivo que resultó menos fácil de incorporar en instituciones formales. Ya antes de 1939, los Estados Unidos, que habían sido precursores en la erección de barreras al comercio internacional, habían comenzado a ensalzar, de labios hacia fuera, métodos más liberales, aunque su contribución práctica, en aquel momento, era

escasa. Durante y después de la guerra trataron de emplear su influencia más eficazmente para poner fin a la discriminación. El acuerdo de ayuda mutua entre los Estados Unidos y el reino Unido, en 1942, contenía un significativo artículo que comprometía a ambos gobiernos a trabajar por la eliminación de prácticas discriminatorias y por la reducción de aranceles y de otras barreras comerciales. De cuando en cuando, durante la guerra, hubo discusiones entre los funcionarios de los gobiernos americano y británico acerca de los dominios y de las formas de liberalización de la política comercial, y en la liquidación final de las obligaciones de préstamos y arriendo se tuvo en cuenta el compromiso del acuerdo de ayuda mutua. El gobierno americano estaba entonces en una posición fuerte para presionar a los otros países, a fin de que aceptaran sus puntos de vista acerca de la política comercial futura.

Así, el intento de crear un sistema verdaderamente liberal de comercio internacional se llevaba a cabo mediante la presión sobre los países potencialmente influyentes para que cambiaran sus propias prácticas y mediante el establecimiento de un mecanismo internacional que debería actuar sobre unos principios claros a los que todos habrían de adherirse. Pero inmediatamente después de la guerra, ningún país importante, ni con la mejor voluntad del mundo, tenía los medios precisos para actuar de acuerdo con los preceptos proclamados por los Estados Unidos. Los plazos ofrecidos en relación con el préstamo americano a la Gran Bretaña no contenían ningún reconocimiento de que este país, como parte de su esfuerzo de guerra, había reducido drásticamente no sólo sus valores en capital internacional, sino también su capacidad de ganancias internacionales, ni tenían tampoco en cuenta el hecho de que era difícil que ningún país del mundo pudiera reunir en su cuenta corriente dólares suficientes para cumplir sus compromisos con los Estados Unidos. Cuando, en cumplimiento de las condiciones del préstamo, la libre esterlina se hizo completamente convertible, en seguida se produjo el resultado esperado. Los que contaban con activos de capital en libras esterlinas y obligaciones a pagar en dólares, que eran tan difíciles de obtener, encontraban un evidente incentivo para realizar los primeros, con el fin de cumplir las segundas.

Desde aquel momento se reconoció que la no – discriminación en el comercio y en los pagos internacionales debía alcanzarse muy gradualmente y por medio de una estrecha cooperación internacional. Incluso la Organización Internacional del Comercio, a la que los Estados Unidos habían dado tanta importancia, resultó inaceptable porque, si bien facilitaba la cooperación internacional, no era bastante gradual. El acuerdo, en principio, para la creación de esta organización se alcanzó en la Conferencia sobre Comercio y Empleo, celebrada en La Habana a comienzos de 1948. El Acta Final de esta conferencia incluía un código muy extenso para la eliminación de la discriminación en todas las ramas de las relaciones del comercio internacional. A pesar de las medidas restrictivas y de las cláusulas evasivas de este documento, fueron tantos los países en situación precaria que vieron en él una amenaza a sus defensas económicas, que fue imposible conseguir el mínimo de veinte ratificaciones en dieciocho meses (el único país que dio su ratificación fue Iberia), sin las cuales no podía crearse la Organización Internacional del Comercio. También el Congreso de los Estados Unidos, mucho menos liberal que el ejecutivo, se negó a la ratificación. Así, en el otoño de 1949, este acariciado proyecto se fue al limbo

La única pieza permanente del mecanismo que entonces sobrevivió para la liberalización del comercio fue el Acuerdo General sobre Tarifas Aduaneras y Comercio (GATT), que se había creado en una conferencia de veintitrés naciones, celebrada en Ginebra en 1947. El principal objetivo de aquella conferencia era la negociación simultánea de un conjunto de acuerdos bilaterales para la reducción de tarifas aduaneras y para la disminución de preferencias mutuas, y se alcanzaron no menos de ciento veintitrés acuerdo. Pero las partes contratantes del GATT también se comprometían a no incrementar las preferencias existentes y a crear otras nuevas, salvo en determinadas circunstancias específicas. La excepción más significativa era la de que se permitía a los signatarios incrementar las preferencias si esto se hacía en el curso de un plan mediante el cual las tarifas aduaneras entre el grupo receptor del tratamiento preferencial se reducirían a cero dentro de un plazo razonable. Así se abrió paso a la creación de un libre comercio o de unas áreas de mercado comunes de mayor amplitud. El GATT siguió como instrumento para promover concesiones simultáneas de tarifas aduaneras en una extensa área en consonancia con los principios acordados. El número de países adheridos a él aumentó rápidamente y

sus administradores dispusieron negociaciones combinadas de tarifas aduaneras entre las partes contratantes con frecuentes intervalos. De este modo, las políticas comerciales iban suavizándose gradualmente durante los últimos años, aunque era solamente un tipo de obstáculo a un sistema no – discriminatorio, multilateral, lo que estaba reduciéndose.

En 1948 había importantes instituciones de una nueva estructura económica internacional que no sólo existían, sino que funcionaban regularmente. Tenían un papel muy útil que desempeñar en una combinación de ordenada expansión económica y de relaciones económicas internacionales razonablemente estables después. Pero aquellas instituciones no componían un sistema internacional completo, ni garantizaban su éxito. Aun en las circunstancias más favorables, había muchas lagunas y puntos vulnerable que debían ser tratados de diversos modos. El Fondo Monetario Internacional no era suficientemente grande ni suficientemente flexible para ser un regulador eficaz, a no ser que hubiera otras fuentes abundantes de valores realizables internacionales y un fácil acceso a ellas a través de un comercio y de una inversión crecientes. No era probable que la producción en nuevas áreas y los mercados para absorberla crecieran rápidamente si las actividades del Banco Internacional no eran complementadas muchas veces por otras fuentes. Las políticas comerciales más liberales promovidas por el GATT no podía ir muy lejos sin algo que asegurara a las naciones débilmente situadas que ante ellas estaban abriéndose mejores perspectivas comerciales y que podría hacerse algo para prestarles ayuda si las cosas empeoraban.

En realidad, la mayor parte de aquellas lagunas era mantenida, hasta cierto punto, desde la misma fuente: las actividades de los Estados Unidos. No sólo eran los Estados Unidos, con gran diferencia, el máximo contribuyente de las organizaciones internacionales formales, sino que las subvenciones y los préstamos americanos, el gasto americano en el exterior con fines no - comerciales y la liberalización de las políticas comerciales americanas hacían posible un incremento necesario en la liquidez internacional, ayudaban a los planes de desarrollo a largo plazo y ensanchaban las oportunidades del comercio internacional. A medida que otros países se recuperaban e iban haciéndose más ricos, algunos de ellos pudieron aportar una contribución de tipo similar, pero el papel de los Estados Unidos en un sistema económico internacional seguía siendo importante y fundamental. Sin este país, la actividad económica internacional habría caído en el estancamiento y se habría derrumbado, y nuevas instituciones y nuevas políticas habrían tenido poca oportunidad de desplegar sus posibilidades.

Entre 1945 y 1947 – años del bilateralismo triunfante – se firmaron más de doscientos acuerdos bilaterales de pagos en Europa. Los acuerdos bilaterales, llegaron a cubrir una parte muy importante del comercio intraeuropeo y mundial.

En estas circunstancias, Europa sólo podía encontrar dos salidas: o la ayuda de los Estados Unidos, único país en condiciones de concederla; o la planificación socialista, que al costo de una fuerte reducción temporal en el consumo permitiese incrementar la tasa de inversión. La primera de esas opciones fue la adoptada por Europa Occidental, la segunda la siguieron los países del Este, desde el punto y hora en que la URSS decidió que Estados Unidos no interfiriera su esfera de influencia con la ayuda del Plan Marshall.

Así el Congreso de los Estados Unidos trabajó rápidamente, y el 3 de abril de 1948, el presidente Truman firmaba la *Ley de Asistencia al Extranjero* de apoyo al Programa de Recuperación Europea. Así se inició oficialmente el Plan Marshall (también oficialmente terminaría el 30 de septiembre de 1951, el mismo día que se decretó la disolución de la Administración de Cooperación Económica, ECA, agencia federal de los Estados Unidos creada para organizar la ayuda). El 16 de abril de 1948, se firmó en París el convenio constitutivo de la Organización Europea de Cooperación Económica, OEEC, de la que sólo quedaron excluidas España y Finlandia. Nació de ese modo la agencia europea del Plan Marshall, que además sería foro de las nuevas iniciativas de cooperación.

Una de las facetas más importantes del Plan fue la de su incidencia en la cooperación intraeuropea. En este sentido, el convenio constitutivo de la OEEC era algo más que un acuerdo para distribuir la ayuda Marshall. Y aunque las actividades de la OEEC durante sus primeros dieciocho meses de vida se polarizaron en esa función, ya durante la primera fase no faltaron declaraciones

gubernamentales y presiones de los Estados Unidos a favor de una auténtica cooperación económica intraeuropea.

Fue así, que, hasta el año de 1949 cuando la Administración de Cooperación Económica (ECA) centro sus preocupaciones en la cooperación. El jefe de la ECA, Paul Hoffman, expresó ante el Consejo de la OECE lo siguiente: “Dos tareas tienen que afrontar Europa y la ECA durante la segunda mitad del Plan Marshall. Europa tendría que equilibrar sus necesidades y recursos en dólares, lo que implica un aumento de las exportaciones, así como el control de la inflación. Pero el cumplimiento de esta tarea no será significativo a menos que se logre una economía en expansión en Europa Occidental, mediante la integración económica. En sustancia, la integración sería la formación de un único y gran mercado, dentro del cual desaparecerían las restricciones cuantitativas a la circulación de mercancías y las barreras monetarias a los pagos; y eventualmente, los aranceles podrían ser suprimidos para siempre”⁹.

La propuesta de Hoffman tuvo un gran impacto. Trazó claramente el camino a seguir, dejando en un segundo plano el complejo problema de la Unión Aduanera. Los norteamericanos, que podían enjuiciar la situación de Europa más fríamente que los propios europeos, se dieron perfectamente cuenta de que cualquier clase de ayuda no sería suficientemente eficaz, si desde el mosaico de pequeños mercados separados del Viejo Continente no se evolucionaba hacia una mayor libertad de tráfico entre sus múltiples componentes. El solo anuncio del Plan Marshall ya había puesto en marcha el primer convenio intraeuropeo de pagos. Ulteriormente, la creación de la OECE permitió realizaciones tan importantes como la Unión Europea de Pagos y la liberalización del tráfico de mercancías y de invisibles. A la postre, el Plan Marshall sería también lo que permitió que funcionara el Fondo Monetario Internacional y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Sin los dólares que libró la ayuda, no habría habido liquidez de los dispositivos del FMI. Y sin esa expansión comercial, en el GATT apenas se habrían superado las primeras negociaciones arancelarias. Y en cuanto al BIRF al resolver el Plan lo esencial de los problemas de los países de Europa Occidental, permitió que prestase su máxima atención a los Países Menos Desarrollados.

Así, en los primeros años cincuenta, el Programa de Recuperación Europea alcanzó con éxito su principal objetivo, y, mediante el gran incremento de la producción y del comercio en la Europa Occidental, contribuyó a difundir una expansión de la actividad económica en una gran parte del mundo, colaborando, al propio tiempo, al mayor fortalecimiento político y militar de la propia Europa Occidental. El Programa de Recuperación Europea facilitó también el ejemplo y algunos de los medios para una ulterior organización cooperativa que alteró la estructura de la actividad económica y de la política. La OECE siguió existiendo después de la terminación del programa de ayuda, hasta que, en 1961, se transformó en una nueva Organización de Cooperación y Desarrollo Económico a la que se incorporaron Estados Unidos y Canadá como miembros de pleno derecho. En sus últimos años, la OECE fue un útil instrumento para la discusión y coordinación de cuestiones de interés común en el marco de la política económica y social. Complementó la obra del GATT, promoviendo la suavización multilateral del sistema de cuotas de importación.

Cabe destacar que el llamado el Plan Schuman, que dio origen a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) en 1952, no se concibió como un fin en sí mismo. Schuman, Monet y otros estadistas europeos, al crear la CECA, intentaron, trazar un camino pragmático por el cual ir hacia una meta muy importante a lo largo de una época nada fácil, en la cual la mentalidad europea aún no estaba preparada para aceptar súbitamente propósitos más ambiciosos. Este carácter de transición de la CECA se reflejó necesariamente en su configuración meramente sectorial.

Por otra parte si los países europeos hubieran seguido trabajando por su integración económica a través de procedimientos sectoriales de tipo de la CECA, los avances habrían sido mucho más lentos que los efectivamente logrados con el enfoque global finalmente adoptado.

Por lo tanto cabe preguntarse, por qué se produjo el abandono de la integración sectorial. Independientemente de los problemas objetivamente existentes en ese camino, los acontecimientos políticos presionaban a favor de soluciones rápidas: la Guerra de Corea (1950-1953), el fracaso del

⁹ Ibid., p. 71.

proyecto de Comunidad Europea de Defensa (1954), entre otros, constituyeron serios toques de alarma que repercutieron como aldabonazos en la puerta de la unidad de los países capitalistas del Occidente de Europa. La formación de una unión económica aparecía ya como la única base para mantener – o por lo menos aspirar a ello – un papel de importancia por parte de los países europeos.

En este sentido fueron los países ya en curso de integración, los tres del Benelux (Holanda, Bélgica y Luxemburgo), los que en 1955 plantearon en la CEECA la idea de crear un Mercado Común. El memorándum que a este respecto presentaron conservaba un importante vestigio de la tendencia a la integración sectorial, pues contenía una descripción muy minuciosa de las metas a alcanzar en el campo de los transportes, energía convencional, y energía atómica. No obstante, en él ya había claras manifestaciones de cuáles habían de ser las bases para caminar hacia la integración global.

Más tarde los países de Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo, firmaron el tratado de Roma, en marzo de 1957, establecía que la nueva Comunidad Económica Europea entraría en vigor a comienzos de 1958. Era un intento no solamente de alcanzar una política comercial común, sin barreras mutuas sino también de lograr que toda la gama de políticas y organizaciones económicas y sociales se ajustasen entre sí cada vez más estrechamente, de modo que en todos los países miembros pudiera haber oportunidades comparables de desarrollo, en limpia competencia con el resto. El Reino Unido, los países escandinavos, Suiza, Austria y Portugal, defraudados en sus esperanzas de un libre comercio más exitoso, se reunieron en la Convención de Estocolmo, en 1959, por la que se instituyó, en junio de 1960 una Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA). Su objeto era el de avanzar por etapas para asegurar un libre comercio completo de productos industriales dentro del área antes de 1970, y se llevó a cabo un intento de mantener las primitivas reducciones de tarifas aduaneras a la par a las efectuadas en la Comunidad Económica Europea.

Así, pues, en Europa sobre todo, se produjo el establecimiento de organizaciones más amplias para asegurar una mayor coordinación de las políticas económicas para un beneficio común. La CEE sobre todo, y la EFTA en menor medida, ofrecían una amplia área en la que podía disponerse de un mercado más extenso en condiciones favorables, y en la que podía alcanzarse una producción más eficiente.

Todo lo anterior llevó a las Naciones Unidas designar los años sesenta como la Primera Década del Desarrollo, y sugirieron que las clasificadas como “economías de mercado en desarrollo” deberían proponerse un aumento de su producción total en un promedio anual del 5%. En efecto, los sesenta contribuyeron una década de comercio más creciente que los cincuenta, y aquel gran grupo de países, en conjunto, consiguió aumentar su producción a una tasa media anual del 5.5%.

Hubo unos aspectos más brillantes y otros más oscuros en las relaciones económicas de los países más pobres productores de materias primas. Pocos de ellos, especialmente los que se convirtieron en grandes productores de petróleo, dieron pasos de gigante que les alejaba, aparentemente, de la pobreza; y un número mayor, que incluía a algunos que no contaban con la ventaja de las reservas de petróleo, avanzó hacia una posición económica mucho menos favorable. Muchos de ellos incrementaron su actividad y su producción a un ritmo hasta entonces desconocido. En este sentido, participaron sustancialmente en lo que era la fase más importante de expansión económica que el mundo hubiera experimentado. Pero para la mayor parte de ellos no hubo ningún avance en su posición relativa en el mundo. En términos absolutos, los países en desarrollo, a pesar de haber acelerado su crecimiento, quedaban muy por detrás de los desarrollados año por año. Incluso en la agricultura, en la que muchos de los países en desarrollo habían tenido, durante largo tiempo, un papel como abastecedores especializados en la economía mundial, su posición en términos de eficiencia relativa estaba haciéndose más débil. Todo esto indica que el motor de crecimiento de la economía mundial se situaba en los países industriales desarrollados.

Así pues, los primeros años setenta asistieron a un marcado cambio de carácter económico respecto a los veinte años anteriores. La prolongada fase de expansión casi ininterrumpida estaba refrenándose, incluso en los países más poderosos y tecnológicamente más avanzados, mediante la elevación de costos y mediante inseguridades y trastornos financieros. La amplia participación en el

avance económico, que había sido uno de los más alentadores rasgos de la época, estaba desapareciendo también.

Pero se habían hecho grandes conquistas en la capacidad productiva y en el reconocimiento de los beneficios de la interdependencia económica. Una duradera experiencia de un prolongado crecimiento económico reforzaba tanto el incentivo para mantenerlo como la apreciación de las condiciones en que sería posible hacerlo. Nada de todo aquello había desaparecido y aún había una inmensa capacidad de renovados avances.

La nueva hegemonía conquistada por los países capitalistas avanzados en el debate sobre la cooperación económica internacional, descansa en tres ideas – fuerza: el regreso al asistencialismo, bajo la nueva denominación de “necesidades básicas”; la negación de la categoría imperialismo – dependencia, mediante la introducción del concepto de “interdependencia” y de su corolario lógico, “los intereses mutuos”; y la negación de la existencia del Tercer Mundo, fomentado la división y el antagonismo entre los denominados “nuevos países industriales”, los países “exportadores de petróleo” y los “más pobres”. Estas tres ideas – fuerza, complementarias entre sí, fueron sintetizadas por la Comisión Trilateral¹⁰ y han sido difundidas e impulsadas coordinadamente por los voceros de las potencias capitalistas, por el Banco Mundial y por la Comisión Independiente sobre Problemas Internacionales del Desarrollo.

El desarrollo económico de los países del Tercer Mundo y los desafíos que ello planteaba en términos de la economía mundial adquirió, en los años sesentas, importancia crucial en las relaciones centro – periferia. Habiendo conquistado su independencia política la mayor parte de los países asiáticos, y avanzando de modo incontenible la descolonización en África, la lucha nacional en el Tercer Mundo se centró en el cambio de las estructuras internas heredadas del período colonial y en la búsqueda de un acelerado desarrollo económico que permitiera satisfacer las necesidades dramáticas de sus pueblos. Casi todas estas economías tenían una gran dependencia de uno o dos productos básicos de exportación, lo cual, sumado a lo limitado de los recursos internos, implicó que las relaciones económicas internacionales de los nuevos países fueran un determinante fundamental de sus posibilidades de desarrollo.

Estados Unidos tomó la iniciativa de promover a nivel internacional la “asistencia para el desarrollo”, en el espíritu de la Alianza para el Progreso¹¹, enfoque que compartieron la mayoría de los gobiernos europeos y también los del Tercer Mundo. Se acordó, así, unánimemente, el Primer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el cual proponía como medida principal un incremento sustantivo de las “transferencias” (financieras y tecnológicas) desde los países desarrollados hacia el Tercer Mundo.

En los años setenta cambiaron cualitativamente los términos del debate sobre las relaciones económicas internacionales, centrándose en la necesidad de un enfoque global de la “problemática del desarrollo e impulsar reformas estructurales al funcionamiento de la economía mundial”.

Lo que alteró en forma radical las relaciones centro – periferia, en los años setenta, fue la determinación de los países del Tercer Mundo de abandonar las llamadas a la buena voluntad de los países industrializados y la búsqueda forzosa de un consenso en los foros internacionales.

La inefectividad del Primer Decenio para el Desarrollo, el fracaso de la Primera y Segunda Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) y, principalmente, la

¹⁰ La denominada Comisión Trilateral, está integrada por empresarios, intelectuales y políticos de Estados Unidos, Europa Occidental y Japón.

¹¹ Desde el punto de vista norteamericano, la Alianza para el Progreso no sería un simple plan para paliar los problemas sociales y acentuar los avances económicos, sino una verdadera “revolución pacífica y positiva”, encaminada a “transformar la estructura social y económica de América Latina y en la que Estados Unidos y otros países (Canadá, Japón, Francia, Inglaterra, Alemania, etc.), cooperarían con recursos técnicos y financieros en gran escala, a condición de que las naciones latinoamericanas emprendieran o intensificaran programas bien concebidos y sobre amplias bases”. Tomado de: Urquidí, Víctor L., “Viabilidad económica de América Latina”, p. 148.

evolución negativa de la economía mundial forzó a los gobiernos del Tercer Mundo a plantear la necesidad urgente de impulsar cambios estructurales en el orden económico internacional.

Los planteamientos del Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) pueden sintetizarse en cinco puntos:

1. Denuncia del carácter intrínsecamente injusto del sistema económico internacional y su modificación mediante la creación de derechos y obligaciones que protejan a los Estados relativamente más débiles, y estableciendo controles a las actividades de las empresas transnacionales.
2. Apropiación nacional de una mayor parte de la renta de la tierra, agrícola y minera. Para ello se exige reconocimiento del derecho a la propiedad nacional de los recursos naturales, a la asociación entre países subdesarrollados exportadores de alimentos y materias primas, precios más altos u estables para estos recursos y mayor procesamiento de ellos en sus países de origen.
3. Nuevo impulso a la industrialización del Tercer Mundo, vía la transferencia de recursos financieros y de tecnología a los países subdesarrollados, limitación y control de las actividades de las empresas transnacionales, apertura de los mercados desarrollados para las exportaciones de manufacturas del Sur, descentralización de las actividades industriales intensivas en mano de obra y mayor intercambio Sur – Sur.
4. Fortalecimiento y desarrollo de la soberanía de los países del Tercer Mundo, sobre sus economías, garantizando al Estado una función central en la conducción económica y en la negociación de las condiciones de inserción internacional del país.
5. Mayor poder de los Estados del Tercer Mundo en el sistema de votación y, en general, en la adopción de decisiones de los organismos económicos internacionales.

En la práctica, reconociendo la necesidad objetiva de reordenar la economía mundial, las potencias capitalistas impulsaron unilateralmente un nuevo orden de carácter cualitativamente diverso al postulado por el Tercer Mundo. La descentralización industrial contemplada en el NOEI, se convirtió en mayor expansión de las empresas transnacionales; la transferencia de recursos financieros, en auge sin precedentes de la banca transnacional; los mayores recursos al FMI, en sometimiento de los países subdesarrollados a las exigencias del capital financiero.

Simultáneamente, el nuevo orden transnacional impulsó la aplicación en vastas zonas del Tercer Mundo de una política económica ultraliberal y monetarista extrema, tendente a reducir el papel económico de los Estados nacionales y a facilitar la libre circulación de capitales y mercancías, estimulando una nueva división internacional del trabajo basada en la intensificación de la explotación de la mano de obra y de los recursos naturales del Tercer Mundo.

Así, pues, el Tercer Mundo es concebido como indispensable fuente de aprovisionamiento de materias primas y recursos básicos. Además, como posible solución a la crisis capitalista, en cuanto vasto mercado, fuente de ganancias significativas por inversión directa, y como destino privilegiado de la liquidez excedente en los mercados financieros.

Para la Comisión Trilateral la pobreza extrema plantea un problema de interdependencia pues “en el largo plazo es improbable un mundo ordenado si el alto ingreso de una de sus partes coexiste con una pobreza extrema de la otra, mientras cobra vida el mundo único de la comunicación, de los problemas mutuos y de la interdependencia”.

La interdependencia, o intereses mutuos, concepto antagónico al de imperialismo, oculta las relaciones de dominio y explotación presentes en el mercado mundial y pretende supeditar las demandas del Tercer Mundo al mejor funcionamiento del conjunto del sistema capitalista. De este concepto se deriva que las concesiones que efectúen los países industrializados deben ser correspondidas por los subdesarrollados, asegurando a los primeros acceso sin restricciones a la explotación y consumo de los recursos naturales. Los países del Tercer Mundo deberían asumir como propio el interés de los desarrollados en incrementar y diversificar las fuerzas de energía y de materiales estratégicos, facilitando y garantizando la inversión transnacional en estos rubros; ello, en abierta contradicción con el principio de soberanía permanente de los Estados del Tercer Mundo sobre sus

recursos naturales y con el postulado del NOEI de limitar y controlar las actividades de las empresas transnacionales, sometiénolas a la legislación estatal de los países anfitriones.

De la interdependencia se desprende, lógicamente, la búsqueda del consenso y el rechazo a la confrontación en las negociaciones internacionales. Los representantes de los países centrales argumentan que los subdesarrollados deben ser realistas y que sólo es viable que las negociaciones avancen en la medida en que haya “intereses mutuos”, que no se trate de un “juego de suma cero” en el cual lo que unos ganan lo pierden otros, sino que deben asegurarse beneficios para todos. La práctica ha demostrado, sin embargo, que la búsqueda de la unanimidad y consenso sólo ha redundado en parálisis, ya que los países industrializados no están dispuestos a efectuar ninguna concesión importante.

Más bien han incrementado el proteccionismo contra los productos originados en el Tercer mundo, han disminuido sustancialmente la proporción del Producto Nacional Bruto que destinan a asistencia oficial para el desarrollo, se han opuesto a los subsidios a la exportación que adopten los países subdesarrollados y combatido el hecho de que las compras estatales favorezcan a proveedores nacionales.

Por su parte, el concepto de necesidades básicas cumple la función de desviar la atención de los problemas estructurales del sistema capitalista, a nivel nacional e internacional, reduciéndolo sólo a una de sus más dramáticas manifestaciones, de extrema pobreza.

Además, permite traspasar la “culpa” del imperialismo y de las antiguas potencias coloniales a los sectores dominantes del Tercer Mundo, argumentando la inutilidad de significativas concesiones que sólo beneficiarían a las élites del Tercer Mundo. No es necesario recalcar que, en la práctica, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional han negado toda ayuda a aquellos gobiernos del Tercer Mundo que han atacado las raíces de las desigualdades sociales y de la pobreza. Las necesidades básicas es sólo un pretexto para recuperar un derecho de veto sobre las decisiones internas de los países subdesarrollados e imponer los criterios de los países centrales respecto a población y formas de organización social y económica.

Los conceptos de interdependencia, división del Tercer Mundo y necesidades básica, se generalizaron rápidamente y fueron asumidos por los representantes de las potencias capitalistas en todos los foros internacionales como tres partes de una respuesta: No se plantea transformar de raíz un orden esencialmente injusto, sino que habla de un sistema interdependiente que debe desarrollarse en común. No pretende alterar el papel del mercado, sino reafirmarlo proponiendo como instrumento central de desarrollo del Tercer Mundo el incremento de su demanda efectiva de productos manufacturados del Norte. No menciona la soberanía permanente y plena de los países del Tercer Mundo sobre sus riquezas básicas sino recalca la importancia de abrir las puertas a las empresas transnacionales. Olvida la conveniencia económica para el Tercer Mundo de graduar el uso de sus recursos naturales y propugna la intensificación de su explotación para garantizar el suministro de materias primas y energéticos a los países desarrollados. No busca disminuir la dependencia del Tercer Mundo de la banca transnacional, sino propone mecanismos para ampliarla. En cuanto al problema central de la energía, asume por completo la posición del Banco Mundial, abrir todos los países subdesarrollados a la exploración y explotación transnacional. En síntesis, no constituye un programa para el desarrollo autónomo e integral del Tercer Mundo, sino para la supervivencia del orden transnacional y, en consecuencia, de la pobreza.

1.2 La teoría de la integración.

1.2.1 Definición de integración económica y sus diferentes fases.

A lo largo de la historia, se ha mostrado que los países tienen una cierta tendencia a poner obstáculos a la entrada en su territorio de las mercancías procedentes de otras naciones, esta actitud se ha pretendido justificar invocando la necesidad de proteger la producción nacional de la competencia del comercio exterior. Algunos países pensaron que era necesario crear lazos de unión más fuertes y

estables que se desprenden de una simple cooperación o comercio internacional¹². La fórmula para poder llegar a conseguir esto es la integración económica.

Un autor muy agudo como Gunnar Myrdal – probablemente uno de los más lúcidos en la penetración de los fenómenos de integración – concibe la integración como proceso que anula barreras de tipo social y económico entre los participantes. La economía no se integrará completamente, según él, hasta que no se abran las sendas para todos y posibilidad de remuneraciones esté nivelada y no dependa de factores raciales, religiosos o políticos.

Está claro que Myrdal se refiere tanto a la integración nacional como a la internacional; él no hace distinciones de ese tipo. No obstante ello, la mayoría de los economistas únicamente acostumbran a referirse a los aspectos internacionales cuando emplean la palabra “integración”.

Otros autores, como F. Hartog, opinan que la integración es “una forma más bien avanzada de cooperación, distinta del término “armonización”, que se refiere a una consulta mutua sobre cuestiones importantes de política económica.

De acuerdo con algunos autores, la existencia de relaciones económicas internacionales puede utilizarse como un criterio de referencia. Por lo tanto, ya se logra cierta integración como resultado de las relaciones comerciales entre economías independientes en el mercado mundial. Erich Schneider presenta una variante de este punto de vista, al contrastar el caso del aislamiento más rígido con el de la integración total, y considerar a todas las formas intermedias entre estas dos posiciones extremas como grados variables de integración económica. El problema de la optimización entra en la definición de Jan Tinbergen, quien considera la integración como “el establecimiento de la estructura más deseable en la economía internacional, mediante la supresión de los obstáculos artificiales al funcionamiento óptimo, y la introducción deliberada de todos los elementos deseables de la coordinación o unificación”¹³. Esta definición utilizada en forma consistente, vendría a corresponder al concepto de integración total de Schneider.

Bela Balassa señala que Kindleberger y Myrdal, al incluir los procesos sociales en el concepto de integración económica, señalan la importancia de los factores sociales en la destrucción de barreras no económicas entre las comunidades, las razas y los estratos sociales. Sin embargo, si se considera que la igualdad de los precios de los factores es condición de la integración económica, el alcance de esta definición se restringiría indebidamente, al excluir las áreas de libre comercio, las uniones aduaneras y los mercados comunes, en donde los precios de los factores no se encuentran igualados. La integración social y la igualdad concomitante de los precios de los factores son requisitos para la integración total, pero la supresión de las barreras al comercio en una unión aduanera constituye un acto de integración económica, incluso en ausencia de modificaciones en el campo social.

Así pues, se pueden plantear objeciones a la inclusión de la integración nacional en el concepto. En el mundo actual, los problemas relativos a la integración en el nivel nacional y en el nivel internacional divergen en grado considerable. En el primer caso, las barreras entre las unidades económicas son principalmente de un carácter social, educativo o psicológico (el sistema de castas, la falta de valores comunes, la ausencia de las decisiones comunes que impliquen riesgo, etc.), y estos obstáculos pueden ser más fuertes entre varios estratos sociales de la misma región que entre regiones. Uno de los instrumentos principales de la integración económica nacional resulta ser la formación de un Estado nacional fuerte. El surgimiento de los Estados nacionales crea, sin embargo, barreras artificiales entre economías independientes, en la forma de aranceles, restricciones cuantitativas al comercio y a los cambios, impedimentos a la movilidad del trabajo, el capital, etc. Además, el intercambio económico entre las naciones resulta afectado por las políticas económicas nacionales y por las medidas sociales, fiscales o monetarias. Así, la integración económica nacional da nacimiento a discriminaciones entre unidades económicas de países independientes, y contribuye con ello a la discriminación en el escenario internacional.

¹² BELA, Balassa. “Teoría de la Integración Económica”. (México: UTEHA 1964).

¹³ Tinbergen, Jan. “International Economic Integration, Ámsterdam, Elsevier, 1954, pag. 95.

Por lo tanto, queda restringido el concepto de integración al nivel internacional, no considerando la integración nacional, con sus problemas de castas, clases sociales, gobiernos fuertes, etc.

Con esa salvedad Balassa define la integración económica como “un proceso y como un estado de cosas”. Como proceso se refiere a las medidas para suprimir o anular la discriminación entre unidades económicas que corresponden a distintos países. Como estado de cosas es posible considerarla de acuerdo con la ausencia de varias formas de discriminación entre economías. La definición esta basada en el supuesto de que la discriminación afectaba el intercambio económico. Si no hubiera habido relaciones comerciales, aunque dos países suprimieran las barreras arancelarias, no habrá posibilidad de discriminación efectiva.

Para interpretar esta definición, se debe distinguir netamente entre integración y cooperación; esta diferencia es tanto de carácter cualitativo como cuantitativo. Mientras que la cooperación involucra acciones encaminadas a disminuir la discriminación, el proceso de integración económica implica medidas encaminadas a suprimir algunas formas de discriminación. Por ejemplo: los acuerdos internacionales sobre política comercial pertenecen al campo de la cooperación internacional, mientras que la remoción de las barreras al comercio es un acto de integración económica. Al distinguir entre cooperación e integración, situamos las principales características de ésta – la abolición de discriminación dentro de un área – dentro de un campo más preciso, y damos al concepto un significado definido, sin diluirlo innecesariamente con la inclusión de diversas acciones en el campo de la cooperación internacional.

De este modo, apartándonos de la mayor amplitud de conceptos de los autores antes mencionados, de la interesante visión ofrecida por Myrdal con sus implicaciones sociológicas, parece servir para nuestro trabajo esquemático la concepción de Balassa.

Este autor, en el concepto, reúne las diversas formas de integración las medidas para alcanzar los objetivos, los efectos económicos y los problemas de la optimización en un área integrada. La teoría de la integración económica puede concebirse como una parte de la teoría de la economía internacional, pero también amplía el campo de la teoría del comercio internacional al considerar los movimientos de factores, la coordinación de políticas económicas, etc., que la teoría tradicional no considera.

Se puede inferir, que la integración económica es el proceso mediante el cual los países van eliminando ciertas características diferenciales, tales como: barreras comerciales, limitaciones a los movimientos de factores, políticas microeconómicas industriales, alteraciones a los tipos de cambio y políticas macroeconómicas autónomas, todo esto establece las diferencias existentes entre los países. Teóricamente podrían irse eliminando entre todos los países, para ir hacia una “economía mundial integrada”, pero por razones políticas y económicas los procesos de integración tienen lugar de forma parcial, es decir, implicando a un número de países normalmente reducido. Se dice entonces que asistimos a un proceso de regionalización cuando los avances en la integración afectan a países de un mismo ámbito geográfico. La Unión Europea y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Mercosur, Mercado Común Centroamericano (MCCA) son los casos más conocidos.

Así pues, una vez que se establece una forma de integración internacional existirá siempre una tendencia inmanente a avanzar hacia una forma superior de integración. Supongamos que se establece una zona de libre comercio. Como los aranceles de cada uno de los países en lo individual frente al mundo exterior se mantiene a niveles diferentes, la necesidad de controlar la reexportaciones de un país miembro a otros desplazará inevitablemente el plan en dirección de una unión aduanera. Tan luego se establezcan aranceles comunes, se hará sentir la necesidad de liberar los movimientos de factores, a fin de asegurar la asignación más eficiente de los recursos dentro de la estructura de mercado común. En esta etapa avanzada, sin embargo, un cierto grado de coordinación de las políticas fiscales, monetarias y de salarios será un ingrediente necesario de la política de integración, y representará otro paso hacia el establecimiento de una unión económica.

La integración económica como proceso presenta, pues, diversas medidas tendientes a suprimir la discriminación entre unidades económicas de estados nacionales, y las formas de integración económica que resultan de ello se pueden caracterizar por la ausencia de discriminación en diversas

áreas. El significado de este concepto no se restringe a la integración total, sino que incluye varias formas de integración tales como: **a) un área o zona de libre comercio; b) una unión aduanera; c) un mercado común; d) una unión económica y; e) la integración económica completa.**

a) Área de Libre Comercio.

Una zona de libre comercio es un área formada por dos o más países que de forma inmediata o paulatinamente suprimen las trabas aduaneras y comerciales entre sí, pero manteniendo cada uno frente a terceros su propio arancel de aduanas y su peculiar régimen de comercio. Su constitución está regulada en el artículo XXIV del GATT, donde se establecen las condiciones básicas para ellas: que se liberen las trabas para lo sustancial del comercio entre los países miembros y que esa liberación, conforme a un plan, se haga en un plazo de tiempo “razonable”, es decir, no demasiado largo.

La experiencia demuestra que la formación de zonas de libre comercio sólo es posible entre países que se encuentre en un grado de desarrollo más o menos homogéneo. Entre los países menos desarrollados, este tipo de integración no puede tener sino un carácter meramente transitorio. A poco que cualquiera de los Estados miembros desee expandir sus actividades más allá de sus lindes tradicionales, tropieza con el obstáculo derivable del nivel de los derechos del arancel de un copartícipe de la zona. Al iniciar o ampliar su industrialización cualquiera de los Estados miembros de la zona, se hace necesario, pues, ir al establecimiento de una Tarifa Exterior Común o a la elevación de una cierta barrera frente a determinados coparticipes, lo que equivale a la transformación de la zona de libre comercio.

Al no existir un arancel común frente al exterior, cabe la posibilidad de que los países excluidos del área introduzcan sus productos en ella a través del país que mantiene aranceles más bajos, una vez esté el producto dentro del área, podrá pasar al país cuyo arancel es mas elevado sin tener que pagar arancel alguno.

Para evitar esta situación fue preciso diseñar lo que se denomina **reglas de origen** que son los requisitos que un bien debe cumplir para considerarse originario de la región, cuyo propósito es determinar si un bien es originario de la región, y así poder gozar de los beneficios de las tasas arancelarias preferenciales negociadas, al ser importado a cualquiera de las partes¹⁴.

Existen cuatro reglas generales que un bien debe de cumplir para poder ser considerado como originario de la región y así poder gozar de trato arancelario preferencial. Dichas reglas son las siguientes:

La primera regla contemplada en el artículo 401 (a) - del TLCAN -, para determinar si un bien califica como originario de la región establece: **un bien se considerará originario de la región cuando el bien sea obtenido en su totalidad o producido enteramente en territorio de una o más partes.**

La segunda regla de origen, que se contempla en el artículo 401(b), es: **un bien se considera originario cuando cada uno de los materiales no originarios que se utilicen en la producción del bien sufra uno de los cambios de clasificación arancelaria dispuesto en el Anexo 401 como resultado de que la producción se haya llevado a cabo enteramente en territorio de una o más de las partes, o cumpla con los requisitos correspondientes de ese anexo cuando se no requiera un cambio en clasificación arancelaria, y el bien cumpla con los demás requisitos aplicables de este capítulo.**

Con el objeto de establecer reglas claras, objetivas y transparentes que permitieran que los países participantes resolvieran de manera uniforme el grado de procesamiento no regional, o el uso admisible de insumos no regionales para cada producto en particular, se establecieron las reglas de origen específicas en el Anexo 401. Dicho anexo, contiene reglas específicas contiene reglas específicas para cada uno de los bienes descritos en la Tarifa del Impuesto General de Importación, bajo el Sistema Armonizado de Clasificación Arancelaria.

¹⁴ SECOFI. “Tratado de Libre Comercio de América del Norte” texto oficial. Edit. Porrúa. México 1993.

El anexo 401 aplica de manera general dos principales reglas que deberán cumplir tanto los materiales como el bien final para ser considerados como originarios de la región:

- 1) Un requisito de un cambio en clasificación arancelaria de los materiales no originarios con respecto al bien final.
- 2) Un requisito de un cambio en clasificación arancelaria de los materiales no originarios con respecto al bien final y/o que el bien final cumpla con un Requisito de Valor de Contenido Regional.

La tercera regla contemplada en el artículo 401 (c) para determinar si un bien califica como originario de la región establece: **un bien se considerará originario de la región cuando el bien se produzca enteramente en territorio de una o más de las partes, a partir exclusivamente de materiales originarios.**

Por lo tanto un bien calificará como originario de la región bajo esta regla si:

- 1) Su proceso de producción se lleva a cabo totalmente en la región, y
- 2) Sus insumos son considerados por si mismos como originarios.

La cuarta regla contemplada en el artículo 401 (d) para determinar si un bien califica como originario de la región establece: **excepto para bienes comprendidos en los capítulos 61 a 63 del Sistema Armonizado¹⁵, el bien sea producido enteramente en territorio de una o más de las partes, pero uno o más de los materiales no originarios utilizados en la producción del bien y considerados como partes de conformidad con el Sistema Armonizado, no sufra un cambio de clasificación arancelaria debido a que:**

a) el bien se ha importado a territorio de una parte sin ensamblar o desensamblada, pero se ha clasificado como un bien ensamblado de conformidad con la regla General de interpretación 2 (a) del Sistema Armonizado; o

b) la partida para el bien sea la misma tanto para el bien como para sus partes y los describa específicamente, y esa partida no se divida en subpartidas, o la subpartida arancelaria sea la misma tanto para el bien como para sus partes y los describa específicamente.

El objetivo de esta regla es permitir a los bienes que incorporan insumos no originarios poder calificar como originarios debido a que de acuerdo con la regla 401 (b) no podrían calificar, debido a que su clasificación arancelaria no les permitiría un cambio en clasificación arancelaria y por tanto esta cuarta regla engloba a todos aquellos productos cuya clasificación arancelaria sea la misma para el bien tanto ensamblado como desensamblado, así como para cuando la clasificación del bien es la misma que la de sus partes, y establece que estos bienes calificarán si cumplen con un porcentaje de Requisito de Valor de Contenido Regional de: 50% si el VCR es determinado en base al método de costo neto y 60% si el VCR es determinado en base al método de valor de transacción.

Así pues, el Tratado establece los métodos que a elección del productor o exportador podrá utilizar para determinar el porcentaje de Valor de Contenido Regional. Estos métodos son: 1) el método de valor de transacción y 2) el método de costo neto.

El hecho de que un bien esté sujeto a un requisito de valor de contenido regional significa que el bien debe contener un porcentaje mínimo de insumos y procesamiento efectuado dentro de la región, para poder considerarse originario, por lo tanto los factores que se consideran son: el valor del bien y el valor de los materiales no originarios usados en su producción.

Unión aduanera.

Las uniones aduaneras son otra expresión más avanzada de integración de dos o más economías nacionales previamente separadas. Una unión aduanera supone, en primer lugar, la supresión inmediata o gradual de las barreras arancelarias y comerciales a la circulación de mercancías entre los Estados que

¹⁵ El Sistema Armonizado (S.A.) es una nueva nomenclatura que sustituye a la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas (NAB) la cual entro en vigor a partir del 1° de julio de 1988. Este tipo de nomenclatura sirve para poder comerciar mercancías de manera más fácil a nivel internacional. (se clasifica de la siguiente manera: Capitulo, Partida, Subpartida y Fracción).

constituyen la unión. Este primer aspecto – en el que coincide con las zonas de libre comercio – es lo que en el lenguaje económico coloquial se conoce como “desarme arancelario y comercial”. Pero la unión aduanera significa, además, la construcción de un arancel aduanero común frente a terceros países. Este último elemento es lo que diferencia claramente a las uniones aduaneras de las zonas de libre comercio, donde frente al exterior subsisten los distintos aranceles nacionales de los Estados miembros.

Por lo tanto, la uniones aduanera, resuelven uno de los problemas asociados a las zonas de libre comercio, cual es la tendencia a que las importaciones de terceros países se hagan a través del país con menores aranceles exteriores, distorsionando, así, los flujos de comercio con terceros países y los ingresos arancelarios de los distintos países miembros a favor de aquel con un arancel más bajo.

Mercado Común.

El siguiente paso en el proceso de integración vendría definido por la ampliación de la libertad de movimiento de mercancías propia de la unión aduanera, a la libre circulación de los factores productivos. Tradicionalmente los factores productivos se han agrupado en tres categorías: i) los recursos naturales que los economistas designan con el nombre de **tierra**, ii) los recursos humanos que pueden ser físicos o intelectuales, naturales o adquiridos y que se conocen con el nombre de **trabajo** y finalmente iii) las aportaciones hechas por el hombre al proceso productivo que se denominan **capital**. Al hablar de la movilidad de los factores productivos, queda excluida lógicamente, la tierra.

Se trata por tanto del capital y del trabajo. Por lo que se refiere al primero, el interés radica en su versión de liquidez (dinero). Las unidades económicas de producción y de consumo que residen en un país pueden necesitar transferir su dinero a otros países por muchos motivos.

No se trata sólo del flujo de dinero que forzosamente tiene que producir como resultado de las copras de bienes y servicios realizados en el exterior, sino también de las llamadas operaciones de capital puras, que nada tienen que ver con el mundo de los bienes y servicios, como son las adquisiciones de activos financieros y reales, los préstamos a corto y largo plazo, los depósitos a la vista y, en general todas aquellas operaciones que afectan directamente a la riqueza y a la deuda de un país.

La movilidad de capital significa que cualquier empresa puede obtener recursos financieros fuera de las fronteras nacionales, si así lo desea, y que cualquier ahorrador pueda prestar su dinero allí donde piense que le va resultar más rentable.

Con respecto al factor trabajo, hay que distinguir entre trabajadores por cuenta ajena (asalariado) y trabajadores por cuenta propia (autónomos independientes). Cabe hacer otra distinción, entre trabajo especializado (capital humano) y trabajo no especializado (mano de obra con un mínimo de educación y preparación).

La libertad de movimiento en el factor trabajo significa que los individuos puedan acceder, de acuerdo a su capacidad, a cualquier puesto de trabajo donde quiera que este se encuentre, sin que la nacionalidad suponga ningún tipo de obstáculo. Las condiciones en que trabaje fuera del propio país tienen que ser las mismas que existen para los nacionales.

Unión Económica.

Exige que, una vez alcanzada la plana unión aduanera entre los países miembros, y eliminadas las trabas al libre movimiento de factores, los países miembros decidan proceder a la paulatina homogeneización de sus mecanismos de intervención en la economía (sistema impositivo, seguridad social, legislación comercial, etc.). Se incluye además en esta fase la puesta en marcha de un único sistema monetario, con el objetivo final de hacer indiferenciable una transacción realizada dentro del espacio nacional de un país de una realizada entre dos países distintos.

Integración Total.

La fórmula de integración total, supera la simple idea de una armonización de las políticas económicas, monetarias, fiscales, sociales y anticíclicas. Esta etapa, pues, supone la unificación monetaria y de las políticas coyunturales, fiscal y social, lo que requiere la aparición de una autoridad

supranacional cuyas decisiones vinculen a los países miembros. La unificación de la política monetaria exige la creación de un banco central que pueda crear la implementación de una sola moneda, requisito este que puede ser sustituido al menos en una primera fase, por la adopción de tipos de cambio fijos entre las monedas de los países.

Como se puede ver, estos grados de integración económica son como una pirámide, puesto que para llegar al siguiente grado consecutivo hay que pasar por el más sencillo hasta llegar al más complicado.

Por otro lado, cabe mencionar algunos de los actuales procesos de integración que se han dado y se están dando alrededor del mundo.

- 1) Europa: Unión Europea (UE), EFTA, EEE (Espacio Económico Europeo), Asociación de la UE con países del Mediterráneo, Países de África, Caribe y Pacífico (ACP's).
- 2) América: ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas)
- 3) América del Norte: Zona de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos y México (TLCAN).
- 4) Iberoamérica: ALALC, ALADI.
- 5) América Central y el Caribe: Mercado Común Centroamericano (MCCA), Mercado Común del Caribe (CARICOM), Proyecto de una Zona de Libre Comercio entre Venezuela y el MECCA, Asociación de Estados del Caribe (AECA).
- 6) América del Sur: Pacto Andino y Mercosur.
- 7) África: Comunidad Económica de África Oriental (CEAOR), Comunidad Económica de África Occidental (CEAO), Preferential Trade Agreement, África (PTA), Comunidad Económica de los Estados de África Central (CEEAC), Comunidad Económica de los Países de los Grandes Lagos (CEOGL), Mano River Unión (MRU), Unión Del Magreb Árabe, Southern África Customs Unión (SACU).
- 8) Asia: Asociación de Naciones del Sudeste de Asiático (ASEAN), East Asia Economic Grouping (EAEG) (proyecto), Consejo de Cooperación del Golfo, Asociación de Naciones de Asia Meridional (ANAM), Australia New Zeland Closer Economic Relations Trade Area (ANZCERTA), South Pacific Regional treaty on Economic and Commercial Cooperation (SPARTECA), Asia Pacific Economic Cooperation (APEC), South Asian Association for Regional Cooperation (ASAARC).

Están en marcha una treintena de procesos de integración, sobre la trama de cooperación a escala mundial basada en el Fondo Monetario Internacional (FMI), el GATT hoy OMC, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), etc. Y el gran número de casos de integración en curso, además de mostrarnos una tendencia general en el ámbito planetario, nos permite también identificar tres núcleos principales: la Comunidad Europea, con todos sus espacios concéntricos de EEE, Política Mediterránea, ACP's; Estados Unidos por su acuerdo con Canadá y México (NAFTA / TLCAN) y desarrollables después vía Iniciativa por las Américas (ALCA); y Japón, liderado, desde lejos, los proyectos análogos (ASEAN, SAARC, etc).

1.2.2 Objetivos, ventajas y desventajas de la integración.

El interés por la integración económica ha generado diversas propuestas concernientes a los medios y objetivos a seguir. Dos puntos de vista extremos – una solución liberalista y otra direccional – se contraponen, evidentemente. Los campeones del liberalismo económico consideran la integración económica como un regreso a los ideales librecambistas del periodo anterior a la Primera Guerra Mundial, y propician el retorno de las políticas económicas nacionales a las dimensiones que registraron antes de la Gran Guerra. Si se adopta ese criterio, la integración significará simplemente la supresión de impedimentos al movimiento de mercancías. En el otro extremo, la integración también podría lograrse mediante Estados abiertos, coordinando planes económicos nacionales sin eliminar las barreras al comercio. Dicha alternativa descarta el uso de métodos de mercadeo, y descansa solamente

en técnicas administrativas; esto es: no propiamente de mercado. Semejante enfoque lo hallamos, por ejemplo, en los proyectos de integración de economías semejantes a las soviéticas: la operación del Consejo de Asistencia Económica Mutua (COMECOM), comprendiendo la Unión Soviética y sus satélites europeos, está basada en la coordinación de planes de largo alcance y acuerdos bilaterales de comercio¹⁶. Un método similar, pero que utilizaba en cierto modo el instrumento del mercado, fue usado por Alemania durante la última guerra.

Otros autores consideran la integración económica como equivalente a la liberalización del comercio (y de los pagos). Allais declara que “en la práctica, la única regla aceptable para una cooperación económica estrecha entre sociedades democráticas es la regla del mercado libre”. Röpke opina que la integración económica europea no es sino un intento para remediar la desintegración del periodo posterior a 1914, en el que se destruyó la antigua integración de las economías nacionales. Una posición menos extrema es adoptada por Heilperin, quien rechaza el enfoque conforme a planes de desarrollo regional y subsidios a las industrias con fines de reconversión, pero acepta la responsabilidad estatal de la inversión en ciertas áreas de la actividad. Para la mayoría de los observadores, sin embargo, el ideal liberalista de integración es una reliquia del pasado, y sus aplicaciones a la vida económica actual son, realmente, anacrónicas. Como ha señalado Jean Weiller, “constituiría un serio error suponer que la decisión de crear una unión regional restablecería las condiciones de liberalismo económico, extirpando de un solo golpe todas las llamadas políticas dirigistas”.

Puede afirmarse que consideraciones tales como la hecha contra las depresiones, el mantenimiento de ocupación plena, los problemas del desarrollo regional, la regulación de “carteles” y monopolios, etc., requieren la intervención estatal en la vida económica, y que cualquier intento de integrar las economías nacionales conduciría, necesariamente, a armonizar estas políticas. Semejante idea no es novedosa. La necesidad de coordinar las políticas fiscales, monetarias, sociales y anticíclicas fue enfatizada en un estudio de la Liga de las Naciones, sobre uniones aduaneras, publicado después de terminada la Segunda Guerra Mundial. En realidad, el problema no consiste en si la intervención gubernamental es necesaria o no, en un área integrada: el problema estriba más bien en saber si la integración económica se traduce en una participación más intensa del Estado en los asuntos económicos, o en mayor confianza en los instrumentos del mercado.

Por otra parte, es comúnmente aceptada la idea de que un mayor grado de intervención gubernamental es necesario en los proyectos de integración latinoamericanos. Esto refleja el criterio de que, actualmente los países subdesarrollados necesitan más intervención estatal en la vida económica que las economías más avanzadas, ya que en las primeras los incentivos producidos en el mercado, a menudo, no conducen al desarrollo. Sin embargo, el papel de la empresa privada es enfatizado en la mayor parte de las discusiones sobre integración latinoamericana, por lo que la influencia del Estado en la vida económica parece ser que disminuirá a medida que el desarrollo aumente.

Puede decirse que el objetivo final de la actividad económica es un incremento en el bienestar. En consecuencia, para apreciar el anhelo de integración es necesario considerar su contribución a los requerimientos de bienestar. Ahora bien, el concepto de bienestar, a pesar de su importancia, está envuelto en brumas. En primer término, los aspectos no económicos presentan cierta ambigüedad; en segundo lugar, aun restringiendo el significado del concepto a “bienestar económico”, tropezamos con las dificultades, bien conocidas, de las comparaciones interpersonales, cuando tratamos de exponer algo más allá y por encima del nivel alcanzado por Pareto: esto es, el incremento en el bienestar de un ser humano, solamente conduce a un incremento en el bienestar social, cuando no se reduce el bienestar de ninguno de los otros miembros del grupo. En el caso de la integración el bienestar económico quedará afectado: a) por un cambio en el volumen cuantitativo de artículos producidos; b) por un cambio en el grado de discriminación entre bienes nacionales y extranjeros; c) por una redistribución de ingresos entre los nacionales de diferentes países, y d) por una redistribución dentro de los países individuales. Por tanto, queda establecida la distinción entre un componente real del ingreso y un componente

¹⁶ Balassa Bela, “Teoría de la... op. Cit., p. 8

distributivo del bienestar económico. El primero denota un cambio en el bienestar potencial (eficiencia); el segundo se refiere a los efectos de la redistribución del ingreso en el bienestar (equidad).

Los argumentos empleados por los teóricos en apoyo a la integración económica forman hoy un amplio repertorio de razonamientos. De ellos se pueden seleccionar los siguientes: las economías derivadas de la producción en gran escala; la intensificación de la competencia dentro del nuevo mercado ampliado; la atenuación de los problemas de la balanza de pagos por el ahorro de divisas convertibles; la posibilidad de desarrollar actividades difícilmente abordables por parte de determinados países individualmente, debido a la insuficiencia de sus mercados respectivos; el aumento de poder de negociación frente a países terceros o frente a otras agrupaciones regionales; una formulación más coherente de la política económica; así como la ineludible necesidad a plazo medio o largo, de introducir reformas estructurales; y finalmente, la posibilidad de conseguir sobre la base un rápido proceso de integración una aceleración del desarrollo económico (no simplemente del crecimiento).

Cabe destacar que la integración per se no resuelve nada. Lo primero son las transformaciones de carácter nacional y el aprovechamiento al máximo de las ventajas del comercio internacional.

Antes de entrar en el análisis de las posibles ventajas de la integración convendrá subrayar que ésta es, ante todo, una técnica, cargada, eso sí de intenciones políticas, que la realzan por encima de otras técnicas económicas puramente instrumentales. Pero está claro que la integración no puede considerarse como una panacea, como el camino de superación de todos los males de las economías. Para alcanzar la meta del desarrollo integral, la integración económica debe ser completada con toda una serie de medidas de transformación.

Economías de escala.- Las economías de escala son el resultado de una mayor eficiencia, basada en una dimensión adecuada de la planta, que permite costos medios unitarios mínimos y que posibilita la competencia en el mercado internacional. Las economías de escala sólo son posibles cuando la producción se lleva a cabo masivamente, esto es, en plantas de gran dimensión y en grandes series, y toso ello apoyado en un fuerte avance tecnológico. Para que las economías se den en realidad, son necesarias, pues, grandes empresas, que únicamente pueden surgir con vistas a mercados muy amplios (nacionales o internacionales), o como consecuencia de la concentración de empresas preexistentes dentro de un área en proceso de integración.

Intensificación de la competencia.- La ampliación del mercado resultante de la integración puede conducir a una cierta intensificación de la competencia. En un mercado nacional estrecho determinadas producciones, para ser rentables han de ser realizadas por una sola firma; seguido por el contrario, en un basto mercado común, puede ser varias las empresas que trabajen con una dimensión próxima a la óptima compitiendo entre sí, y con una serie de favorables efectos para el consumidor: precios más bajos, mejor calidad, aceleración del proceso tecnológico., etc.

Atenuación de los problemas de pago internacionales.- En general, los problemas de balanza de pagos comienzan a considerarse graves cuando conducen a la contratación de las reservas de divisas convertibles. Por ello, todo lo que suponga un mejor aprovechamiento de esas divisas puede ser de gran utilidad en el esfuerzo por mantener un nivel de reservas adecuado y, sobre todo, para agilizar el comercio intrazonal, lo cual constituye un prerrequisito para acelerar la integración.

Posibilidad de desarrollar nuevas actividades difíciles de emprender aisladamente.- La cooperación y la integración económica ofrece numerosos ejemplos de que existe la posibilidad de desarrollar nuevas actividades en el campo tecnológico e industrial, prácticamente impensables a escala nacional. Las grandes obras hidroeléctricas, las nuevas industrias, el desarrollo de la petroquímica hasta sus últimas ramificaciones, la energía atómica de fusión, son, todas ellas, empresas que normalmente los países más pequeños no pueden desarrollar por sí mismos de forma individual. Pero en las que si pueden participar efectivamente, en mayor o menor medida, si se agrupan regionalmente.

El aumento del poder de negociación.- En un intento de medir el poder de negociación de un país, haciendo abstracción de su fuerza militar, pueden tomarse algunos índices formados a base del PNB, el volumen de comercio, o la capacidad de financiación exterior. Normalmente, un país tiene mayor poder de negociación en sus relaciones económicas internacionales cuanto mayores son las tres magnitudes citadas.

En ese sentido, el poder de negociación crece más que proporcionalmente por medio de la integración. Por lo tanto, la unión de esfuerzos es algo que de por sí ya inspira un movimiento de interés, de admiración.

Por otra parte, en los organismos y conferencias internacionales, que hoy se celebran tan frecuentemente, un grupo de países en curso de integración – cada país con un voto -, con una actitud común pensada y resulta frente a los problemas debatidos, tiene, sin duda, una fuerza mayor que la de un país cualquiera cuya potencia económica sea equivalente a lo que suma en conjunto el grupo de países en curso de integración.

Por lo que respecta a la inversión extranjera, al contar con nuevos alicientes (el acceso a un mercado mucho mayor, por ejemplo), se le podría imponer determinadas condiciones mínimas (dimensiones de la planta, valor añadido, compromisos de exportación, etc.), prácticamente inaceptables en las condiciones poco atractivas de estrecho mercado interno y de aislamiento del país de cualquier clase de bloque económico

La formación más coherente de la política económica nacional.- Un país mientras se desenvuelve al margen de toda clase de cooperación e integración, puede llevar a cabo la política que mejor le parezca, en tanto que sea compatible con sus aspiraciones unilaterales. La participación en determinados organismos internacionales o la adhesión a acuerdos del mismo tipo (FMI, OMC, etc.) supone ya la aceptación de una cierta disciplina monetaria, arancelaria, comercial, etc. En un paso adelante más, la integración económica, por los mayores compromisos que entraña, y por los mayores riesgos que implica, generalmente obliga de modo más acusado al mejoramiento de la propia política económica, así como a la realización de transformaciones importantes en la estructura nacional.

La integración económica y las transformaciones estructurales.- Respecto de la incidencia de la integración sobre las transformaciones estructurales, las perspectivas, ciertamente, no están tan claras como en el caso de la influencia sobre la política económica nacional. ¿Determina el proceso de integración una aceleración de las reformas agrarias, del cambio en las estructuras tributarias, de la redistribución del Ingreso Nacional? ¿Contribuye la integración externa a hacer más viable la integración interna, tan necesaria, por ejemplo, en muchas Repúblicas de las Américas?

Así pues, la integración supone mayor movilidad de políticos, economistas, intelectuales y líderes sindicales. Por lo tanto el mantenimiento, marginal del circuito monetario, social y cultural, de masas importantes de población se hace cada vez más difícil, para estos profesionistas, al acentuarse el contraste entre los países más y los menos evolucionados.

Los grandes cambios tienden a producirse precisamente cuando las diferencias se hacen más visibles, y por ello más insostenibles, cuando el pueblo y sus dirigentes verdaderos toman conciencia de ellas.

La promoción de transformaciones estructurales en los países subdesarrollados es algo que a la larga necesariamente habrán de apoyar los grupos integracionistas. La integración se hace fundamentalmente para posibilitar una industrialización competitiva. A su vez, la industrialización no es posible sin un sector agrario que garantice el abastecimiento de alimentos a bajo costo. Y esto último sólo es factible con una política agraria que canalice hacia el campo los recursos necesarios para introducir en él la necesaria revolución tecnológica y la reestructuración de las explotaciones.

Otro tanto se puede decir que habrá de suceder en las demás áreas de la transformación estructural – fiscalidad, crédito, educación, administración pública, etc.-, que habrán de verse conmovidas en un futuro no lejano, y no sólo por el crecimiento demográfico y la industrialización, sino también por la competencia creciente en el área integrada y por la propia dinámica de la integración. En

el curso de ella, los Estados miembros menos desarrollados habrán de actuar de forma que gradualmente se reduzcan las distancias que los separan de los países más avanzados.

En otras palabras, en un área en curso de integración tiende a imponerse el patrón más evolucionado de los vigentes en cada materia: el sistema fiscal más progresivo, el educacional más completo, el de seguridad social más avanzado. De hecho, esto es enteramente lógico, pues nadie se une para retroceder, sino para avanzar.

Existen otros tipos de efectos que genera la integración económica: como lo desarrolló Jacob Viner (1950), el análisis clásico de los efectos de un proceso de integración económica son: el cambio de las condiciones asociado a la puesta en marcha de acuerdos de integración entre dos o más países, genera, en primer lugar, dos tipos de efectos, en términos estáticos, sobre el comercio exterior. Por un lado, al abarataarse, gracias a la eliminación de los aranceles entre los países firmantes, el costo de las importaciones de los países pertenecientes al acuerdo, se producirá una desviación de comercio, paralizándose así el comercio con terceros países a favor del comercio con los países de la zona de libre comercio, o la unión aduanera.

Por otro lado, el proceso de integración dará lugar a la sustitución de productos nacionales más caros por importaciones de otros países miembros, ahora más baratas tras la eliminación de los aranceles, con lo que se generará un efecto de creación de comercio. En línea con la Teoría del Comercio Internacional, Viner concluirá que un proceso de integración será tanto más beneficioso cuanto mayor se el efecto creación de comercio y menor el efecto desviación. Resumiendo, la primera ventaja asociada a la creación de una zona de libre comercio o una unión aduanera será la asociada al aumento del comercio exterior.

En segundo lugar, ahora ya en términos dinámicos, se podría esperar que si el acuerdo de integración genera una mejora de la asignación de los recursos de los países miembros, y como resultado de lo anterior un relanzamiento del crecimiento económico, se produzca un aumento del comercio, tanto entre los países miembros como con el resto del mundo.

Pero además de potenciar el comercio, en tercer lugar y también desde un punto de vista dinámico, la integración económica, al aumentar el tamaño del mercado de las empresas de los países miembros, facilitará la consecución de economías de escala en todos aquellos sectores en los que el tamaño del mercado nacional sea inferior a la Escala Mínima Eficiente (tamaño de planta a partir del cual desaparecen, o se vuelven insignificantes, las economías de escala). Efecto que será tanto más importante cuanto más intenso sea el proceso de integración, esto es, cuando la administración formal de aranceles se vea acompañada por la eliminación de toda una serie de barreras no arancelarias como los trámites administrativos, las diferencias de legislación de seguridad e higiene, etc.

En cuarto lugar, la integración puede hacer compatible la existencia de “campeones nacionales” (grandes empresas líderes) que disfruten de fuertes economías de escala, con la existencia de competencia. Esto es, puede hacer compatible la concentración sectorial nacional (un número relativamente pequeño de empresas que aportan la mayor parte de la producción nacional) con la existencia de fuerte rivalidad en el mercado gracias a la competencia de empresas extranjeras que operan de igual a igual en el mercado nacional, conjurando, por consiguiente (o al menos dificultando) la existencia de comportamientos oligopolistas.

Relacionado con el elemento anterior, la participación de un país en un proceso de integración puede servir como revulsivo para su clase empresarial, en el sentido de situarla en una posición en la que la alternativa sea, como señala el dicho popular, “renovarse o morir”. El aumento de competencia hará así imperiosa la puesta marcha de procesos de reforma que eliminen las prácticas no eficientes dentro de la empresa (lo que los economistas llaman ineficiencia “X”). La potenciación de un cambio – modernización de la cultura empresarial dominante sería así un efecto no por difícil de cuantificar sería menos importante.

Por otra parte, cuando el proceso de liberalización comercial se acompaña de una liberalización del movimiento de factores (esto es, en el supuesto de formar un mercado común), lo cual, como sabemos, no tiene que producirse en todos los casos, los países miembros se beneficiarán de la posibilidad de colocar sus recursos en aquellas áreas geográficas de la Unión Aduanera donde sean más

escasos (lo que en términos de precio de los factores significará una remuneración más alta), alcanzándose así una mayor eficiencia asignativa. En este sentido, la libre movilidad de factor trabajo potenciará su desplazamiento de aquellas zonas en donde éste es excedentario hacia las áreas en donde existe escasez del mismo, beneficiando tanto al país suministrador, al reducir el desempleo en el mismo, como al país receptor, al reducirse, gracias al aumento de la oferta de trabajo, las presiones al alza sobre los salarios y/o cubrirse puestos de trabajo (normalmente en el segmento de baja cualificación) que de otra forma quedarían vacantes.

Sin embargo, la integración económica también puede tener efectos negativos sobre los países integrantes. En primer lugar, la apertura al exterior asociada a la eliminación de las barreras comerciales generará un cambio en la composición sectorial de la economía de los distintos países integrantes. La especialización asociada a la tecnología generará el hundimiento de algunos sectores y el crecimiento de otros. Lo que supone que, al menos en corto – mediano plazo, existirá un costo de ajuste que recaerá sobre aquellos sectores más débiles (esto es, comparativamente menos competitivos) de la economía.

Puesto que el comercio internacional conduce a la especialización en la producción de determinados bienes y al abandono de la producción de otros, y puesto que la producción de los distintos bienes exige distinta acumulación de factores, aquellos propietarios de los factores de producción más intensamente utilizados en la producción de los bienes en los que el país tiene ventaja comparativa se verán beneficiados por el comercio internacional, mientras que los propietarios de aquellos factores más intensamente utilizados en la producción de los bienes en los que el país es comparativamente menos competitivo se verán perjudicados, ya que caerá su demanda y, por lo tanto, caerá simultáneamente el precio del factor en el mercado y la renta de sus propietarios.

Por otra parte, si los sectores que utilizan distinta combinación de factores en su producción están localizados, como así suele ser en muchos casos, en distintas áreas geográficas del país, la integración no sólo perjudicará a algunos colectivos y beneficiará a otros, sino que simultáneamente perjudicará a algunas regiones y beneficiará a otras.

Así pues, la teoría económica puede asegurar que, si se cumplen toda una serie de supuestos, la apertura de un país al comercio internacional dará lugar a una ganancia global de bienestar, puesto que aumentará la posibilidad de acceso a bienes, pero no dice que tal mejora vaya a ser extensible a todos los colectivos y/o zonas geográficas. En este sentido se puede decir que el impacto negativo de los procesos de integración será mayor cuanto más importante sea el comercio interindustrial generado tras el acuerdo, ya que es este tipo de comercio el que supone la utilización de distintos factores, y el que en muchos casos se caracteriza por una fuerte especialización espacial.

Conclusión que explica que los procesos de apertura al exterior bien por reducción de aranceles asociada a las distintas rondas de negociación del GATT, o por la puesta en marcha de un proceso de integración entre varios países, se enfrenten siempre con resistencia de grupos concretos. Y en que muchos casos los gobiernos cedan ante tales resistencias, ya que aunque los beneficios sean mayores que los costos, los primeros estarán por lo normal muy distribuidos entre la población (afecta poco a muchas personas), mientras que los costos estarán muy concentrados (afectan muy intensamente a pocas personas, normalmente en un área geográfica muy limitada), lo que facilitará la organización de aquellos que se ven perjudicados por el proceso de apertura y potenciará el efecto de sus medidas de oposición.

En segundo lugar, siguiendo con los efectos negativos de la integración, también es posible que, de ponerse en marcha un proceso de integración antes de haber consolidado determinados sectores nacionales (esto es, antes de que estos hayan alcanzado su Escala Mínima Eficiente), la integración imposibilite su consolidación aún en el caso de que el país tenga ventajas potenciales en la producción de esos sectores. Impidiendo simultáneamente que otros sectores se aprovechen de la economías externas¹⁷ que podrían generar.

¹⁷ surgen si la expansión en la escala de toda la industria o grupo de empresas resulta en una reducción de los costos de cada empresa individual.

En tercer lugar, en concreto, si consideramos que el bienestar de los individuos está relacionado positivamente con algún tipo de “identidad nacional” los procesos de integración, en la medida en que socaven total o parcialmente ésta, generarán, junto con las mejoras de bienestar antes aludidas, pérdidas de bienestar asociadas a la pérdida de identidad nacional.

En esta línea, Kindleberger (1984) planteaba que las distintas “unidades de convivencia” tiene un tamaño óptimo distinto según estas se definan en términos sociales, políticos o económicos. Aumentando su tamaño óptimo cuando el criterio de decisión pasa del social al político, y de éste al económico. De tal manera que la optimalidad económica exigiría incluir en un mismo ámbito de toma de decisiones a realidades sociales y políticas diversas, sacrificando (al menos parcialmente), por lo tanto, independencia en estos campos en aras de una mayor eficiencia económica. Lo que se plantea es que los valores nacionales pueden ser muy distintos en lo que se refiere a cuestiones como: nivel tolerable de desigualdad entre personas, importancia concedida al desempleo, aceptación de las desigualdades regionales de renta, aceptación de distintos grados de composición y presión fiscal, preferencia temporal, grado de apreciación por el medio ambiente, etc. De tal manera que cuando aumenta el ámbito espacial se pierde capacidad para la toma de decisiones que se ajusten a los valores diferenciales de cada una de las “nacionalidades” que componen el espacio económico integrado.

En cuarto lugar, frente al argumento de incremento de poder negociador recogido entre las ventajas, cabe plantear que el argumento sólo es válido en el caso de que el país en cuestión consiga convertir sus intereses particulares en intereses de la comunidad, de forma que la actuación del bloque comercial en las negociaciones recoja punto por punto sus propios intereses. Ya que de no ser así podría muy bien concluir todo lo contrario: que el bloque negociará según sus intereses utilizando como agenda de cambio los intereses individuales de uno o de varios de los países miembros más poderosos.

1.2.3 Integración en las regiones subdesarrolladas.

Es menester empezar este análisis a partir de lo que dice la teoría tradicional de las uniones aduaneras ya que, muchos autores y entre ellos Bela Balassa, han llegado a la conclusión de que la teoría tradicional de las uniones aduaneras tiene sólo una aplicabilidad limitada a la integración de las economías en desarrollo, y que debe concebirse una teoría apropiada para abordar este problema.

Así pues, Bela Balassa dice lo siguiente al respecto “si el propósito de la integración de las áreas subdesarrolladas es el de acelerar el crecimiento económico, las categorías de creación y desviación del comercio tendrán sólo una relevancia limitada. En tal situación, el problema no consiste en cómo se verá afectada la reasignación de recursos dados por la corriente del comercio, después de la integración, sino más bien en las posibilidades de expandir el comercio después de transformar la estructura económica”¹⁸.

Por lo tanto, según la teoría tradicional de la integración económica, son de dos tipos los efectos que buscan los países que ingresan a un proyecto de integración¹⁹:

Efectos estáticos: es decir, pérdidas o ganancias provenientes de los cambios marginales, de corto plazo, en la producción y el consumo causados por la reducción de los aranceles. Estos efectos incluyen:

- a) Efectos de producción, causados por la situación del comercio entre los países (divididos en creación y desviación del comercio);
- b) Efectos de consumo o la sustitución de productos debido a cambios en los precios relativos, y
- c) El efecto en los términos de intercambio.

Efectos dinámicos: es decir, las distintas formas por medio de las cuales la integración puede afectar el ritmo de crecimiento de los países participantes y generar nuevas actividades económicas, aun

¹⁸ Balassa, Bela. “Hacia una Teoría de la Integración Económica”. en Wionczech, Miguel (comp.), *Integración de América Latina Experiencias y Perspectivas*.

¹⁹ Puyana de Palacios, Alicia. “Integración económica entre socios desiguales”. México 1983. Edit. Nueva Imagen. p. 159.

nivel superior de eficiencia. Se espera que en largo plazo estos efectos generen incrementos en el crecimiento del producto regional, que vendrán acompañados de una asignación de los factores productivos, mucho más eficientes que la distribución ya existente. Los efectos dinámicos, que hasta cierto punto se yuxtaponen unos a otros, incluyen:

- a) Ampliación de la demanda, lo que permite una mejor utilización de los recursos productivos mediante el aprovechamiento de las economías de escala y externas en las plantas existentes; es decir, reducción de costos;
- b) Los efectos sobre el monto y la ubicación de nuevas inversiones;
- c) Los efectos de polarización, es decir, la tendencia a empeorar tanto la posición económica relativa como la absoluta en los países miembros o áreas menos desarrolladas, y
- d) Los efectos sobre la eficiencia económica provenientes de cambios en el grado de competencia y de incertidumbre.

La doctrina de la integración significa la extensión al ámbito multinacional de la tesis según la cual el desarrollo económico es imposible sin la industrialización. El crecimiento sostenido de una economía subdesarrollada depende del grado en que pueda fomentarse un activo proceso de sustitución de importaciones por producción interna a fin de que su capacidad para importar permita adquirir un volumen óptimo de bienes de inversión y de tecnología.

En la economías subdesarrolladas de América Latina el proceso de sustitución de importaciones del sector manufacturero llegó a su límite, por lo cual, la capacidad de importar de todas estas repúblicas dejó de crecer al ritmo necesario para financiar el creciente costo de la industrialización. Este último fenómeno se debe, al progreso tecnológico sumamente rápido registrado en los países industrialmente avanzados. Además, el problema de desarrollo se vio complicado por la explosión demográfica y por las tensiones sociales propias de economías atrasadas con una pésima distribución del ingreso, agudizadas por el efecto de demostración de los niveles de bienestar en los centros económicos del mundo sobre las sociedades de las periferias.

Era lógico que, como alternativa al estancamiento surgiera la idea de integración económica. Se sostiene que mediante la creación de un mercado regional gracias a la liberación de las corrientes comerciales entre las naciones del área, el subsecuente aprovechamiento de las economías de escala, y la coordinación de las políticas nacionales de industrialización, podrían movilizarse, de manera más racional, los factores de producción desocupados y se conseguiría acelerar el crecimiento económico.

Cuado se ofrece a las regiones subdesarrolladas una serie de propósitos en torno a los programas de integración que ya ni se aplican todo rigor en los países de donde provienen, surge el gran peligro de que su aceptación cierre uno de los pocos caminos que les quedan a las regiones pobres para salir de un estancamiento tan peligroso en el orden social y político.

Entre los criterios que los países avanzados recomiendan al mundo subdesarrollado para sus programas de integración, destacan los siguientes²⁰:

- 1) Aún admitiendo que la integración regional en las áreas subdesarrolladas puede aumentar el bienestar de los participantes el meollo de la integración consiste en la liberación del comercio.
- 2) Para que una unión aduanera de países en desarrollo no sea nociva para ellos mismos y para la economía mundial, debería prever un grado de protección común de sus participantes no mayor del promedio que existía con anterioridad, al nivel nacional, y contener también un compromiso firme de liberación completa del movimiento de los factores de producción.
- 3) En el marco de una unión aduanera, debería dejarse en libertad a las fuerzas del mercado para que éstas consideraran sobre la nueva asignación de los factores de producción, con base en las ventajas comparativas.

²⁰ Wionczeck, Miguel (comp.), "La integración de América Latina y el Caribe", México 1972. Edit. Fondo de Cultura Económica.

- 4) Ya que el objetivo de una unión aduanera debería ser un funcionamiento más eficaz de las fuerzas de la competencia, cualquier intervención conducente a limitarlas, como, por ejemplo, acuerdos de especialización industrial, llevaría consigo el surgimiento de situaciones monopolísticas, de desviación del comercio dentro de la unión misma y subsecuentes pérdidas de bienestar.
- 5) Aunque podría ser conveniente cierta coordinación de las políticas económicas dentro de la unión, ella no debería perturbar – excepto en el caso de una tarifa común – la estructura de las relaciones económicas existentes con el resto del mundo.

La base de la que se parte es que todos los intentos de integración regional que se han dado en tales áreas (subdesarrolladas) está formada por un estancamiento secular y una ausencia del libre comercio, no por el libre comercio y condiciones óptimas de bienestar.

Por lo tanto, la liberación del comercio no puede ser el objetivo único de una unión aduanera en un área subdesarrollada ya que, en primer lugar, más que liberar el comercio hay que promoverlo, y, segundo, las distancias económicas dentro de una misma región, en estas áreas, son mucho mayores que las existen dentro del sector desarrollado de la economía mundial.

Wionczek dice que, si no se trata de una unión de países de niveles de subdesarrollo comparables, una unión aduanera en un medio subdesarrollado, centrada exclusivamente en torno a la liberación del comercio regional, funcionaría de manera semejante a como funciona el comercio entre los centros industriales y las periferias. Por lo tanto, el resultado sería el aumento de la distancia económica dentro de esa unión a favor de los países mejor dotados en recursos y con superioridades adquiridas.

Cabe destacar que el propósito de una unión aduanera entre países pobres consiste en fomentar el desarrollo económico, y si este se define como la diversificación inducida de la estructura de producción y la industrialización, puede muy bien suceder que una unión necesite más protección de la que cada uno de los participante disponía separadamente, con anterioridad al establecimiento de la unión. Así ocurriría también en el caso de las economías de escala, disponibles dentro de la unión, permitiría emprender actividades productivas que resultaban imposibles en el marco nacional de los países miembros.

Recordando que no existe todavía una teoría económico – política sobre las uniones aduaneras aplicable a las regiones subdesarrolladas, se tiene que la base del programa de integración ha de ser una unión aduanera o un mercado común que contenga desde el principio el compromiso de coordinar frente al resto del mundo la política comercial de los países asociados. En tal unión parece necesario liberar de inmediato lo grueso del comercio intraregional tradicional y fijar, para distintos grupos de productos nuevos, mecanismos de liberación progresiva, tomando en cuenta la prevista importancia de esos sectores de producción para el desarrollo común del área. Por otra parte el régimen de excepciones debería ser bastante rígido.

Considerando las diferencias existentes al crearse la unión, tanto en los niveles de desarrollo como en la disponibilidad de factores de producción ni la liberalización del comercio ni el funcionamiento de un mecanismo de pagos podrá asegurar beneficios iguales a todos los países miembros. Así, el problema de la reciprocidad parece ser el más complicado y el más difícil de resolver, ya que entraña no sólo un problema económico sino también político.

El concepto de la reciprocidad tiene que ser más amplio y, quizá, comprender cuatro aspectos de la integración que son esenciales – la balanza de pagos, el crecimiento global, la industrialización y el nivel relativo del desarrollo -, llegándose de esta manera a una definición completamente nueva de participación equitativa en una unión aduanera. Esta definición tendría que partir del supuesto de que para que un programa de integración funcione eficazmente debería basarse en un conjunto de políticas regionales y nacionales que evitasen la aparición de fuertes desequilibrios en el comercio intraregional, garantizaran tasas de desarrollo a largo plazo que fueran comparables y que al mismo tiempo acortasen la distancia económica dentro de la zona, y asegurasen a todos los miembros de la unión participación en el proceso de industrialización.

Un programa de integración tendiente a la aceleración del desarrollo tendrá que consistir “en un tratado que establezca paulatinamente una unión aduanera, un mecanismo regional de pagos y de coordinación de políticas monetarias, un banco regional de desarrollo, un sistema de estímulos a la inversión privada regional y externa, un instrumento que propicie las finalidades de especialización por acuerdos y un fondo de compensaciones para los países de menor desarrollo relativo. Además, el funcionamiento eficaz de todas estas piezas presupone que el resto del mundo desarrollado coordine sus políticas de ayuda económica frente al territorio de la unión”²¹.

Finalmente, es menester hacer mención de algunas de las ventajas que se han derivado de las economías de escala y de los cambios en la estructura de los mercados en un ámbito regional.

Los cambios tecnológicos recientes han ensanchado el alcance de las economías de escala, que implican la necesidad de formar un mercado amplio y estable. Así pues, se tiene que la integración económica sobre una base regional, más que en escala global, se ha convertido en una de las metas principales de la política económica de nuestro tiempo. Puede afirmarse, que los arreglos regionales han dejado de ser problema de elección. Los imponen los requisitos de la técnica, la ciencia y la economía del mundo contemporáneo²².

La cuestión de la integración económica en un nivel regional implica elegir entre arreglos institucionales alternativos a largo plazo en las relaciones de un país con otros, tanto dentro de la misma región como fuera de ella. La cuestión pertinente es la de saber qué estructura institucional de relaciones internacionales es la más indicada para acelerar el desarrollo económico de cada país por separado y de toda la región en su conjunto.

En primer lugar, lo que se trata es de optimizar el crecimiento económico, o la tasa de crecimiento. Ahora bien, dentro de nuestro contexto de relaciones comerciales y desarrollo, se acepta el punto de vista de que el desarrollo económico es una función de la formación real de capital, en la cual la oferta efectiva de capital y bienes de inversión desempeñan un papel cardinal, siempre y cuando la economía nacional posea una capacidad suficiente de absorber capital. Por lo tanto, en la medida en que la mayor parte de los bienes de capital e inversión se importen del extranjero, tal como ocurre en una economía subdesarrollada, la tasa de formación real de capital está condicionada por la capacidad para importar y por la posibilidad de sustituir los bienes de consumo por los bienes de capital en las importaciones totales. Esto último, se basa en los ingresos del país por exportaciones o en la entrada de capital extranjero.

Por otra parte el desarrollo económico necesita también, y va acompañado por, un cambio continuo en la estructura de la producción y el comercio, y esto último constituye un proceso de dimensiones enteramente distintas que, por ejemplo una supresión de barreras al comercio que pueden efectuarse de manera rápida. Un intento de integración económica regional, muy probablemente no cambiara en forma inmediata los determinantes fundamentales del desarrollo económico. Empero, puede crear a la larga ciertas condiciones de desarrollo acelerado, al eliminar algunos puntos de estrangulamiento que limitan la expansión de la economía.

Como ya se menciona la integración económica implica un ensanchamiento del mercado regional, pero también una reducción en la dependencia del país o de la región respecto al comercio con el mundo, por lo menos en términos relativos, es decir, en comparación con la situación que probablemente prevalecería en ausencia de una integración. Donde la tendencia de la política de sustitución de importaciones se ha encaminado a la discriminación contra las importaciones procedentes de dentro de la región, esta tendencia se tendrá que modificar de tal manera que se acreciente relativamente el volumen de importaciones procedentes de los mercados de la región y de exportaciones hacia ellos. Como consecuencia, no sólo cambiara la estructura y el volumen del comercio sino también el volumen total y la estructura de la inversión.

²¹ Ibid., p. 28.

²² Kitamura, Hiroshi. “La teoría económica y la integración económica de las regiones subdesarrolladas” en Wionczek, Miguel (comp.) *“Integración de América Latina”*.

En el caso de los países subdesarrollados, que dependen principalmente de los países avanzados industrialmente, externos a la región, para el abastecimiento de bienes de capital, la reducción de su dependencia respecto al comercio con el mundo exterior ocurrirá probablemente en el campo de los bienes de consumo y de otros bienes que pueden producirse con relativa facilidad en las áreas subdesarrolladas.

A causa del ensanchamiento del mercado regional, es posible importar estas mercancías en mayor cantidades de los restantes países de la región, en lugar de hacerlo del mundo exterior. Mediante esta sustitución entre países, se ve acrecentada la posibilidad de divisas requeridas para la importación de bienes esenciales para el desarrollo procedentes del resto del mundo. Por lo tanto, suponiendo que el grueso de bienes de capital se origina en países de fuera de la región, la oferta de bienes de capital y la magnitud de la inversión pueden acrecentarse considerablemente mediante la integración económica.

El establecimiento de un patrón de comercio y de producción más racional constituye, la justificación de mayor importancia para la integración económica regional. Parecen existir pocas dudas respecto a que una estructura de producción que se basa en una mayor especialización dentro de la región será más económica que una estructura dirigida hacia la máxima autosuficiencia sobre la base de mercados nacionales estrechos. Si semejante cuadro de producción e inversión maximiza el abastecimiento de bienes de capital, sin dislocar la producción para la demanda interna como es el caso de un típico país subdesarrollado, ello viene a ser al mismo tiempo lo más favorable para el desarrollo de la economía.

CAPITULO II. Integración económica en América Latina.

2.1 Antecedentes de la integración latinoamericana.

Al iniciarse el siglo XX América Latina se constituyó en el “abastecedor” de los Estados Unidos. Oro, plata, plomo, cinc, cobre, estaño, y otros minerales dieron un impulso extraordinario al comercio y a la industria de los Estados Unidos.

Por lo tanto, el oro que respaldaba al dólar provenía de las entrañas de la tierra de América Latina. El cobre y hierro de sus líneas telefónicas y telegráficas provenían de América Latina; sus fábricas trabajan y se abastecían con materias primas latinoamericanas; la población de las grandes ciudades estadounidenses consumían plátanos, naranjas, piñas, melones, café, cacao, azúcar, provenientes de Cuba, México, Centroamérica, Brasil y Colombia entre otros.²³

Así pues, la Primera Guerra Mundial finiquitó la intervención económica imperialista de la Gran Bretaña en América Latina y dejó totalmente en libertad a los Estados Unidos para mantener y aumentar su dominio económico sobre los países de América Latina. El auge económico que siguió al conflicto bélico en 1941 (se vivía ya, la Segunda Guerra Mundial) vigorizó el dominio económico norteamericano sobre América Latina, con la alianza de grupos oligárquicos en el poder.

La política antiimperialista puesta en práctica por los regímenes revolucionarios mexicanos hasta antes de la Segunda Guerra Mundial (cabe destacar que sólo fue durante el periodo de Lázaro Cárdenas) acrecentó el sentimiento y las acciones en ese sentido en todo el continente. La nacionalización del petróleo, de los ferrocarriles, de los latifundios, etc., dio margen a un creciente movimiento de liberación nacional que se vio sofocado momentáneamente a raíz de la Segunda Guerra Mundial, durante la cual nuevamente se fortalecieron los instrumentos de dominio norteamericano.

El crecimiento industrial a raíz de la Segunda Guerra Mundial, experimentado por los países latinoamericanos en el ramo de las manufacturas, ha hecho insoslayable la solución del problema de producción de bienes de capital. La nacionalización del subsuelo y sus productos ha sido real en gran número de países; por otro lado, las reformas fiscales y agrarias se han puesto en práctica por varios gobiernos. El crecimiento demográfico; el crecimiento en número y población de las ciudades; la difusión de la cultura; la formación de técnicos e intelectuales; pero, sobre todo, las necesidades insatisfechas de las grandes masas de obreros y campesinos, son factores que anuncian la lucha que está gestándose contra el imperialismo y sus aliados locales.

Todo lo anterior dio origen a diversas acciones populares que han presionado a los gobiernos hacia procesos de liberalización económica y social en América Latina.

La evolución mundial ha revelado que el desenvolvimiento aislado de los países sería excesivamente lento y o correspondería a las necesidades del proceso capitalista o del desarrollo de los países socialistas. La integración internacional de economías es, pues, una necesidad mundial.

Las asociaciones de países, con finalidad económica, se clasificaron, por sus objetivos, en tres grandes grupos: Uno, en el que la asociación tiene como fin la expansión y mantenimiento del predominio de uno o varios países sobre áreas más amplias. Ejemplo de este caso fue el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), hoy OMC.

Dos, la asociación de países cuyo principal objetivo es el desarrollo y la liberación económica. ejemplo de este tipo de integración han sido los intentos realizados en América Latina, entre otros.

Tres, la asociación de países cuya finalidad es el desarrollo y mantenimiento del sistema socialista. Tal fue el caso de la COMECON que incluye la cooperación económica para el desarrollo.²⁴

El fenómeno de la Segunda Guerra Mundial permitió a algunos países latinoamericanos llevar a cabo un incipiente desarrollo industrial dirigido a la producción de bienes de consumo para satisfacer las necesidades locales, que hasta entonces habían sido cubiertas por abastecedores extranjeros, quienes estaban ocupados a la sazón con la producción bélica.

²³ Jiménez Lazcano, Mauro. “Integración Económica e Imperialismo”. Editorial Nuestro Tiempo. México. 1968. pag. 27.

²⁴ Ibid. pag. 31

Concluida la conflagración mundial, el proceso de industrialización en estos países disminuyó su ritmo debido a que los mercados interiores se vieron nuevamente invadidos por las manufacturas procedentes de las áreas altamente desarrolladas.

Algunos países de la región adoptaron medidas arancelarias y proteccionistas para alentar el desarrollo de sus industrias; pero pronto encontraron que sus mercados interiores eran insuficientes para absorber su propia producción en caso de que las fábricas llegaran a trabajar a plena capacidad. Además, éstas no estaban en condiciones de competir en precio y calidad con la producción proveniente del extranjero.

Por otro lado, la pequeñez de los mercados nacionales, la pobre producción industria y los bajos niveles de inversión, la exigua capacidad de ahorro de la población, la atrasada agricultura, los gastos gubernamentales dispendiosos, el deterioro de los términos de intercambio comercial y la amenaza de una población creciente, fueron, entre otros, los factores que indujeron a los gobiernos de varios países a patrocinar los estudios para establecer un mercado común latinoamericano.

En 1953, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), cuyo objetivo principal es estudiar los problemas del crecimiento económico de los países localizados dentro de la región, inició trabajos destinados a ampliar el comercio entre naciones del área a través de la disminución y anulación de los gravámenes y restricciones arancelarias que obstaculizaban el comercio²⁵.

Al iniciarse la década de los cincuenta, los países latinoamericanos presentaban el siguiente panorama:

En la agricultura, tenían estructuras anacrónicas. En términos generales, la agricultura latinoamericana aparecía muy atrasada, carente de maquinaria y sistemas modernos de producción.

En las regiones donde la agricultura presenta características de adelanto, la producción se destinaba al extranjero. La población campesina mayoritaria en todos los países tenía muy bajo poder adquisitivo. Los campesinos no constituían un mercado amplio para la industria.

Formada por algunas fábricas de artículos de consumo, la industria producía a altos costos a causa de su ineficiencia y su tecnología atrasada y pagaba salarios raquíticos; en consecuencia, la masa de trabajadores industriales tampoco constituía un mercado amplio en que las fábricas pudieran colocar su producción.

Por otra parte, la industria extractiva estaba en manos extranjeras, excepto en algunos casos como el del petróleo de México. Las grandes plantaciones forestales también pertenecían a empresas extranjeras, que enviaban la producción al exterior.

Los gobiernos habían establecido barreras arancelarias con la finalidad de proteger el desarrollo de las industrias hasta que éstas pudieran competir en calidad y precio con el mercado internacional.

Frente a este panorama varios gobiernos de América Latina urgieron a la CEPAL, en 1955, a formar un Comité de Comercio que estaría dedicado a analizar las cuestiones referentes al comercio de la región con el resto del mundo y además, en forma especial, debería estudiar los problemas relativos al comercio interamericano. En Santiago de Chile tuvo lugar la Primera Reunión del Comité mencionado, el que aprobó el nombramiento de siete peritos de la región que se encargarían de establecer las bases y normas de un mercado común latinoamericano.

En 1958, en la misma ciudad Santiago de Chile, se reunió el Comité de Comercio y un año después, en 1959, ese órgano concluyó sus trabajos en la ciudad de México, formulando un estudio final llamado “Documento de México”, que establecía los principios para la estructura del mercado común latinoamericano.

El mercado común latinoamericano previsto en el “Documento de México”, estaría abierto a todos los países del área, operaría sobre el principio de reciprocidad y concedería un trato de mayor beneficio a los países de menor desarrollo económico relativo²⁶.

Cabe preguntar ¿qué es lo que proponía el “Documento de México”? De hecho buscaba una fórmula de colaboración económica mediante la cual se promoviera el desarrollo económico en forma

²⁵ Ibid. pag. 33.

²⁶ García Reynoso, Plácido, “Integración económica latinoamericana”, Primera etapa 1960 – 64, p. 25

acelerada y efectiva en cada uno y en todos los países participantes. Se proponía la asociación de los recursos económicos de América Latina y no únicamente la suma de ellos. Para el efecto se pedía el establecimiento de planes regionales de desarrollo que permitieran la construcción de grandes industrias capaces de realizar economías de escala y de abastecer el mercado regional latinoamericano.

El “Documento de México trataba de coordinar las políticas gubernamentales y los proyectos de inversión. Para ello proponía la planificación correspondiente:

En mayo de 1959, en la ciudad de Panamá, la Octava Reunión Económica para América Latina sometió a consideración de los gobiernos latinoamericanos el proyecto sobre el mercado común latinoamericano, que liberalizaría el comercio a través de la disminución gradual de los aranceles, hasta la desaparición final de estos; determinaría mayores corrientes de comercio intrazonal; ampliaría los pequeños mercados circunscritos a los límites geográficos de cada país, y propiciaría la industrialización, especialmente en el campo de aquellas actividades que solamente pueden operar con eficacia sobre la base de grandes planes y de amplios mercados.

Cabe destacar pues, que la Reunión de Panamá acordó entonces convocar a una asamblea de expertos gubernamentales de alto nivel, para el efecto de que formularan el proyecto del mercado común latinoamericano sobre las siguientes bases:

“a) Que estuviera integrado por todos los países latinoamericanos que debieran participar en su formación:

“b) Que se basara en condiciones competitivas y que abarcará el mayor número de productos.

“c) Que tomará en consideración las desigualdades existentes entre los países latinoamericanos, en lo que concierne a su diferente grado de desarrollo económico.

“d) Que se caracterizara por la progresiva uniformidad de los regímenes arancelarios en sus relaciones con otras áreas, y

“e) Que contribuyera a la expansión y diversificación del intercambio comercial entre los países latinoamericanos y entre éstos y el resto del mundo”²⁷.

2.2 Asociación Latinoamérica de Libre Comercio (ALALC).

2.2.1 Orígenes del Tratado.

El antecedente más directo de la Asociación Latinoamericana de libre Comercio, creada en Montevideo en febrero de 1960, se remonta a la Octava Reunión de la Comisión Económica para América Latina celebrada en Panamá.

Habiendo sido rechazado en la práctica el proyecto del Mercado Común Latinoamericano, la Reunión de Panamá recibió un estudio tendiente a establecer una zona de libre comercio sugerida por los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, cuyos países sufrían problemas de intercambio comercial y de pagos y proponían, por tanto, la creación de un régimen preferencial que pudiera aliviar algunos problemas internos.

Los países de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, convencidos seguramente de la limitación de su proyecto original, lo modificaron en una reunión celebrada en la ciudad de Lima: en julio de 1959, incluyeron en la nueva fórmula el principio de reciprocidad y el trato diferencial a favor de los países de más escaso desarrollo. Como resultado de esas modificaciones se sumaron al proyecto otros tres países: Perú, Paraguay y Bolivia. Más tarde México fue invitado a participar en la zona de libre comercio, y aceptó.

La zona latinoamericana de libre comercio representaba, desde el punto de vista de varios gobiernos, no una finalidad en sí misma, sino un instrumento para lograr la industrialización y el desarrollo económico de los países del área.

El 18 de febrero de 1960 los secretarios de Relaciones Exteriores de las Repúblicas de Argentina, Brasil, Chile, México, Perú, Uruguay y Paraguay, firmaron el Tratado de Montevideo que estableció la “Asociación Latinoamericana de Libre Comercio”, la cual entro en vigor el 1 de junio de 1961. Fue considerado por los mismos plenipotenciarios como un paso inicial hacia el

²⁷ Ibid., p. 29

establecimiento posterior de un Mercado Común Latinoamericano. Bolivia que había participado en las negociaciones previas, se adhirió en el año 1966. Colombia y Ecuador se adhirieron tempranamente, en el año de 1961, en tanto que Venezuela, el último de los adherentes, se incorporó en el año de 1967.

Según el tratado de Montevideo, la Zona Latinoamericana de Libre Comercio debería perfeccionarse en un lapso de 12 años a partir de la fecha en que entro en vigor, a través de la supresión gradual de los gravámenes y restricciones de todo orden en el comercio establecido entre los países firmantes.

A poco de andar, la ALALC ratificó el carácter comercialista de su proceso de integración y la naturaleza capitalista de las economías de sus países miembros. En suma para ser miembro de la ALALC se imponía como condición ser una economía de mercado, confiar en la acción de las fuerzas del mercado y aceptar que el proceso de integración opera por medio de la eliminación gradual de las restricciones o discriminaciones a los intercambios económicos.

Por medio de acuerdos iniciales se deberían publicar las listas de productos que serían objeto de reducción (anualmente) de gravámenes, que en promedio tendría que ser por lo menos del 8% de los aplicables a terceros países.

En adición a las listas anuales²⁸ (llamadas nacionales en el texto del Tratado) se formularía una lista denominada común, en la cual figurarían aquellos productos cuyos gravámenes y restricciones, las Partes Contratantes se comprometieran a eliminar íntegramente, en el periodo de 12 años, conforme a los siguientes porcentajes mínimos: en el curso del primer trienio, la Lista Común comprendería productos que representaran por lo menos el 25% del valor global del comercio entre las partes contratantes; para el curso del segundo trienio, figuraría el 50% por lo menos del expresado volumen; durante el tercer trienio, el 75% y en el curso del cuarto trienio debería quedar comprendido, en la lista común, lo esencial del comercio global entre las partes contratantes.

Es necesario destacar que en las listas nacionales debería quedar incluido el más alto número de productos que formarían parte del comercio entre los países de la zona, y que anualmente se debería añadir un número creciente de los productos que no estuvieran incluidos en las transacciones comerciales.

Así, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio postuló que la ampliación de los mercados nacionales a través de la eliminación gradual de las barreras al comercio interregional constituye una condición fundamental para que los países de América Latina puedan acelerar el proceso de su crecimiento económico en forma tal que se asegure un mejor nivel de vida para sus pueblos; reconoció que el desarrollo económico debe ser alcanzado con el máximo aprovechamiento de los factores de desarrollo de los diferentes Estados participantes y dentro de normas que respondan debidamente a los intereses de los países miembros y que compensen convenientemente, a través de medios adecuados, la situación especial de los países en menor desarrollo económico relativo.

Sin embargo, después de un inicio auspicioso, ambos proceso negociadores (las listas nacionales y las listas comunes) se estancaron. Las listas nacionales constituyeron un elemento bastante dinámico hasta 1970 y llegaron a comprender alrededor de 11,000 concesiones. No obstante, muy pocos productos se añadieron durante toda la década de 1970. Asimismo, la ampliación de la lista común enfrentó serias dificultades en el curso de las negociaciones destinadas a formar la segunda nómina de 25%. En ambos casos las negociaciones dejaron en evidencia la escasa disposición de los

²⁸Las listas nacionales es uno de los instrumentos con los que contaba la ALALC, para poder cumplir con su meta de construir una zona de libre comercio multilateral. Las listas nacionales, en que cada país registraba los productos y los respectivos programas de reducción arancelaria anual a favor de sus socios de integración, como forma de efectuar cada año una reducción de 8% de la media ponderada de los aranceles aplicados. Las negociaciones se hacían bilateralmente sobre la base de las nominas de productos para los cuales, preliminarmente, cada parte estaba dispuesta a ofrecer concesiones. Tales negociaciones, producto por producto, debían proseguirse hasta dejar cumplido el compromiso cuantitativo mínimo del 8% anual.

países para avanzar en la desgravación arancelaria. En realidad sólo se liberalizaron las importaciones que no competían con la producción nacional.

Los más críticos del estancamiento de las negociaciones fueron los países medianos y pequeños, lo que determinó la posterior creación, en el seno de la ALALC, del Grupo Andino. Después de varias tentativas encaminadas a relanzar los procesos de negociación, la programación original de la ALALC tuvo que ser modificada, y el periodo de transición fue entonces prolongado en seis años en virtud del Protocolo de Caracas, suscrito en diciembre de 1969. Sin embargo las condiciones de la economía internacional de los años setenta no propiciaron el desarrollo de la integración regional.

Por otra parte, se pensaba que la ampliación del comercio, seguida de la industrialización regional, permitiría la sustitución de importaciones de productos procedentes de fuera del área y el consecuente ahorro de divisas. Las importaciones efectuadas por un país podrían ser pagadas con el producto de las exportaciones a otros miembros de la zona.

Se creía que sobrevendría un efectivo aumento en el volumen del comercio latinoamericano interior, el cual estimularía el crecimiento económico de los países de la zona al aumentar la producción y el ingreso, y al permitir que las divisas ahorradas se usaran en la importación de otros bienes del exterior, especialmente de capital, que aun no se producían en la zona.

Los gobiernos de los países de América Latina estimaban que el aumento del comercio intrazonal podría iniciarse con ciertos bienes primarios y con manufacturas que producían ya algunos países asociados, en tal forma que las inversiones en las plantas existentes pudieran ser aprovechadas de manera más racional y eficiente en el cumplimiento de uno de los objetivos de la ALALC, consistente en industrializar a la América Latina sobre las bases de complementación e integración regional.

El Tratado de Montevideo declaraba que los países de la zona de libre comercio estaban conscientes de que el desarrollo económico debería ser alcanzado mediante el máximo aprovechamiento de los factores de producción disponibles y de la mayor coordinación de sus respectivas políticas de industrialización, por medio de acuerdos llevados a cabo entre los sectores interesados

El establecimiento de la Zona de Libre Comercio produciría los siguientes resultados:

- 1) Mejor área para el aprovechamiento de los recursos naturales, pues no hay país alguno que cuente con toda la gama de los recursos indispensables para los varios procesos industriales modernos.
- 2) Sustitución de importaciones hacia formas industriales más complejas y más costosas – en términos de la inversión inicial – y en condiciones económicamente más favorables que las que permitían entonces los mercados nacionales.
- 3) Especialización de las industrias ya existentes, con la consiguiente rebaja del costo unitario.
- 4) Condiciones favorables para la exportación de productos industriales al resto del mundo, como consecuencia del aumento de productividad.

2.2.2 Objetivos.

Entre ellos conviene diferenciar los objetivos inmediatos, para los cuales el Tratado estableció metas, plazos, y medios de acción, de los objetivos mediatos que, no obstante su carácter instrumental, no tenían previstos mecanismos ni fijado plazos para su realización.

Así, el objetivo inmediato de la ALALC debía hacerse realidad al cabo de un periodo de transición de doce años, ampliado, por el Protocolo de Caracas, a dieciocho años; correspondía a la realización de una zona de libre comercio, tal como la define el artículo XXIV del GATT: esto es, como eliminación de los derechos de aduana y demás restricciones en el comercio de productos originarios de los países miembros, conservando cada uno de ellos, sus atribuciones soberanas en cuanto a la política comercial y arancelaria respecto de terceros países. Junto a la desgravación paulatina y progresiva de los derechos de aduana y demás restricciones al comercio intrazonal, aparecía como objetivo inmediato complementario la armonización de los regímenes de comercio exterior y de tratamiento de bienes, servicios y capitales provenientes de países de fuera de la zona.

Como objetivos mediatos se tiene que, las etapas específicas que se querían alcanzar ulteriormente eran el establecimiento de un mercado común y lograr formas de concertación y armonización de políticas en otros niveles de la vida económica y social de sus países miembros.

Por lo tanto, en el artículo 54 del Tratado se manifiesta que: “Las partes contratantes empeñarán sus máximos esfuerzos en orientar sus políticas hacia la creación de condiciones favorables al establecimiento de un mercado común latinoamericano. A tal efecto, el Comité procederá a realizar estudios y considerar proyectos y planes tendientes a la consecución de dicho objetivo, procurando coordinar sus trabajos con los que realizan otros organismos internacionales.

2.2.3 Principios.

El esquema de integración de la ALALC estaba regido y encuadrado por ciertos principios esenciales, tendientes a garantizar la equidad, proporcionalidad y justicia en la marcha del proceso. En tanto su estructura institucional, carente de órganos con facultades de iniciativa, control y ejecución, se incluían entre las instituciones internacionales clásicas, los desequilibrios y asimetrías que pudieran surgir de las diferencias de potencialidades y de tamaño entre sus países miembros o del establecimiento de tratamientos discriminatorios irrazonables debían resolverse mediante negociaciones entre los protagonistas, sin otro auxilio que los principios a los que se hace referencia.

1.- El principio de la reciprocidad: este principio persigue establecer una equivalencia o armonía entre los beneficios que cada país otorga a los demás participantes y los que reciben de éstos, de modo que no se produzcan desventajas acentuadas y persistentes en provecho de algunos y en perjuicio de otros, como resultado de las ventajas y privilegios negociados en virtud del esquema de integración.

2.- La cláusula de la nación más favorecida: la cláusula de la nación más favorecida fue adoptada por el Tratado de Montevideo en su aspiración de ajustarse a las reglas del GATT y acorde con el enfoque liberal aceptado por los países participantes. Así, como criterio general se estableció (en el artículo 18), que cualquier ventaja, favor, franquicia, inmunidad o privilegio que se aplique por una parte contratante en relación con un producto originario de o destinado a cualquier país, será inmediata e incondicionalmente extendido al producto similar originario de o destinado al territorio de las demás partes contratantes. Por esta disposición se introduce en el Tratado **el principio de no discriminación y la multilateralización** de todas las concesiones o ventajas acordadas por un país miembro a cualquier otro, de modo de evitar el surgimiento de tratamientos diferenciales y discriminatorios entre los países participantes, como opuestos al mercado regional que debía resultar del proceso de liberalización de los intercambios.

Inicialmente se estimó que la cláusula de la nación más favorecida fue adoptado por el Tratado de Montevideo como regla de base y sustento de toda la construcción normativa alrededor de la zona de libre comercio por establecer. En esta línea interpretativa, los acuerdos de complementación industrial y los acuerdos subregionales, se consideraron como casos de excepción, que podían admitirse porque se suponía que la excepción estaba implícitamente permitida o se hacía renuncia al ejercicio de un derecho.

2.2.4 Estructura Institucional.

El tratado de Montevideo previó la existencia de dos órganos principales: La Conferencia de las Partes Contratantes y el Comité Ejecutivo Permanente, auxiliados por una Secretaria Ejecutiva, integrada dentro de la estructura general del Comité Ejecutivo Permanente.

La *Conferencia*, órgano máximo de la Asociación, estaba encargada de tomar las decisiones colectivas necesarias para la ejecución del Tratado, promover las negociaciones que éste contempla, resolver sobre presupuesto, reglamento, elección de autoridades, etc. Debía sesionar en forma ordinaria una vez al año y para adoptar sus decisiones se requería el voto favorable de las dos terceras partes de los países miembros, sin que mediara voto negativo (derecho a veto).

El *Comité Ejecutivo Permanente*, órgano permanente de la ALALC, estaba encargado de velar por la aplicación del Tratado y de realizar las tareas de órgano ejecutivo – efectuando estudios,

presentando sugerencias y formulando recomendaciones a la Conferencia -, así como también representar a la Asociación y actuar por delegación de la Conferencia en el cumplimiento de tareas que le fueran encomendadas por la misma.

La *Secretaría Ejecutiva*, tenía por funciones organizar los trabajos de la Conferencia y el Comité y preparar los informes, estudios y proyectos que se le encomendaban.

El *Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores*, a este órganos le tocaría tomar las decisiones referidas a la conducción política superior, dictar las normas generales necesarias para el logro de los objetivos del Tratado, establecer su propio estatuto, modificar el sistema de votación de la Asociación, etc. Lamentablemente, la instalación del Consejo se fue postergando de año en año, como consecuencia de no estar dadas las condiciones mínimas para su formal y exitosa constitución.

2.2.5 Trato especial a los países más atrasados.

La ALALC no fue muy rica en medidas diferenciales, acordadas a la magnitud e importancia de los distintos grados de desarrollo y dimensiones de sus países miembros. Apenas si estableció un tibio régimen o, más adecuadamente, un cierto número de medidas a favor de los países considerados como de menor desarrollo relativo, categoría que se le confirió inicialmente a Bolivia, Ecuador, y Paraguay y posteriormente al Uruguay.

Entre las medidas contempladas se incluían la posibilidad de conceder ventajas arancelarias no extensivas a los demás países, condiciones más favorables para el cumplimiento del programa de liberación y el derecho a adoptar medidas restrictivas para corregir eventuales desequilibrios en la balanza de pagos. Además, las restantes partes contratantes asumían el compromiso de realizar gestiones colectivas destinadas a promover e implementar medidas de carácter financiero y programas de asistencia técnica encaminadas a fomentar actividades productivas y a elevar los volúmenes de productividad de tales países.

Las listas especiales, de ventajas no extensivas, otorgadas a los países de menor desarrollo relativo por las otras partes contratantes, estaban concebidas como mecanismos auxiliares para el logro de los objetivos de liberación del comercio, del mismo modo que los acuerdos de complementación por sectores industriales²⁹.

2.2.6 Los resultados de la ALALC.

Los economistas latinoamericanos idearon en el Tratado de Montevideo una integración económica regional **sobre bases y con metas completamente diferentes a las propuestas norteamericanas.**

Por lo tanto antes de hacer mención a lo que según el Tratado de Montevideo deberían contemplar los países latinoamericanos para poder lograr una integración económica regional exitosa haré mención a lo que proponían los Estados Unidos.

El gobierno norteamericano declaró así, en 1959, que “su política hacia la formación de mercados regionales latinoamericanos ha sido favorable , siempre y cuando las propuestas se ajusten a ciertos criterios”.³⁰

Las condiciones de los Estados Unidos para la integración latinoamericana fueron fijadas por el Gobierno de ese país ante el Comité de los Veintiuno, órgano ad hoc de la Organización de Estados Americanos (OEA), en febrero de 1959, en la siguiente forma:

²⁹ El Tratado, en su artículo 16 establecía que las partes contratantes, con el objeto de intensificar la integración y complementación de sus economías podrían celebrar entre sí acuerdos de complementación por sectores industriales. El artículo 17 disponía que esos acuerdos determinarían el programa de liberación para los productos comprendidos, pudiendo contener, entre otras, cláusulas destinadas a la armonización de los tratamientos aplicables a materias primas y partes complementarias por utilizar en los procesos de fabricación involucrados.

³⁰ Jiménez Lazcano, Mauro. “Integración,... op cit., p. 42.

- La integración latinoamericana no debería ser a través de un solo mercado regional, sino de varios.
- Los mercados regionales que se formaran deberían orientarse hacia “la creación” de comercio, esto es, a aumentar las actividades comerciales entre los países participantes, independientemente y al margen del comercio tradicional realizado con los Estados Unidos y con el resto del mundo. Por tanto, no se debería desviar el comercio hacia transacciones entre los países del área, en detrimento del que normalmente se realiza con Norteamérica y Europa.
- Los mercados regionales tendrían que funcionar sobre las bases competitivas. Los productores latinoamericanos deberían aumentar su productividad para poder competir entre ellos mismos y aun con los productores del resto del mundo. La competencia no debería restringirse sólo a los fabricantes del área, sino ampliarse a nivel internacional.
- Los acuerdos regionales de integración deberían concordar con los principios del Acuerdo General Sobre Aranceles y Comercio (GATT) y someterse a esta organización para su aprobación.
- La integración regional debería estar fuera de toda planeación que considere privilegios monopólicos, y libre de cualquier convenio que limitara la competencia. Además del libre tránsito de mercancías, debería establecerse también el libre desplazamiento de trabajo y capitales, “hacia los lugares en que sean más productivos”.
- Todo arreglo sobre un mercado regional debería estipular el financiamiento con monedas convertibles, principalmente dólares. “No se justifica ni los convenios bilaterales de pagos ni los regímenes de pagos restrictivos que impliquen discriminación en contra de los países miembros”. Se excluía toda posibilidad de crear un sistema de pagos latinoamericano.
- El mercado o los mercados regionales de Latinoamérica deberían derivar, en el futuro, **hacia uno hemisférico, en el que se incluyeran a los Estados Unidos.**

La integración económica latinoamericana que, como se ha visto, en sus orígenes había sido planteada como una fórmula regionalista de desarrollo económico de los países que la formaran, comenzó a sufrir deformaciones al mismo tiempo que los intereses norteamericanos comenzaron a asomarse a ella. Si al principio los Estados Unidos vieron la idea y los intereses integracionistas latinoamericanos con animadversión, en la medida en que tal idea y tales intereses parecían arraigados profundamente en Latinoamérica, optaron más tarde por aprovechar el impulso regional y desviarlo hacia otras direcciones.

Así, la Alianza para el Progreso, un instrumento de política internacional norteamericano, ha llegado a ser finalmente el órgano director de la integración económica latinoamericana. He aquí una paradoja histórica.

Después de cinco años de operación, los expertos norteamericanos, al hacer una evaluación de los resultados de la Alianza para el Progreso, afirmaba que estaba en marcha y avanzaba hacia una nueva etapa: la integración económica continental.

Y decían que esa nueva etapa comprendía la cooperación en la apertura de vías fluviales regionales, producción de energía hidroeléctrica, construcción de carreteras, irrigación, elaboración de proyectos industriales, y un mercado común para ensanchar las oportunidades aprovechables por la producción y venta de los productos.

Por otra parte, según el Tratado de Montevideo:

- La integración regional debería lograrse a través de un solo mercado y no de varios.
- El mercado regional sí tendría por objeto desviar el comercio tradicional de Latinoamérica, que ha sido una de las causas fundamentales de su atraso. El comercio debería orientarse hacia el mercado regional, incluyendo productos agrícolas y manufacturas.
- El mercado regional debería funcionar sobre bases de complementación industrial, eliminando duplicaciones de esfuerzos y competencias perniciosas. Desde luego, se proponía la elaboración de la productividad regional.

- La integración tendría como una de sus bases desligarse de los principios de libre competencia y de libre cambio internacionales sostenidos por el GATT.
- La integración debería lograrse sobre la base de una planeación regional que permitiera la complementación industrial, con la participación de los Estados de los particulares, a fin de poder instalar grandes plantas productoras capaces de generar economías de escala.
- Se proponía el establecimiento de un sistema regional de pagos para evitar el gasto de divisas en artículos extranjeros y de consumo y aprovechar éstas para la adquisición de equipo pesado y otros materiales no producidos en la región, necesarios para acelerar el desarrollo económico.
- La integración económica latinoamericana no debería derivar hacia un mercado hemisférico, puesto que una de las finalidades de la integración era procurar el desarrollo económico de la región y su independencia de las fuerzas productivas internacionales. La caída del mercado regional latinoamericano en uno panamericano era contradictoria con las finalidades y objetivos básicos del primero.

La ALALC se enfrentó a “la falta de una tradición promotora empresarial en el área”, a dificultades cambiarias, de financiamiento, de pagos y a complicaciones en el transporte naviero.

La ALALC caminó lentamente por múltiples factores, entre ellos la ausencia de planes nacionales de desarrollo, la existencia de aparatos burocráticos nacionales inadecuados, que operaban anárquicamente debido a la carencia de una autoridad superior centralizada, y los excesos proteccionistas de poderosos intereses locales.

La ALALC no avanzó como se esperaba, debido a la inexistencia de política congruentes con la integración regional. Mientras por una parte los estudios técnicos para lograr la integración latinoamericana llegaron a sus máximos niveles, con base en materiales estadísticos y estudios regionales más o menos suficientes, por la otra política nacional no se ajustó a esos estudios y se desviaron hacia objetivos de menor importancia. “El estrangulamiento surge y paraliza a la ALALC en los niveles político – gubernamentales y empresarial”, se confesaba oficialmente. “De seguir la cosas como hasta ahora no se conseguiría ampliar los mercados nacionales a través de una, cada vez más hipotética, eliminación gradual de las barreras al comercio intrazonal y, por tanto, no se cumplirá con lo que el Tratado de Montevideo define como condición fundamental para que los países de América Latina puedan acelerar su proceso de desarrollo económico”³¹.

Por otra parte los países firmantes del Tratado de Montevideo se enfrentaban a una contradicción básica entre las finalidades del mercado regional y los intereses de muchos importantes productores locales, que dio lugar a una doble actitud de los gobiernos, los que por una parte promovieron estudios y alentaron la integración regional en reuniones latinoamericanas; pero, por otro lado, no cumplían, las estipulaciones del Tratado en el sentido de la gradual reducción de los aranceles hasta su eliminación total.

Presionados por las circunstancias económicas de sus países y orientados por grupos de intelectuales progresistas, los gobiernos habían accedido a formar parte de una zona de libre comercio; sin embargo, temerosos al mismo tiempo de los resultados de la integración que podrían ir en perjuicio de intereses económicos locales, obstaculizaron la realización de los objetivos fundamentales de la ALALC. En diversas ocasiones los gobiernos llegaron a expresar sus desconfianzas mutuas.

Por otra parte, existían empresario e industriales nacionales, atraídos por el estímulo de un amplio mercado regional, alentaban la apertura de las fronteras en todos los países participantes; sin embargo en el momento en que sus intereses eran amenazados dentro de sus fronteras por productos del exterior, clamaron por la obstaculización del proceso integracionista.

En este marco histórico, caracterizado por las contradicciones entre los intereses latinoamericanos y los norteamericanos, y por las contradicciones internas de las fuerzas económicas de América Latina, los resultados de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio fueron bien pobres. Se había creído que la integración latinoamericana podría ser un factor de desarrollo económico sin

³¹ Ibid. p. 59.

necesidad de efectuar cambios estructurales, pero éstos eran condición *sine qua non* para el éxito de un intento integracionista tendiente al desarrollo económico regional. La idea y los esfuerzos integracionistas, llevados a la práctica sin intenciones de modificar seriamente las características de la estructura económica del área, condujeron en los cinco primeros años a los siguientes resultados:

Los miembros de la Zona de libre Comercio representan más del 75% de la población latinoamericana y entre ellos se cuentan los países económicamente más avanzados del área.

En 1960, antes del establecimiento de la ALALC, América Latina se abastecía asimismo del 9% de la maquinaria y equipo necesarios para que funcionaran sus industrias; de menos del 5% de su demanda de automóviles; del 39% del acero que consumía, y del 75% de productos químicos. En suma, en el año de 1960 el comercio entre los países de América Latina representaban menos del 10% de su comercio exterior³².

El comercio interlatinoamericano se limitaba a transacciones entre algunas repúblicas del Hemisferio Sur: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay y se refería a productos primarios tales como trigo, maderas, café, azúcar y algodón. No había, por tanto, comercio de manufacturas ni de petróleo.

En 1963, el comercio intrazonal fue de 951 millones de dólares. En 1964, los resultados de tres años de funcionamiento de la ALALC arrojaban, un incremento de 44% en el comercio interregional. Sin embargo, a pesar del establecimiento de la ALALC, los países de la zona no pudieron superar al nivel relativo de comercio interregional que sostuvieron durante el periodo 1953 – 1955.

La puesta en marcha de la ALALC requirió resolver muchos aspectos técnicos para facilitar y hacer posibles las negociaciones. Entre ellos, la elaboración de una Nomenclatura Arancelaria Común, la compatibilización de los procedimientos aduaneros y el establecimiento de criterios para la certificación de origen.

El Tratado de Montevideo contemplaba, además, la posibilidad de establecer acuerdo de complementación industrial en productos y sectores. La concertación de tales acuerdos, sin embargo, fue escasa. Por otra parte, en 1965 se firmó el acuerdo de pagos y créditos recíprocos de los países de la ALALC con el objetivo de facilitar las transacciones comerciales y la compensación de saldos (posteriormente, con la incorporación de la República Dominicana, éste se conoció como el Acuerdo de Santo Domingo).

En 1967 no se pudieron llevar a cabo las negociaciones anuales y fueron pospuestas por un año. Posteriormente, en 1968, se intentó un sistema de reducciones tarifarias automáticas. Pero ante el incumplimiento generalizado respecto a ellas la ALALC comenzó a perder dinamismo. Por esta razón se pensó en la negociación de un nuevo tratado que resultara más realista y pudiera salvar los avances obtenidos, el llamado “patrimonio histórico”. Estas negociaciones culminaron con la firma del Tratado de Montevideo de 1980 y la creación de la **Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)**, que reemplazaba a la ALALC.

2.3 Asociación Latinoamérica de Integración (ALADI).

2.3.1 Origen del tratado.

El 12 de agosto de 1980, en la ciudad de Montevideo, el Consejo de ministros de relaciones exteriores de los países miembros de la ALALC suscribe el nuevo tratado, denominado oficialmente como Tratado de Montevideo 1980, creando la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), en sustitución de la ALALC. Además, adopta las resoluciones complementarias necesarias para la puesta en marcha del nuevo agrupamiento. Ellas son: Resolución 1, sobre revisión de los compromisos derivados del programa de liberación de la ALALC e incorporación al nuevo esquema por un proceso de renegociación; Resolución 2, sobre acuerdos de alcance parcial; Resolución 3, sobre apertura de mercados de la región a favor de los países de menor desarrollo; Resolución 4, para la concertación de programas especiales de cooperación; Resolución 5, referida a las normas básicas para la determinación de la preferencia arancelaria regional; Resolución 6, sobre clasificación de los países miembros en tres

³² Ibid., p. 60.

categorías, según su grado de desarrollo relativo y las Resoluciones 7 a 9, referidas a aspectos institucionales de la transición.

La ALADI entró en funcionamiento el 18 de marzo de 1981, luego de que fueran depositadas en su sede de Montevideo las tres primeras ratificaciones de sus países miembros (ellos fueron Uruguay, Argentina y Paraguay).

La ALADI está integrada, pues, por Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Su población representa un 88.4% y su territorio un 94.1% del total de América Latina y el Caribe. Su producto interno bruto un 95.4% del de la región, de acuerdo con cifras de 1997. El 6 de noviembre de 1998 el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de ALADI resolvió aceptar la adhesión de Cuba como miembro de la Asociación³³.

La formación de grupos subregionales y la suscripción de acuerdos bilaterales o trilaterales entre sus miembros ha convertido a la ALADI en un marco legal y una referencia institucional dentro del proceso de integración regional. Actualmente su principal función es promover la convergencia y articulación de los esquemas existentes con el objeto de avanzar hacia un sistema multilateral de integración.

El nuevo Tratado, al igual que el anterior, se orienta y dirige a la realización de un programa y proyecto de integración económica regional, que se fija como objetivo de largo plazo, aunque queda indeterminado en las condiciones e indefinido en el tiempo, la formación de un mercado común latinoamericano. También desde el punto de vista del derecho internacional, el nuevo Tratado presenta características semejante al que sustituye: naturaleza multilateral, de tipo institucional y permanente, de alcance regional, relativo a la integración económica. Uno y otro pertenecen a la categoría de “tratados – marcos”, que establecen los principales objetivos, instrumentos, mecanismos e instituciones sin realizar una regulación detallada de ninguno de ellos.

Cabe destacar que a diferencia del Tratado de 1960, el nuevo Tratado relega el marco básicamente multilateral (de alcance regional), para adoptar y postular un proceso abierto y flexible que, por aproximaciones sucesivas, logre configurar a la región como un área de preferencias económicas (considerándola como una fase previa a la del establecimiento de un mercado común). Para ello se propicia la celebración de acuerdos parciales, entre pares o grupos de países, sin otras restricciones que las que se fijen los propios interesados y siempre que permanezcan abiertos a los restantes socios y contengan una cláusula obligatoria de multilateralización progresiva. En consecuencia, en la ALADI los diferentes países podrán tener distintas velocidades de integración, sin perjudicar ni verse afectados por las posiciones o posturas de los otros, que podrán variar su propio ritmo de integración posteriormente.

Las condiciones económicas predominantes en América durante los años ochenta dificultaron el avance en estos propósitos. Posteriormente, la importancia que atribuyeron sus miembros a la formación de nuevos acuerdos subregionales o a la revitalización de los ya existentes postergó la utilización de los mecanismos de convergencia que habían sido diseñados en el seno de ALADI.

En 1991 cuatro países miembros de ALADI crearon el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Aunque MERCOSUR está legalmente inscrito en el marco de ALADI, tiene una dinámica propia. Otros tres países de ALADI – Colombia, México y Venezuela – formaron el llamado Grupo de los Tres, cuyo acuerdo entró en vigencia en enero de 1995 y contempla una desgravación lineal y automática del comercio entre esos países (**ver cuadro No 1**). Adicionalmente, en el marco de ALADI se han firmado varios acuerdos bilaterales y plurilaterales (lo cual se discute en el capítulo III).

La suscripción por parte de México del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en el cual forman parte países que no son miembros de ALADI, planteó una nueva situación. En junio de 1994, ya en vigencia el TLCAN, la Asociación aprobó el Protocolo Interpretativo del

³³ Los datos fueron tomados del reporte del BID. Integración y Comercio en América. Agosto y Diciembre 1998.

Artículo 44 del Tratado de Montevideo mediante el cual los países miembros dejan de estar obligados a extender automáticamente a los demás miembros las concesiones otorgadas a los países no miembros.

Cuadro 1.
Miembros de los grupos de integración del Hemisferio Occidental.

Acuerdo	Fecha de Suscripción	Estados Miembros
AEC	1994	Países miembros de CARICOM (excepto Montserrat), del MCCA y del G-3, Cuba, la República Dominicana y Panamá.
ALADI	1980	Incluye los países del MERCOSUR y de la Comunidad Andina, Chile, Cuba y México
Comunidad Andina	1969	Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela.
CA - 4	1993	El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua.
MCCA	1960	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua
CARICOM	1973	Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, St. Kitts y Nevis, Santa Lucía, Surinam, San Vicente y las Granadinas Trinidad y Tobago.
G-3	1991	Colombia, México y Venezuela.
MERCOSUR	1991	Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay
TLCAN	1994	Canadá, México, Estados Unidos.

Fuente: BID, Departamento de Integración y Programas Regionales.

2.3.2 Objetivos.

El objetivo general de la ALADI es que, los países miembros acuerden proseguir el proceso de integración regional, a fin de promover el desarrollo económico y social armónico y equilibrado de la región, teniendo como objetivo instrumental a largo plazo el establecimiento de un mercado común latinoamericano en forma gradual y progresiva.

Por otra parte no resulta difícil delinear el contenido de los objetivos que tiene el proceso de integración: por una parte, la integración económica regional se refiere al proceso de fusión e interpretación de los mercados nacionales de aproximación, coordinación y unificación de las políticas que rigen la actividad económica en tales mercados. Por otra parte, el desarrollo económico, armónico y equilibrado, al que se hace referencia, es comprensivo del crecimiento económico y el cambio social, que se verifica y extiende a todas las áreas, regiones y grupos, no solamente sin generar nuevas disparidades y heterogeneidades, sino, también, reduciendo la existencia; así lo exige la regla de homogeneidad básica y generalizada que preside todos los procesos de integración.

El establecimiento de un mercado común es una noción que evoca un espacio económico formado por los territorios de los países miembros, en los cuales circulan sin discriminaciones fundadas en la nacionalidad, mercancías, servicios y factores productivos. Dicho espacio se rige por normas y políticas que han sido aproximadas y armonizadas y que en el plano externo se manifiestan por un arancel externo común y una política comercial común.

2.3.3 Principios.

A continuación se enumeran los principios que se deben tener como guías en el funcionamiento y en la evolución de la Asociación hasta el logro de sus objetivos. Ellos son el pluralismo, la convergencia, la flexibilidad, la multiplicidad y el tratamiento diferencial, que se agregan a los principios de reciprocidad y de tratamiento de la nación más favorecida, que regían durante la ALALC.

1.- El pluralismo: se sustenta, “en la voluntad de los países miembros para su integración, por encima de la diversidad que en materia política y económica pudiera existir en la región. Existen autores como García Martínez que conciben el concepto de pluralidad como “una pluralidad geográfica, como una

pluralidad instrumental y como una pluralidad de sectores”, de las cuales debían derivarse una pluralidad de acuerdos de integración económica, por lo tanto, lo anterior adquiere el carácter de una declaración política, que expresa la voluntad de los países miembros de colocar a la integración regional por encima (o al margen) de las diversidades existentes en la región y entre sus países miembros en diferentes aspectos económicos y políticos.

En términos generales, debe tomárselo como una declaración de buena voluntad, de no intromisión en los asuntos internos y de tolerancia recíproca frente a las fluctuaciones, tan frecuentes en el régimen político y en las estrategias y políticas de desarrollo nacional. El pluralismo cabe para un proyecto de integración de poca profundidad, como el caso actual de la ALADI; pero si el proceso progresa realmente en dirección a metas más ambiciosas, que suponen una mayor interpretación recíproca entre los países participantes, el pluralismo debe ceder su puesto a la homogeneidad. Tanto a nivel de las estructuras como de las políticas económicas y en todo el ordenamiento institucional y político deberá verificarse una tendencia sostenida hacia la identidad y la similitud.

2.- La convergencia: “se traduce en la multilateralización progresiva de los acuerdos de alcance parcial, mediante negociaciones periódicas entre los países miembros, en función del establecimiento del mercado común latinoamericano”.

El campo de aplicación de este principio es el de los acuerdos de alcance parcial (donde sólo participan dos o varios países miembros interesados) pues tanto el margen de preferencia arancelaria regional como los acuerdos de alcance regional (donde participan todos los países miembros) tienen una multilateralidad “consustancial”, “inicial” y “permanente”. Justamente, por este principio, los acuerdos principales, no concebidos inicialmente como multilaterales, deben tender hacia su “multilateralización progresiva” mediante cláusulas de inserción obligatoria que la estipulen.

3.- La flexibilidad: “la capacidad para permitir la concertación de acuerdos de alcance parcial, regulada en forma compatible con la consecución progresiva de su convergencia y el fortalecimiento de los vínculos de integración”.

4.- La multiplicidad: la admisión de “distintas formas de concertación entre los países miembros, en armonía con los objetivos y funciones del proceso de integración, utilizando todos los instrumentos que sean capaces de dinamizar y ampliar los mercados a nivel regional”.

5.- El tratamiento diferencial: este principio que consagra una vieja aspiración de los países de menor tamaño o grado de desarrollo de la región, expresa la necesidad de conferir diferentes tratamientos a los países miembros, según sus grados relativos de desarrollo. Del Tratado se reconocen tres categorías de países miembros, correspondiendo otorgar en todos los acuerdos que se celebran, tratamientos diferenciales a los países participantes según las categorías en que se encuentren adscritos. Se trata de una manifiesta excepción a los principios de no discriminación y de la nación más favorecida que se orienta a lograr una mayor equidad y mejor equilibrio en la distribución de los costos y beneficios del proceso.

Los países miembros se clasifican en : a) países de menor desarrollo económico relativo (Bolivia, Ecuador y Paraguay); b) países de desarrollo intermedio (Colombia, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela); c) otros países o de mayor tamaño de la región (Argentina, Brasil y México).

6.- El principio de la nación más favorecida: en el anterior tratado, este principio y cláusula disponía que: “cualquier ventaja, favor, franquicia, inmunidad o privilegio que se aplique por una parte contratante en relación con un producto originario de o destinado a cualquier otro país, será inmediata e incondicionalmente extendido al producto similar originario de o destinado al territorio de las demás partes contratantes.

Por su parte, el Tratado de 1980 consagra la cláusula de la nación más favorecida en su artículo 44, que establece: “las ventajas, favores franquicias, inmunidades y privilegios que los países miembros apliquen a productos originarios de o destinados a cualquier otro país miembro o no miembro, por decisiones o acuerdos que no estén previstos en el presente tratado o en el Acuerdo de Cartagena, serán inmediata e incondicionalmente extendidos a los restantes países miembros”.

En el nuevo tratado, la cláusula de la nación más favorecida, pese a que en su redacción se conservan sus características propias, pierde parte de su fuerza normativa y alcances en su aplicación

externa y, más todavía, en su aplicación interna. En este último aspecto, una importante masa de excepciones surge de la fuerte tendencia hacia la subregionalización y a la parcialización de las acciones de integración que recoge y alienta el nuevo tratado. De este modo, se “termina por suspender el carácter incondicional de la cláusula respecto a las relaciones y programas internos de los países miembros de la Asociación”.

En cuanto a la aplicación externa de la cláusula de la nación más favorecida, es necesario distinguir dos situaciones: respecto a los acuerdos celebrados por países miembros con países industrializados o desarrollados la cláusula opera en toda su extensión y vigor y en todas las ventajas y concesiones otorgadas se extiende automática e incondicionalmente a los restantes países miembros. En cuanto a los acuerdos con países en desarrollo, se contemplan dos excepciones primordiales a su vigencia: una es la denominada “excepción latinoamericana”, y la otra es la excepción a favor del mundo en desarrollo.

Por la primera excepción, los países miembros de la ALADI pueden concertar acuerdos de alcance parcial con otros países y áreas de integración económica de América Latina, cuyas concesiones, ventajas y beneficios no se harán extensivos a los demás países miembros, salvo en el caso de los países de menor desarrollo relativo del agrupamiento.

En forma similar, por la segunda excepción, los países miembros de la ALADI podrán celebrar acuerdos de alcance parcial con otros países en desarrollo o sus respectivas áreas de integración económica fuera de América Latina, sin que las concesiones, ventajas y beneficios se hagan extensivos a los restantes países de la Asociación, salvo en dos casos: por una parte, los países de menor desarrollo relativo de la región y, por la otra, cuando se incluyan productos negociados dentro de la ALADI, resultando superiores las franquicias y ventajas otorgadas a los terceros países.

2.3.4 Estructura Institucional.

La estructura institucional de ALADI responde a sus objetivos iniciales y recoge en parte la tradición heredada de ALALC. Ella se compone de tres órganos políticos: el Consejo de ministros de relaciones exteriores, la Conferencia de evaluación y convergencia y el Comité de representantes, y un órgano técnico: la Secretaría general.. Los tres órganos políticos son intergubernamentales y los representantes en ellos deben de circunscribir su acción en los límites de las instrucciones precisas que reciben al efecto.

El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. Tiene una naturaleza similar a la que se le dio cuando fue creado para ser incorporado a la estructura de la ALALC. Se constituye en el órgano supremo responsable de la conducción política del proceso de integración y entre sus funciones se destacan: la adopción de medidas correctivas de alcance multilateral, de acuerdo con las recomendaciones que formule la Conferencia; la aceptación de la adhesión de nuevos países miembros; la revisión y actualización de las normas que regulan los acuerdos de convergencia y cooperación con otros países en vías de desarrollo y sus respectivas áreas de integración; la designación de Secretario general, etc.

La Conferencia de Evaluación y Convergencia. Ella está compuesta por plenipotenciarios de los países miembros. Se reúne por convocatoria del Comité en sesión ordinaria cada tres años o en forma extraordinaria para tratar asuntos específicos de su competencia. A diferencia de la Conferencia de la ALALC, cuyas funciones se relacionaban con la realización de las negociaciones previstas en el programa de liberación del comercio, sus principales atribuciones consisten en: efectuar recomendaciones al Consejo sobre el funcionamiento del proceso de integración en todos sus aspectos y la convergencia de los acuerdos de alcance parcial mediante su multilateralización progresiva, promover acciones de mayor alcance en materia de integración económica; revisar y evaluar la aplicación de los tratamientos diferenciales y del sistema de apoyo a los países de menor desarrollo; propiciar las negociaciones de acuerdos de alcance regional y la fijación y profundización de la preferencia arancelaria regional.

El Comité de Representantes. Es el órgano político permanente de la Asociación, correspondiéndole adoptar las medidas necesarias para la ejecución del Tratado. En cuanto a sus

funciones no presenta grandes diferencias respecto de las que tenía el Comité ejecutivo permanente en la ALALC. Al Comité de representantes le corresponde: promover la concertación de acuerdos de alcance regional; apreciar multilateralmente los acuerdos parciales; reglamentar el nuevo tratado; convocar al Consejo y la Conferencia y formularle recomendaciones, aprobar el programa anual de trabajos y el presupuesto, encomendar estudios a la secretaría, etc.

La Secretaría General, órgano técnico. A diferencia de la anterior Secretaría ejecutiva, ella reviste el carácter de órgano técnico y posee diversas atribuciones de promoción, gestión control que pueden permitirle constituirse en un instrumento de gran importancia para impulsar y profundizar el proceso de integración.

Entre sus funciones se destacan: formular propuestas a los órganos políticos para el logro de los objetivos y el cumplimiento de las funciones de la Asociación; representar a ésta ante organismos y entidades internacionales de carácter económico con el objeto de tratar asuntos de interés común; proponer la creación de órganos auxiliares; gestionar recursos técnicos y financieros y estudios y proyectos para el cumplimiento del programa de promoción de los países e menor desarrollo relativo.

Órganos auxiliares. Entre ellos se destacan los órganos que operan en el campo monetario y financiero, sector donde se aprecia una persistente actividad integracionista en los últimos años.

El Consejo para asuntos financieros y monetarios de la ALADI, integrado, según corresponda, por los presidentes, gerentes, gobernadores o directores generales de los bancos centrales de los países miembros, tiene por funciones: promover la consulta y colaboración entre sus miembros en materia financiera, monetaria y cambiaria, proponer a los órganos políticos de ALADI la adopción de medidas y promover la celebración de acuerdos en dichas materias. A su vez, la Comisión asesora de asuntos financieros y monetarios, integrada por técnicos de los bancos centrales de los países miembros, tiene por cometido analizar los asuntos técnicos que el Consejo someta a su consideración y formularle las recomendaciones pertinentes.

Sistema de votación y solución de conflictos. El artículo 43 del Tratado introduce una modificación interesante en el sistema de votación al disponer que tanto el Consejo, como la Conferencia y el Comité “adoptarán sus decisiones con el voto afirmativo de los dos tercios de los países miembros”. Con ellos parece que la regla de la mayoría calificada reemplaza como norma general a la regla del consenso, tal como lo propugnaban los países del Grupo Andino.

Otros órganos auxiliares son: *Consejo asesor empresarial; Consejo asesor laboral; Consejo de turismo; Consejo de transporte para la facilitación del comercio; Reunión de directores nacionales de aduanas; Comisión asesora de nomenclatura; Comisión asesora en valoración aduanera; Sistema relacionado; Sistema de pagos y créditos recíprocos.*

2.3.5 Tendencias del proyecto de integración.

La recuperación del comercio intrarregional revela una ambivalencia en el proceso de integración, que resulta imprescindible destacar. Por un lado, la vía de los acuerdos subregionales y bilaterales priorizada por los países, y que ha caracterizado al proceso en la presente década, le ha dado al mismo un dinamismo en sus relaciones comerciales, el cual, además de inédito, ha impulsado progresivos cambios en estos acuerdos hacia ámbitos que trascienden lo comercial. Por otra parte, esta vía de avance de las negociaciones comerciales, que ha sido en parcial incentivo de los cambios ocurridos hasta ahora, está llegando a sus límites, no vislumbrándose iniciativas conducentes hacia la etapa siguiente del proceso de integración, que es la regional, sobretudo al momento de enfrentar inminentes negociaciones a nivel hemisférico, multilateral y con otros bloques mundiales.

Por su parte, el significativo incremento de los flujos comerciales al interior de la región, revela el carácter estructural de los vínculos que se han ido creando entre las economías de los países, en la presente década: una recuperación del dinamismo de los países es suficiente para recuperar valores de comercio intrarregional cercanos a lo máximos históricos registrados con el proceso. Ello es muestra por demás evidente de las notables transformaciones que ha experimentado el proceso de integración de los noventa, en gran parte como consecuencia del propio avance de lo comercial, lo cual ha impuesto un

cambio cualitativo al proceso, en función, entre otras cosas, del mayor contenido de manufacturas y de comercio intraindustrial que caracteriza de manera creciente al comercio intrarregional.

En ese sentido, en el contexto de efervescencia integracionista regional, en el cual el intercambio de bienes y servicios a su interior es cada vez más dinámico, los actores involucrados en el proceso, así como sus instituciones, se han renovado, ocupando otros roles los gobiernos han impulsado activamente procesos de integración cuyos parámetros son cualitativamente diferentes a los del pasado. Al mismo tiempo, los empresarios se han incorporado a dichos procesos, los cuales, en este marco, han pasado a formar parte relevante de su estrategia de negocios.

Los avances de los esquemas de integración ya no se muestran parciales y transitorios, como en los ochenta, limitados a modestas disminuciones mutuas de aranceles, con efectos sobre el comercio de fugaz duración. A diferencia de la década anterior, la integración de los noventa se caracteriza por avanzar decididamente hacia la conformación de zonas de libre comercio o uniones aduaneras, aunque las mismas, en términos estrictos, no han sido alcanzadas aún. Sin embargo, cabe destacar que varios de los esquemas en funcionamiento se encuentran más cerca de los objetivos previstos. En este sentido, los casos más representativos son la Comunidad Andina (CAN) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) de los cuales hago referencia más adelante.

Paralelamente no se puede hablar de transitoriedad: si bien lo comercial ha sido el centro del proceso, y las cifras son bastante concluyentes en ese sentido, no ha sido el único eje dinamizador. Resulta, asimismo, de gran importancia otros elementos, que denotan una mayor solidez de los procesos de integración. Se constata un cumplimiento generalizado de los compromisos adquiridos, así como la aplicación de mecanismos de solución de controversias y el acatamiento de sus resoluciones. Se destaca también, la significación adquirida por la inversiones intrarregionales, lo cual se ha traducido en experiencia de cooperación gubernamentales y empresariales, involucrando a dos o más países.

Finalmente, esta revitalización de los procesos subregionales está produciendo un cambio sustancial en el lugar ocupado por la integración en las políticas de desarrollo de los países. En efecto, en los ochenta, la puesta en vigencia de los esquemas de integración se reprodujeron visiones (y problemas) presentes en la práctica misma de las políticas de desarrollo latinoamericano de las décadas anteriores, cuando se concibió la integración como una expansión lineal del proceso de sustitución de importaciones, primero, y como parte del proceso de apertura más tarde. Luego de 1982, se agregó la crisis de la deuda. El retroceso del progreso de integración condujo, así, al aumento de su separación con respecto a las políticas de desarrollo de los países. Los esfuerzos de integración fueron ajenos a los consensos nacionales así como también al intento de un mejoramiento de las capacidades competitivas de los países miembros. De tal manera, los esfuerzos desarrollados en las décadas previas y los éxitos parciales obtenidos, cedieron su lugar a una virtual paralización de los distintos esquemas de integración, la cual se mantuvo hasta fines de la década de los ochenta.

Así, resulta ser evidente que la integración regional fue abandonada por completo como posible instrumento para enfrentar la crisis, incluso en el campo más estrecho de concertación y cooperación para tratar temas tales como la deuda externa, el deterioro de los precios de las exportaciones y otros de similar entidad.

En cambio, en el contexto actual, si bien el modelo de desarrollo se caracteriza por un mayor apertura hacia el mundo y la búsqueda de mercados para las exportaciones, ligadas fundamentalmente a la producción así como a manufacturas relacionadas de elaboración relativamente simple, el lugar ocupado por el proceso de integración comienza evolucionar. En efecto, la importancia que para varios de los países miembros de la ALADI han adquirido los flujos de comercio y de inversión con la región, como consecuencia del dinamismo de los acuerdos subregionales y bilaterales, ha comenzado a otorgarle un lugar reconocido al proceso de integración en la política de desarrollo de varios de ellos, ya sea en una estrategia que priorice el ámbito latinoamericano, o alternativamente, el hemisférico.

Se tiene pues que, como consecuencia de todo ello, el eje del proceso de integrador ha pasado a involucrar activamente a otros agentes sociales del proceso de desarrollo. Tal vez lo más notorio, en este sentido, sea la presencia del sector empresarial, el que no sólo ha puesto su empeño en incrementar su comercio en la región sino también en explotar oportunidades de inversión en otros países.

2.3.5.1 Los avances a nivel regional.

En contraste con lo señalado anteriormente en el ámbito subregional y bilateral, resulta impactante lo escaso de los avances del proceso de integración en su ámbito regional, al mismo tiempo que se multiplican las iniciativas de acercamiento, y aún de concreción de acuerdos en el presente año, con otros países latinoamericanos, así como con terceros países y bloques del mundo desarrollado.

Cabe mencionar que la principal vía transitada por el proceso de integración hasta ahora, la subregional, parece haber comenzado a encontrar sus límites. Es así que en lo comercial, lo arancelario ya no es lo central a enfrentar, sino un ambicioso avance en el campo de lo normativo e institucional.

Por un lado, además de la progresiva profundización y consolidación de los procesos subregionales en lo normativo y en nuevas áreas, lo cual va derivando de su propio desarrollo, algunos de ellos deben enfrentar posibles cambios que involucran delicados aspectos de soberanía, tanto a nivel de sus políticas económicas (camino que han iniciado), como a nivel de sus instituciones. Pero sobre todos es necesario encarar decisiones acerca de la orientación que se le debe dar al proceso para darle una dimensión regional, antes de que los hechos decidan por sí mismos, y puedan derivar en una dispersión del proceso.

Como ejemplo de anterior se tiene que las negociaciones de México, en particular aquellas con el MERCOSUR, han demostrado hasta ahora muchas dificultades. Por un lado, se han realizado algunos avances parciales pero concretos recientemente, los cuales seguramente darán un gran impulso al comercio intrarregional si llegan a cubrir la totalidad del universo arancelario. Sin embargo, en caso de que no se adopte una política de acercamiento por parte de los países involucrados y que, por lo tanto, no prosperen en un futuro próximo, probablemente las mismas se encontrarán inscritas en un ámbito de negociación más amplio que el de la Asociación, como podría ser el ALCA (el acuerdo regional Americano).

Por otro lado es el momento de destacar la importancia que tiene el aspecto político, para la evolución del futuro próximo del proceso de integración a nivel de la ALADI.

Así pues, esta reorientación del proceso a favor de decisiones de políticas, involucra por o menos dos niveles de cuestiones, a saber: las negociaciones relativas al proceso de integración a nivel de la ALADI, y la adopción de posiciones comunes en las negociaciones con otras regiones así como en los foros multilaterales.

En un mundo crecientemente interdependiente como en el que hoy vivimos cabe preguntarnos, todos los estudiantes de la teoría de la integración, si los países de la ALADI están dispuestos, en conjunto, a dar un paso decisivo para transformar los logros subregionales, en avances regionales.

Existen una serie de elementos objetivos, especialmente a nivel subregional, que permiten avanzar en lo que se ha denominado una profundización cualitativa del proceso de integración. Es así como frente al carácter estructural que han adquirido los flujos comerciales regionales, se requiere arbitrar medidas orientadas a incrementar la transparencia en las reglas del juego para mantener y acrecentar dichos flujos.

Una primera área de acción conjunta se refiere a la institucionalización del proceso de integración; esto es, la cesión de soberanía por parte de los gobiernos hacia ámbitos supranacionales. Ello, trae consigo al menos dos ámbitos de preocupaciones: cuánta soberanía están dispuestos a ceder aquellos y, en segundo lugar, en relación a la eficiencia de estos órganos para administrar con equidad dicha cesión.

Una segunda área, que está dentro del ámbito de la cesión de soberanía, pero que tiene propia esfera, se basa en la existencia de situaciones de economías relativamente estables y con políticas económicas similares, lo cual refiere a la posibilidad de avanzar en la armonización de políticas macroeconómicas y, posteriormente, sectoriales.

Una tercera se refiere la distribución de los beneficios del proceso de integración entre los países participantes. Sin duda que los mecanismos de apoyo deben ser revaluados pero, como no es un tema trivial, es razonable avanzar en el establecimiento de normas y parámetros regionales que mejoren la transparencia en las decisiones comerciales con los otros países.

Finalmente, se requiere que la integración sea internalizada dentro de los países, especialmente entre los diferentes agentes económicos y sociales, para de esta manera lograr una mayor incorporación de este ámbito a las políticas de los países.

Dicho mandato debe entenderse en el sentido de avanzar en una estrategia común de negociaciones internacionales. Esta estrategia, importante para negociaciones a cualquier nivel, adquiere especial destaque en un momento de notoria parálisis de las negociaciones multilaterales, y la proliferación de aquellas negociaciones entre países y grupos de países miembros con terceros países o bloques (por ejemplo, CAN, MERCOSUR, Chile y México con la Unión Europea; Chile con Estados Unidos; varios países miembros de la ALADI con países asiáticos; y las negociaciones del ALCA)³⁴.

2.3.5.2 Evolución del Comercio.

Para 1998 las exportaciones totales de ALADI alcanzaron un monto de 254,820 millones de dólares, lo que representa, de acuerdo a cifras preliminares, una disminución de 1.2% respecto al año anterior. Entre 1990 y 1998 las exportaciones totales aumentaron en un 126.1%. Las exportaciones entre los países miembros casi se cuadruplicaron, al pasar de \$12,200 millones en 1990 a \$45,529 millones en 1998. La participación de las exportaciones intra ALADI en el total exportado se incrementó de 10.8% en 1990 a 18.0% en 1998. (ver cuadro No2).

Cuadro 2

ALADI.

Exportaciones totales e intrarregionales.

(en miles de millones de dólares, fob y porcentajes)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Exp. Totales.	112.7	110.6	134.9	145.2	170.3	206.3	231.1	259.4	254.8
Exp a ALADI	12.2	15.1	19.4	23.7	28.4	34.8	37.0	44.6	45.5
% Exp ALADI/Total	10.8	13.6	14.4	16.3	16.7	16.9	17.0	17.2	18.0

Fuente: CEPAL y BID. Integración y Cooperación en América. Agosto y Diciembre 1998.

En cuanto al destino de las exportaciones, en 1998 más de la mitad estuvieron dirigidas a los países miembros del TLCAN, en especial a los Estados Unidos de América, un 18% a la propia ALADI y menos de un 20% al resto de América Latina. En el **cuadro No3** se muestra la importancia relativa de las exportaciones en relación a los grupos de integración del hemisferio.

Cuadro 3.

ALADI

Exportaciones por destino 1998

Composición porcentual

Total al mundo	100.0
América Latina y el Caribe	20
ALADI	18
Comunidad Andina	5
MERCOSUR	10
TLCAN	55
MCCA	1
CARICOM	0

Fuente: BID. Integración y Comercio en América. Diciembre 1998.

Por otra parte, en el presente año se revirtió fuertemente el proceso de reducción de las ventas recíprocas entre los países de la ALADI, iniciado en 1998. Es así como las exportaciones intrarregionales alcanzaron alrededor de 44,000 millones de dólares (ver **cuadro No4**), valor algo

³⁴ La secretaria general de ALADI. "Análisis preliminar de la evolución del proceso de integración en el año 2000".

inferior al registrado en 1997. Esta recuperación del comercio intrarregional, en el marco de los acuerdos suscritos en la ALADI, es positiva para los países de la ALADI, si se considera que el mismo se compone de bienes con un mayor contenido tecnológico que el comercio con el resto del mundo, con una mayor proporción de manufacturas y de comercio intraindustrial en su composición.

Las colocaciones de los países de la ALADI en el resto del mundo confirmaron su senda ascendente, las cuales, favorecidas por el incremento en el precio del petróleo crecieron por segundo año consecutivo, a un ritmo más acelerado que el anterior. Por su parte, las importaciones desde el resto del mundo, después de la caída experimentada en el año 1999, impulsadas, fundamentalmente, por la recuperación en el nivel de actividad de la mayoría de los países de la ALADI, volvieron a aumentar en el año del 2000.

Como resultado del comportamiento de las exportaciones y de las importaciones hacia y desde el resto del mundo, la región volvió a registrar en el año del 2000 un saldo positivo en el intercambio (casi 8,900 millones de dólares), no observado desde 1996 (**ver cuadro No4**).

Cuadro 4.
ALADI
Comercio exterior global
Según destino u origen ALADI – RESTO DEL MUNDO
1999 – 2000

en millones de dólares (1) y porcentajes de variación con respecto a 1999.

Año	ALADI		RESTO DEL MUNDO			GLOBAL	
	Export.	Import.	Export.	Import.	Saldo	Export.	Import.
1999	34,792	36,811	235,446	238,699	-3,253	270,238	275,510
2000	44,181	47,551	288,384	279,516	8,869	332,565	327,066
Variación	27	29.2	22.5	17.1		23.1	18.7

Fuente: datos suministrados por los países miembros.

Elaboración: Secretaría General de la ALADI.

Nota: - Los datos del años 2000 fueron estimados con base en informes parciales de ese período.

- Las exportaciones (importaciones) hacia (desde) ALADI incluyen las de todos los países miembros hacia (desde) Cuba, pero no las de Cuba hacia (desde) estos países. Los datos de Cuba se encuentran en proceso de ajuste para su incorporación a las Bases de Datos de la Secretaría General.
- (1): Exportaciones FOB, importaciones CIF.

Cabe destacar que, dado el importante crecimiento registrado en las exportaciones extrarregionales (22.5%), el dinamismo experimentado por las exportaciones intrarregionales no modificó sustancialmente la participación de las mismas en las exportaciones globales.

En lo relativo al comercio registrado por los principales circuitos de comercio (**ver cuadro No5**), aquel observado entre los países miembros del MERCOSUR experimentó un crecimiento menor al registrado en el conjunto del comercio intrarregional. Ello se debe fundamentalmente al menor dinamismo de las compras recíprocas entre los dos socios mayores, Brasil y Argentina.

Las exportaciones recíprocas de los países de la Comunidad Andina volvieron a crecer, después de experimentar dos años consecutivos de retroceso, registrando un ritmo más acelerado que el promedio del comercio intrarregional. Este dinamismo intra-CAN se explica en gran medida por el importante crecimiento del comercio entre Colombia y Venezuela (**ver cuadro No 5**).

Cuadro 5. ALADI
Estructura de las exportaciones
INTRARREGIONALES POR CIRCUITO DE COMERCIO. 1999 – 2000
en millones de dólares FOB y porcentajes.

CIRCUITO	Millones de Dólares		%S/TOTAL ALADI		%CREC.
	1999	2000	1999	2000	2000/1999
Intra-CAN	3,974	5,370	11.4	12.2	35.1
Intra-MERCOSUR	15,164	18,048	43.6	40.9	19
CAN-MERCOSUR	4,499	5,822	12.9	13.2	29.4
CAN- Chile	1,771	2,210	5.1	5	24.8
MERCOSUR- Chile	4,365	5,933	12.5	13.4	35.9
CAN-México	1,686	1,991	4.8	4.5	18.1
MERCOSUR-México	2,117	3,328	6.1	7.5	57.2
Chile-México	999	1,196	2.9	2.7	19.7
Cuba-Resto de ALADI (1)	218	284	0.6	0.6	30.2
TOTAL ALADI	34,793	44,182	100	100	27

Fuente: Datos suministrados por lo países miembros.

Elaboración: Secretaría General de la ALADI

Nota: Los datos del 2000 fueron estimados con base en informes parciales de ese periodo

(1) Incluye las exportaciones de los países de la ALADI hacia Cuba pero no las efectuadas por Cuba hacia ALADI.

El intercambio entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina se expandió a un ritmo importante, revirtiendo también un bienio de contracción, lo cual responde al significativo crecimiento del comercio brasileño con Colombia y Venezuela.

Corresponde destacar que si bien todos los circuitos del comercio intrarregional experimentaron crecimiento, el mayor dinamismo se observa en las relaciones comerciales entre los países andinos, y aquellas del MERCOSUR con México y Chile, habiendo pasado éste último circuito a ser el segundo más importante en la región.

Cuadro 6. ALADI
Intercambio comercial Intrarregional y Global
POR PAÍS. 1999 – 2000
en millones de dólares.

País	ALADI				GLOBAL			
	Exportaciones		Importaciones		Exportaciones		Importaciones	
	1999	2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000
Argentina	10,262	12,657	7,742	8,821	23,333	26,451	25,508	25,494
Bolivia	526	664	832	975	1,402	1,249	1,835	2,028
Brasil	10,560	13,355	9,983	13,204	48,011	56,188	51,747	58,945
Chile	3,259	3,839	4,470	6,419	16,217	18,494	15,138	18,633
Colombia	2,244	3,020	2,691	3,223	11,565	13,541	10,654	11,902
Ecuador	831	1,225	1,016	1,332	4,451	5,004	3,017	3,224
México	2,167	2,630	2,834	4,419	136,287	169,397	141,975	176,895
Paraguay	351	624	988	1,201	741	835	1,906	2,233
Perú	899	1,138	2,156	2,805	5,932	6,761	6,823	7,633
Uruguay	1,168	1,280	1,701	1,904	2,237	2,408	3,356	3,541
Venezuela	2,525	3,749	2,398	3,248	20,062	32,236	13,551	16,537

TOTAL	34,792	44,181	36,811	47,551	270,238	332,564	275,510	327,065
-------	--------	--------	--------	--------	---------	---------	---------	---------

Fuente: Datos suministrados por los países miembros.

Elaboración: Secretaría General de la ALADI.

Nota: - Los valores de exportación están expresados en FOB salvo en el caso de Bolivia que corresponde a valores oficiales de aduana. Los valores de importaciones están expresados en CIF salvo los de México y Venezuela que corresponden a valores FOB.

- Las exportaciones (importaciones) hacia (desde) ALADI incluyen las de todos los países miembros hacia (desde) Cuba, pero no las de Cuba hacia (desde) estos países.
- Los datos de Cuba se encuentran en proceso de ajuste para su incorporación a las Bases de Datos de las Secretarías Generales.

2.3.5.3 Evolución general.

Cabe señalar los escasos avances registrados en el ámbito regional del proceso de integración, mientras que se alcanza una consolidación del mismo en el ámbito comercial bilateral y/o subregional, permitiendo así el rápido restablecimiento de las corrientes comerciales intrarregionales. Sin embargo, el mayor dinamismo se ha manifestado en el ámbito de las negociaciones con países no miembros de la Asociación, destacándose la entrada en vigor del acuerdo de libre comercio entre la Unión Europea y México; del acuerdo de libre comercio alcanzado por este país con la Asociación Europea de Libre Comercio y en el inicio de las negociaciones entre Chile y Estados Unidos.

Por otra parte la participación de México en el TLCAN y la propuesta de ALCA han incorporado nuevos elementos para los cuales aún no se ha diseñado una respuesta. La relación entre integración regional y la hemisférica no ha sido dilucidada porque las características de cada una de ellas tampoco fueron definidas. Se presume, sin embargo, que no son incompatibles entre sí. Esto ha significado una dificultad adicional para avanzar en la articulación de la integración regional.

No obstante, el dinamismo del comercio intrarregional y la maduración de los grupos subregionales obligan a plantear nuevamente la necesidad de la articulación y convergencia. La red de acuerdos bilaterales, trilaterales y subregionales ha llevado a afirmar que sobre la base de los acuerdos vigentes y de los que se prevé que serán suscritos en el corto plazo los miembros de la ALADI conformarían una zona de libre comercio entre los años 2005 y 2010.

Para que se de ese resultado es necesario que culminen con éxito las negociaciones entre los países de la Comunidad Andina y los del MERCOSUR, actualmente en curso. En todo caso, la zona de libre comercio resultante sería una suma de negociaciones parciales no necesariamente congruentes entre sí, a pesar de estar basadas en el marco que establece la ALADI. Como en ella estarían involucrados todos o casi todos los miembros de la Asociación sería de interés para las partes una normalización de tal situación. **Por ello no es descartable una revitalización de la ALADI como órgano de integración de sus países miembros.**

La creación de vínculos con otros espacios económicos de la región, como Centro América y el Caribe, ha sido insuficiente. Pero las relaciones ya establecidas con ellos por algunos miembros de la ALADI y **los objetivos de avanzar hacia una integración regional o hemisférica permiten pensar en que se activaran las posibilidades de acción en ese sentido a mediano y corto plazo.**

A continuación enlisto los principales eventos de la integración regional acaecidos durante el año 2000, destacándose tres ámbitos: *los avances de carácter regional; la consolidación de los acuerdos de libre comercio ya existentes al interior de la región; y las negociaciones de libre comercio aún pendientes*

A. Acciones de carácter regional.

En la agenda regional, cabe destacar, que en el presente año la ALADI contribuyó al desarrollo de estudios relativos, al ámbito de la integración física. Con el objetivo de potenciar las ventajas de los mercados integrados a través de un mejoramiento de la calidad de los servicios de transporte en la región y de una infraestructura de apoyo adecuada, y en cumplimiento del mandato de la Conferencia de Ministros de Transporte, Obras Públicas y Comunicaciones de América del Sur, la Secretaría General de la ALADI, con el apoyo financiero de la Corporación Andina de Fomento (CAF) y del

Fondo Pérez Guerrero, y contando con la participación, de la Secretaría General de la Comunidad Andina (CAN) y del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), coordinó el desarrollo del Proyecto “Diagnóstico del Transporte Internacional y su Infraestructura de América del Sur” (DITIAS).

En lo relativo al Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos se efectuaron varias reuniones de trabajo de sus respectivos órganos técnicos y de gobierno. En este sentido, cabe destacar que, en marzo de 2000, la Secretaria General de la ALADI, estimó de utilidad desarrollar un estudio del Convenio, el cual debería contribuir a identificar eventuales medidas o acciones destinadas a proporcionar a los Bancos Centrales elementos de juicio suficientes para perfeccionar, o si fuese el caso adaptar, el Sistema a las condiciones internacionales actuales.

B. Consolidación de los Acuerdos existentes.

1.- Comunidad Andina.

En el mes de junio, se celebró el XII Consejo Presidencial Andino, en el cual los mandatarios de los países miembros de la CAN ratificaron los compromisos relativos a la constitución del Mercado Común Andino, a la Instrumentación de la Política Externa Común, al desarrollo de una agenda social y a la ejecución de una política comunitaria de integración. En lo relativo a la conformación del Mercado Común, los Presidentes establecieron un programa de acciones para el periodo 2000-2001, relativo al perfeccionamiento del comercio de bienes, de servicios, a la libre circulación de los movimientos de capital y de personas, a la armonización de políticas macroeconómicas y a la integración y desarrollo fronterizo. Se creó un programa mínimo de trabajo complementario relativo a la preservación ambiental y a la estrategia comunitaria de negociación frente al ALCA. Asimismo, se ratificaron los compromisos relativos al desarrollo de actividades conducentes a la armonización y concertación de metas macroeconómicas. Finalmente, los cancilleres andinos suscribieron, el Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena “Compromiso de la CAN por la democracia”, el cual establece que la plena vigencia de las instituciones democráticas y el estado de derecho son las condiciones esenciales para la cooperación política y el proceso de integración económica, social y cultural.

2.- MERCOSUR.

En la cumbre Presidencial, realizada en Buenos Aires el 30 de junio del 2000, en la que participaron, además de los representantes de los países miembros, el Presidente de Chile, el Canciller de Bolivia y el Secretario General del Consejo Europeo y Representante Especial para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea, ratificaron su voluntad de fortalecer políticamente el bloque. Los principales logros alcanzados fueron relativos a la libre circulación de bienes, al arancel externo común, a la coordinación de las políticas macroeconómicas y a las relaciones externas del bloque. En lo relativo a la libre circulación de bienes en el MERCOSUR, es importante señalar el compromiso asumido por los mandatarios de no adoptar ninguna medida que restrinja el comercio. Por el contrario, se destacó la importancia de establecer disciplinas comunes en materia de incentivos a las inversiones, a la producción y a las exportaciones intrazona, a fin de evitar la existencia de aquellos tratamientos diferenciales que alteren las condiciones de competencia en la región.

En lo relativo al arancel externo común, los mandatarios señalaron la relevancia de lo acordado en materia de regímenes especiales de importación para la plena vigencia del mismo.

Finalmente, se acordó reiniciar las negociaciones con el CAN y entablar negociaciones con México y Sudáfrica. Se coincidió, también, en manifestar la relevancia del MERCOSUR como efectivo instrumento para el progreso económico y social de los pueblos de la región y para enfrentar los desafíos del sistema mundial a través de una adecuada inserción internacional, en el contexto de una estrategia de regionalismo abierto.

3.- Chile – Ecuador.

4.- Chile – MERCOSUR.

C. Acuerdos en Negociación.

1.- Bolivia – Chile.

2.- Cuba.

Luego de haber suscrito en 1999, Acuerdos de Complementación Económica con 5 países miembros de la ALADI (Venezuela, Chile, Brasil, Uruguay y Argentina), Cuba completó el ciclo de Acuerdos firmados con los restantes países miembros de la Asociación, ya sea mediante la forma de una Adecuación o de una nueva suscripción.

3.- CAN – MERCOSUR.

4.- MERCOSUR – México.

5.- México – Perú.

Negociaciones con otros países.

1.- *Brasil – África del Sur.*

2.- *Chile – Estados Unidos.*

3.- *CAN y la Federación de Rusia.*

4.- *CAN – República Popular China.*

5.- *México – Asociación Europea de Libre Comercio (AELC).*

6.- *México – Israel.*

7.- *ALCA.*

8.- *OMC.*

Cuadro 7. ALADI
Indicadores Socioeconómicos 1990 – 2000

INDICADOR.	1990	1996	1997	1998	1999 (a)	2000 (a)
Población total (miles)	387714	428263	434978	441680	448348	...
Población urbana (%/total)	73.9	76.4	76.4	76.3	76.3	...
Crecimiento demográfico (porcentaje)	1.9	1.6	1.6	1.5	1.5	...
Alfabetismos (% del total) (1)	86.4	88.7	88.7	88.7	88.7	...
PIB total (mill. de dólares de 1995) (2) (3)	1353576	1663012	1752313	1787224	1683983	...
PIB total por habitante (Dólares de 1995) (2)	3491	3883	4029	4046	3979	...
PIB total (tasa de crecimiento) (2) (3)	0.2	3.6	5.4	2	-0.2	4
PIB total (mill. de dólares corrientes) (3) (4)	1073859	1754269	1911264	1905270
Generación de energía eléctrica (GWh/año) (5) (6)	428002	573061	628134	649252	665282	...
Potencia instalada (MW) (2) (5) (6)	107438	129494	141451	147199	151707	...
Generación por habitante (KWh/hab./año) (5) (6)	1406	1708	1844	1877	1895	...
Ingresos net. de invers. extr. directa (mill de dólar) (2) (7)	7297	38191	53113	52234	73548	54760
Exportación global FOB (millones de dólares) (8) (10)	112142	233359	259411	253996	271072	...
Importación global CIF (millones de dólares) (9) (10)	83255	232340	278421	290605	278584	...
Exportación intrarregional FOB (mill de dólares) (2) (8)	12169	38311	45645	43805	34559	...
Participación porcentual de exp. Intrarr./global (2)	11	16	18	17	13	...
Índice valor unitario exportación global (1995=100) (2)	91.8	101.4	99.5	90.5	89.8	98.1
Índice quantum exportación global (1995=100) (2)	59	110.9	125.8	135.6	146	163.1
Índice valor unitario importación global (1995=100) (2) (11)	97.4	99.2	95.7	93.1	91.7	95.9
Índice quantum importación global (1995=100) (2) (11)	41.1	112.5	139.8	150	145.8	165
Términos del intercambio del comercio global (1995=100) (2)	94.2	102.3	104	97.2	97.9	102.3
Deuda externa global (millones de dólares) (12) (10)	402739	602943	627857	708872	721533	713105
Deuda por habitante (dólares) (10)	1068	1408	1443	1605	1609	...
Relación deuda externa exportaciones (10)	3.59	2.58	2.42	2.79	2.66	...

Elaboración: Secretaría General de la ALADI.

Nota: Los índices de comercio exterior tienen como base 1995=100

(1): Porcentaje de la población de 15 y más años de edad.

(2): No incluye Cuba.

(3): A precios de mercado.

(4): El tipo de cambio utilizado en el total de la serie corresponde a la tasa "rf" del FMI, por lo que estos valores no son necesariamente consistentes con los establecidos para este mismo año en las series en dólares a precios constantes de 1995.

(5): A partir de 1988 los datos incluyen autogeneración.

(6): No incluyen los datos de México.

(7): En el año de 1990 la información no incluye los datos de Uruguay.

(8): Incluye los datos de Bolivia expresados en términos de valores oficiales en aduana.

(9): Incluye los datos de México y Venezuela expresados en FOB

(10): En el año de 1990 no incluye Cuba.

(11): Calculado con base en las importaciones FOB

(12): Saldo al fin del año.

(a): Dato provisional.

...: Dato no disponible.

Capítulo III. Acuerdos de integración subregional en América Latina y el Caribe.

Fue durante la época de la recesión de los años ochenta cuando el comercio intrarregional se deterioro fuertemente. La declinación comienza en 1982, el mismo año en que se hace explícita la crisis de la deuda, y se prolonga durante toda la década. Durante esos mismos años – la llamada “década perdida” – los países de América Latina experimentaron la mayor inestabilidad en sus economías internas, lo que dificulto aún más el intercambio comercial entre ellos. La mayoría de los países optaron por medidas restrictivas en su comercio exterior, pues ante el estancamiento de sus exportaciones y el aumento de sus obligaciones financieras con el exterior una de las pocas alternativas disponibles era la reducción de las importaciones.

Estos hechos afectaron el cumplimiento de los compromisos adquiridos en la integración y condujeron a la inoperancia o reforma de sus esquemas institucionales. Por ello, se pudiera considerar que las condiciones enfrentadas por las economías nacionales provocaron la reducción de los vínculos comerciales dentro de la región, independientemente de las debilidades institucionales de los esquemas de integración.

Así pues, el tipo de políticas adoptado para la recuperación de las economías nacionales desde finales de los años ochenta facilitó la revigorización del comercio y de los esquemas de integración. La estabilización de las economías y la adopción de políticas cambiarias de libre convertibilidad eliminaron muchos de los obstáculos que habían enfrentado anteriormente. La apertura de las economías mediante la reducción de los niveles arancelarios y la eliminación de la mayoría de las restricciones arancelarias fomentaron el comercio. Los aranceles de los países de la región se redujeron de un promedio de alrededor de 50% a mediados de los años ochenta a uno un poco mayor de 10% en la actualidad (**ver cuadro No8**).

La estabilización económica y la apertura no estaban dirigidas, en principio, a promover la integración. Se adoptaron como medidas para superar la crisis, de manera unilateral, y sin que mediaran negociaciones entre los países socios en los esquemas de integración. Pero una vez abiertas al mundo las economías nacionales era mucho más fácil políticamente y menos costoso económicamente abrirlas al resto de la región e incluso concederles o ratificarles ciertos márgenes de preferencia.

Tan importante como lo anterior es el hecho de que la mayoría de las políticas nacionales eran similares entre si y tenían una misma orientación. En este sentido, se debe una situación comparable a la que a finales de los años cincuenta había impulsado los primeros esfuerzos de integración. En ese entonces predominaron, por primera vez desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial, regímenes democráticos que compartían una visión general sobre las políticas económicas nacionales necesarias en la región.

En sentido contrario, uno de los obstáculos que encontraron los esquemas de integración durante los años sesenta y setenta era la disparidad de las políticas internas. Los acuerdos contemplaban una armonización de políticas fiscales y monetarias como requisito para avances que trascendieran las negociaciones arancelarias. Pero, bien sea por diferencia en las situaciones que debía enfrentar cada país o por consideraciones políticas, la armonización resultó un objetivo siempre postergado.

Para citar unos pocos ejemplos, el éxito inicial del Mercado común Centro Americano (MCCA) se debilitó cuando las políticas macroeconómicas de sus países miembros comenzaron a ser divergentes. La tardanza de Venezuela en incorporarse a la ALALC y al Grupo Andino también puede atribuirse a la diferencia de políticas que se originaban en su situación de estabilidad en las cuentas externas en contraste con las políticas que seguían sus socios potenciales para enfrentar dificultades de balanza de pagos. La adopción de un modelo puramente nacional de desarrollo por parte de Brasil a finales de los años setenta le restó importancia a los esfuerzos de integración en la adopción de políticas. El primer intento de liberalización de sus economías, por parte de Argentina, Chile y Uruguay, a finales de los años setenta, creó una divergencia con el resto de las políticas nacionales y llevó a la separación de Chile del Grupo Andino.

Cuadro 8
Niveles arancelarios en América Latina y el Caribe (1).

País	Año	Arancel Medio (2)	Desviación Estándar (3)	Arancel Mínimo	Arancel Máximo
Argentina	1999	13.5	6.6	0.0	33.0
Belice	1998	11.2	13.7	0.0	70.0
Bolivia	1999	9.7	1.3	0.0	10.0
Brasil	1999	14.3	7.0	0.0	35.0
Canadá	1999	4.5	7.5	0.0	245.0
Chile	1999	9.8	1.2	0.0	10.0
Colombia	1999	11.6	6.3	0.0	35.0
Costa Rica	1999	7.2	13.8	0.0	253.0
Ecuador	1999	11.5	7.8	0.0	99.0
El Salvador	1998	5.6	7.9	0.0	40.0
Guatemala	1998	7.6	8.7	0.0	28.0
Guyana	1998	10.6	13.7	0.0	100.0
Honduras	1997	7.8	8.0	0.0	70.0
Jamaica	1998	9.7	11	0.0	40.0
México	1999	16.2	13.5	0.0	260.0
Nicaragua	1998	10.9	7.5	0.0	195.0
Panamá	1998	9.0	5.9	0.0	50.0
Perú	1999	13.7	4.8	12.0	68.0
Paraguay	1999	11.4	6.8	0.0	30.0
Surinam	1998	9.7	11.1	0.0	50.0
Trinidad y Tobago	1999	9.1	11.6	0.0	45.0
Uruguay	1999	12.3	7.0	0.0	23.0
Estados Unidos	1999	4.5	10.9	0.0	350.0
Venezuela	1999	12	6.1	0.0	35.0

Fuente: BID, Unidad Estadística y análisis Cuantitativo en base a datos oficiales de países miembros.

1 El arancel mínimo, medio y máximo, y la desviación estándar están medidos en términos porcentuales.

2 Arancel aplicado medio, no ponderado, de Nación Más Favorecida (NMF).

3 La desviación estándar mide de dispersión absoluta de la distribución del arancel.

En la década de los noventa se produjo una cierta armonización de las políticas sin que éstas hayan tenido que ser negociadas entre los países participantes en los esquemas e integración. Las reformas que se pusieron en marcha tuvieron como principio general la adopción de las reglas del mercado. En la mayoría de los casos la estabilización había estado acompañada por programas apoyados por los organismos multilaterales (FMI y BM especialmente). Esto condujo a que las políticas monetarias y fiscales de los diferentes países de la región fueran relativamente semejantes entre sí. También produjo una cierta homogeneidad en las políticas económicas externas, la que se ratificó con la creación de la OMC y la participación en ella de los países latinoamericanos.

La similitud de políticas nacionales facilitó la revigorización de los esquemas de integración. Como la apertura al comercio exterior era uno de los rasgos comunes, el impacto de las concesiones que se otorgaron unos países a otros no fue muy diferente a las concesiones que se hacían a terceros países. Estas circunstancias, además, hicieron posible la proliferación de acuerdos bilaterales y trilaterales.

Los países de América Latina adoptaron las políticas económicas preconizadas a nivel internacional. En la mayoría de los casos se liberalizaron los mercados de capital y se otorgó al capital extranjero un trato igual al aplicable a los nacionales. Esto facilitó los movimientos de capital en la

región y la reestructuración de las empresas transnacionales en función de los mercados regionales o subregionales. Además, estimulo el inicio de las inversiones entre países latinoamericanos³⁵.

La generalización de los regímenes democráticos de gobierno también ha jugado un papel importante en la revitalización del movimiento integracionista, pues contribuyo a disminuir o a eliminar viejas suspicacias. La creación de MERCOSUR, por ejemplo, no puede explicarse solamente por consideraciones de tipo económico, por la estabilización de sus economías o la armonización de políticas fiscales y monetarias. De hecho, el acercamiento entre Argentina y Brasil, que precedió a la creación de MERCOSUR, se produjo en plena época de inestabilidad y sus políticas económicas no fueron convergentes sino hasta hace poco tiempo.

La sincronización y convergencia de las políticas económicas es – tanto como el contenido de ellas – lo que hace posible impulsar y profundizar la integración. Por ello los países de la región han considerado necesario fortalecer los acuerdos de integración e intensificar la armonización de políticas. Esto requiere el establecimiento de mecanismos de coordinación efectivos.

Dentro de un marco de regímenes democráticos es muy posible que se produzcan cambios en la dirección de las políticas económicas. Si la integración fuera un freno para ellos probablemente perderían dinamismo, pues se crearía una dicotomía entre los intereses comunes y los nacionales. En este sentido, una coordinación de las políticas nacionales que permita atender a ambos tipos de intereses y a los cambios que puedan ocurrir es la mejor garantía para la continuidad y profundización de los movimientos de integración.

Actualmente hay en América Latina y el Caribe cuatro grupos subregionales de integración que aspiran a formar mercados comunes: MERCOSUR, la Comunidad Andina, El Mercado Común Centroamericano y CARICOM. Todos ellos han avanzado – de manera más o menos perfecta – hacia la constitución de uniones aduaneras. Además, existe la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), que mantiene un área de preferencias económicas e intenta lograr la convergencia de los esquemas subregionales.

Dos acuerdos adicionales reúnen a países miembros de diferentes acuerdos de integración: el Grupo de los Tres y la Asociación de Estados del Caribe (AEC).

Otro grupo de alcance extrarregional, está conformado por los países firmantes del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Como lo indica su nombre este acuerdo no aspira a formar un mercado común o una unión aduanera, es por eso que se hace imprescindible la aplicación de las “reglas de origen” que especifican la eliminación de los aranceles para los bienes producidos exclusivamente en la región, para evitar la triangulación del comercio, es decir, la desviación comercial que pudiese favorecer a terceros países no miembros del Tratado.

A continuación haré mención de todos estos grupo subregionales destacando el origen y sus compromisos, la estructura institucional, la evolución y sus perspectivas de cada uno de los acuerdos.

3.1 Mercado Común Centroamericano (MCCA).

*Población: 32.4 millones de personas.
PIB: 37.7 miles de millones de dólares.³⁶*

3.1.1 Origen y compromisos fundamentales.

El Mercado Común Centroamericano está integrado por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Se rige por el Tratado de Managua (1960) y sus Protocolos Modificatorios. Su

³⁵ SELA – UNESCO. “Guía de integración de América Latina y el Caribe” 1999 en “Comunicación para la integración de América Latina y el Caribe”.

³⁶ Datos tomados del BID: Unidad de Estadística y Análisis Cuantitativo, en base a datos de países miembros. en Nota Periódica, diciembre de 2000. “Integración y Comercio en América”.

población representa un 6.5% y su territorio un 2.1% del total de América Latina. Su producto interno bruto un 2.5% de la región, de acuerdo con cifras de 1999³⁷ (**ver cuadro No9**).

Es el más antiguo de los esquemas de integración del continente. Sus miembros han mantenido vínculos históricos estrechos y sus economías son pequeñas y de grado de desarrollo relativamente similar. El objetivo es crear un Mercado Común y actualmente el MCCA constituye una Unión Aduanera imperfecta.

El MCCA fue muy dinámico en su primera etapa, pero posteriormente una serie de acontecimientos políticos y económicos obstaculizaron su desarrollo. El tamaño relativamente pequeño del mercado ampliado también se constituyó en un limitante después que se aprovecharon las primeras etapas de la sustitución de importaciones. En la década de los noventa, el mecanismo se ha revigorizado.

El comercio con el resto de América Latina y el Caribe es de poca magnitud, excepto en el caso de México. Hasta hace poco las relaciones formales con los países de la región era escasa, excepto en el caso del Acuerdo de San José. A través de este último los países centroamericanos obtienen financiamiento de México y Venezuela para su compras de petróleo.

Con respecto a los antecedentes de la integración centroamericana se ha intentado resumir la evolución hasta principios de la década de los ochenta. A mediados de esta década se obtuvieron algunos progresos, a pesar de las dificultades políticas que enfrentaba la subregión. En 1985 se firmo el Acuerdo de Cooperación de Luxemburgo con la Comunidad Europea y se concretó un arancel uniforme para la importación. En 1987 se suscribió el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y en 1990 se estableció un nuevo Sistema de Pagos.

En 1990 los Presidentes centroamericanos acordaron restaurar, fortalecer y reactivar el proceso de integración, así como sus organismos. En abril de 1993 se llegó a un Acuerdo de Libre Comercio que tiene como objeto el intercambio de la mayoría de los productos, la liberalización de capitales y la libre movilidad de personas. Nicaragua obtuvo en esta oportunidad un tratamiento diferencial. A partir de 1995 todos los miembros del MCCA pertenecen a la OMC.

Por otra parte, con respecto al Arancel Externo Común (AEC), el Sistema Arancelario Centroamericano contempla un rango arancelario entre 5% y 15% de su AEC. Este último esta dividido en tres partes. La primera abarca aproximadamente el 95% de las partidas arancelarias y es común a los cinco integrantes del MCCA (se autoriza un sobre cargo de 5% a Nicaragua y Honduras). La segunda comprende un 3% de las partidas y sus aranceles fueron equiparado progresivamente hasta 1999. El 2% restante está constituido por partidas que no serán equiparadas. Se aplican salvaguardas intrarregionales³⁸.

3.1.2 Estructura institucional.

El Protocolo de Tegucigalpa de 1995 creó el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), que agrupa a los organismos de integración económica, la corte Centroamérica de Justicia, el Parlamento Centroamericano y un Comité Consultivo Multisectorial. El SICA agrupa a los países del MCCA y a Panamá.

El Mercado Común Centro Americano como tal, está constituido por el Consejo de Ministros de Integración, El comité Ejecutivo de Integración Económica (CEIE) y la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA). Cabe destacar que las reuniones periódicas a nivel presidencial tiene una fuerte gravitación en la orientación del proceso de integración. Entre los organismos de

³⁷ BID, Departamento de integración y Programas Regionales. Nota Periódica, diciembre 2000. "Integración y comercio en América".

³⁸ Las salvaguardas consisten en otorgar alivio durante cierto tiempo a la industria nacional. Es claro que al disminuir los aranceles de importación se elevan, en algunos casos, muchísimo las importaciones. Pues con las salvaguardas se elevan los aranceles a cierto nivel para frenar estas importaciones. Más sin embargo, este incremento tiene un costo o un precio ya que protege a un sector de la economía nacional a cambio de estar obligado por el socio comercial a abrirle otro u otros sectores, o volver al arancel respectivo después de cierto tiempo.

apoyo, debe mencionarse, por su tradición y solidez, el banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

Estructura Institucional del MCCA.

1) INSTRUMENTO JURÍDICO.

Tratado de Managua 1960.
Protocolo de Tegucigalpa
Protocolo de Guatemala.

2) ESTRUCTURA INSTITUCIONAL.

I.- Consejo de Ministros de Integración Económica
II.- Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SIECA)
III.- Comité Ejecutivo de Integración Económica (CEIE)
IV.- Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA)

3.1.3 Evolución del tratado.

La evolución del MCCA muestra como cuando se ha llegado a ciertos niveles de integración es muy difícil destruir el proceso. Para finales de la década de los setenta los países centroamericanos habían alcanzado un comercio recíproco equivalente a una cuarta parte de sus exportaciones totales. Se había construido una infraestructura común y establecido relaciones entre mercados y empresarios.

A partir de entonces, y a lo largo de prácticamente toda la década de los ochenta, la inestabilidad política en la mayoría de los países en la subregión, las tensiones que se crearon entre ellos y el hecho de haberse convertido en un centro de conflictos de alcance internacional conformaron una situación totalmente adversa a los esfuerzos de integración.

Tales circunstancias se reflejaron en el comercio subregional, al punto de que para 1986 su monto se había reducido en más de la mitad de lo que había sido cinco años antes. Sin embargo, una vez superadas en lo esencial las crisis políticas, la reanudación de procesos de integración fue relativamente rápida. Para 1996 el comercio recíproco alcanzaba 20% del total de las exportaciones³⁹, porcentaje similar al que presenta para el mismo año MERCOSUR. Esta reactivación tuvo lugar sin menoscabo del crecimiento de las exportaciones hacia terceros países.

El problema que se presenta ahora a los países centroamericanos es como continuar avanzando en la integración sin recurrir a políticas que signifiquen desviación de comercio. Un problema similar al que enfrentaron los países latinoamericanos más grandes cuando agotaron las llamadas etapas fáciles de la sustitución de importaciones. La solución más obvia sería obtener acceso a nuevos mercados y organizar las actividades de la subregión en función de ellos. Una mayor integración a nivel regional o hemisférico pudiera contribuir en este sentido, siempre que se asegure que las condiciones de acceso a los nuevos mercados sean estables y tengan permanencia de mediano y largo plazo.

El proyecto de crear una Zona de Libre Comercio con Panamá y el interés por incorporar a Belice y República Dominicana manifestado en la Reunión de Presidentes de julio de 1997 mostraron que se tiene plena conciencia de la convivencia de ampliar el ámbito de la integración subregional.

En 1993, tras la firma del Protocolo de Guatemala que modificaba el tratado constitutivo de 1960, el MCCA adoptó un nuevo marco de regionalismo abierto con objeto de facilitar la inserción internacional y la competitividad de la subregión. Sin renunciar a los objetivos de una unión aduanera y un mercado único, los países miembros acordaron introducir un AEC más bajo y ampliar la liberalización del comercio intrarregional incluso en productos agrícolas.

El nuevo marco de integración introdujo sin embargo una mayor flexibilidad entre los miembros, lo cual, junto con otros factores, ha hecho de la integración en los noventa un proceso

³⁹ SELA – UNESCO. “Guía de la integración de América Latina y el Caribe” 1999. en “Comunicaciones para la integración de América Latina y el Caribe”.

bastante heterogéneo. En 1993, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua fundaron el Grupo Centroamericano de los Cuatro (CA-4) y en 1996 El Salvador y Guatemala anunciaron la creación de una unión aduanera.

3.1.4 Evolución reciente.

Durante el año 2000 la subregión ha alcanzado finalmente las postergadas metas del AEC (mínimo 0% máximo 15%). Al mismo tiempo, evidenciando la flexibilidad del Protocolo de Guatemala llevaron adelante su proyecto de unión aduanera bilateral (incluyendo la recaudación común de impuestos aduaneros), que entrara previsiblemente en vigor en el año 2001. Honduras y Nicaragua han expresado su interés en adherirse a este proyecto. También cabe señalar la incorporación de Belice al Sistema de Integración Centroamericana, en cuyo marco operan las instituciones regionales de la agrupación. Queda por determinar la posible integración de este país al área de libre comercio del MCCA y la adaptación del AEC.

Otro frente que se mantuvo activo fue la mejoría de las relaciones de la subregión con sus socios comerciales externos. Los países del istmo siguen una línea flexible en las negociaciones comerciales externas, que llevan a cabo de forma colectiva en ciertos aspectos y a título individual en otros. Conviene destacar en este sentido el acuerdo de libre comercio concluido por el MCCA con la República Dominicana en 1998, que constituye el tratado más homogéneo negociado hasta hoy por la región. (tan solo se negociaron de manera individual determinadas normas de origen y excepciones sobre acceso a mercados), aunque hasta ahora sólo ha sido ratificado por Costa Rica.

En el transcurso del año 2000, las naciones integradas en el Triángulo del Norte (el cual es analizado más adelante) concluyeron un acuerdo de libre comercio con México (con el que Costa Rica y Nicaragua firmaron acuerdos bilaterales en 1994 y 1997, respectivamente). Previamente, Costa Rica entabló con Canadá negociaciones de libre comercio, que concluirían probablemente en el primer semestre del 2001. Siguiendo el ejemplo de Costa Rica, los restantes países del MCCA han emprendido sus propias negociaciones con Canadá.

La integración centroamericana ha experimentado también serios reveses. Entre éstos destaca el reavivamiento de los conflictos limítrofes, un espectro del pasado que se cierne sobre el futuro y que ha incidido adversamente en el comercio regional. En momentos en que América Central ha mejorado su posición en los mercados internacionales y obtiene apreciables ventajas de sus principales socios comerciales, dichos conflictos ponen en peligro las conquistas del pasado en materia de crecimiento y diversificación de exportaciones. Es preciso, por tanto, superar estos roces políticos y revisar las sanciones jurídicas que rigen las relaciones comerciales intrarregionales.

3.2 Comunidad Andina (CAN).

Población: 111.1 millones de personas.

PIB: 218.6 millones de dólares.⁴⁰

3.2.1 Origen y compromisos fundamentales.

La Comunidad Andina está integrada por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Se rige por el Acuerdo de Cartagena (1969) y sus Protocolos Modificatorios. Su población representa un 22.5% y su territorio un 23% del total de América Latina. Su producto interno bruto un 14.6% del de la región, de acuerdo con cifras de 1999⁴¹ (**ver cuadro No9**).

La Comunidad Andina o Grupo Andino ha sido uno de los proyectos de integración más ambiciosos de América Latina. Planteaba un avance acelerado hacia un Mercado Común y una

⁴⁰ Datos tomados del DID: Unidad de Estadística y... op cit.

⁴¹ BID, Departamento de Integración y Programas Regionales. Nota periódica, diciembre 2000. "Integración y comercio en América"

programación industrial conjunta con el objeto de promover “el desarrollo equilibrado y armónico” de los países miembros y su ulterior incorporación a un mercado común latinoamericano.

Ha sido también uno de los esquemas que ha encontrado mayores dificultades para conseguir sus objetivos. La debilidad de los vínculos económicos iniciales entre sus miembros y las dificultades en el sector externo que han enfrentado varios de ellos han conducido al incumplimiento o postergación de mucho de los compromisos asumidos. Además, cambios de estrategia económica y diferencias políticas han hecho variar la composición de sus miembros. Creado en 1969, Venezuela se incorporó en 1973 y Chile se retiró en 1974. En abril de 1997, Perú llegó a anunciar su separación de la Comunidad, después de haber mantenido un “status” especial durante cinco años respecto al cumplimiento de sus compromisos comunitarios. Sin embargo, en junio de 1997 se llegó a un acuerdo para su reintegración en el grupo subregional.

Actualmente está en vigencia una Unión Aduanera entre sus miembros, a partir de la entrada en vigencia del arancel Externo Común para Colombia, Ecuador y Venezuela en enero de 1995. En el caso de Bolivia rigen condiciones especiales. Las condiciones para Perú empezaron a regir a partir de julio de 1997.

Durante la década de los noventa el comercio intrasubregional se reactivó luego de haber disminuido durante los años ochenta. Aproximadamente la mitad de los flujos comerciales corresponde al eje bilateral Colombia – Venezuela.

Con la finalidad de ser breves en el análisis de los antecedentes me he permitido partir desde el año de 1987, año en el cual se suscribe el Protocolo de Quito del Acuerdo de Cartagena. El fin de este era el de mantener la existencia y los objetivos del Acuerdo con sentido pragmático dentro de las circunstancias imperantes. Mediante el Protocolo de Quito se flexibilizaron los compromisos, se creó un sistema de comercio administrados, se eliminó en la práctica la programación industrial conjunta y se disminuyó el alcance del tratamiento común a los capitales extranjeros.

A partir de 1989 – y luego de un cambio de orientación de política económica de algunos de sus países miembros – el Pacto andino intenta la consolidación y dinamización de su espacio económico. La declaración de Galápagos (1989), el Acta de Paz (1990) y el Acta de Barahona (1991) están encaminadas en esta dirección. Ellas fueron el producto de reuniones anuales a nivel presidencial. El Acta de Barahona contemplaba la creación de una Zona de libre Comercio a partir de 1992 y la constitución de una Unión Aduanera en 1995.

Así pues, en el VIII consejo Presidencial, celebrado en Trujillo, en marzo de 1996, se aprobó el Protocolo Modificador del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena), mediante el cual se crearon la Comunidad Andina y el Sistema Andino de Integración. En el IX Consejo Presidencial celebrado en Sucre, Bolivia, en abril de 1997 se designó a un secretario General conforme a la nueva estructura institucional.

Por otra parte, está vigente un régimen de libre comercio entre Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela. Perú no participa del régimen común pero ha firmado un acuerdo de adaptación gradual al mismo. El Arancel Externo Común tiene un promedio de 14% y fluctúa entre 5% y 20%. Se ha autorizado a Bolivia a aplicar su arancel nacional, que varía entre 5% y 10%. Además, Ecuador fue autorizado para mantener niveles tarifarios superiores en más de cinco puntos porcentuales a los previstos en el AEC para cerca de mil partidas arancelarias. Perú aplicó su arancel nacional de manera unilateral, pero a partir del 31 de julio de 1997 estará regido por un Programa de Liberación que culminará el año 2005.

Entre otras cosas, se admite la aplicación de salvaguardia por razones de balanza de pagos, devaluaciones monetarias y crecimiento repentino de importaciones provocado por el programa de liberalización comercial. El sector agrícola cuenta con condiciones adicionales.

La solución de controversias está encomendada al Tribunal Andino de Justicia, al cual se ha recurrido en ocasiones. La Secretaría General tiene actualmente atribuciones para dirimir controversias en primera instancia.

3.2.2 Estructura Institucional.

La estructura institucional de la Comunidad Andina ha sido modificada. Según lo acordado en el Protocolo de Trujillo se eliminó de la estructura actual la figura de la Junta del Acuerdo y se le reemplazó por una Secretaría General. Además se institucionalizaron las instancias políticas máximas – el Consejo Presidencial Andino y el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores – que venían funcionando de hecho pero no de derecho, y se disminuyeron las atribuciones del anterior órgano supremo, la Comisión del Acuerdo.

Adicionalmente, se sistematiza la relación con los organismos y convenios que a lo largo de los años habían conformado la institucionalidad andina.

Estructura institucional del Grupo Andino.

1) INSTRUMENTOS JURÍDICOS.

Acuerdo de Cartagena, suscrito el 26 de mayo de 1969.

Protocolo de Quito (1987), de Trujillo (1996) y de Sucre (1997)

Tratado Constitutivo del Tribunal de Justicia, 28 de mayo de 1979

Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, 1979

2) ESTRUCTURA INSTITUCIONAL

I.- Órgano Ejecutivo:

Consejo Presidencial Andino

Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores

Comisión de la Comunidad Andina

Secretaría General de la Comunidad Andina

II.- Otros Órganos del Sistema

Tribunal de Justicia (función jurisdiccional)

Parlamento Andino (función deliberante)

III.- Instituciones del Sistema

Corporación Andina de Fomento (CAF) (Financiamiento)

Fondo Latinoamericano de Reserva (FLAR) (Monetario)

Consejo Consultivo Empresarial Andino

Consejo Consultivo Empresarial Andino

Convenios

Universidad Simón Bolívar

3.2.3 Evolución del Tratado

Hasta la creación del Grupo Andino, en 1969, el comercio entre los países que lo conforman era prácticamente insignificante, representaba menos del 2% de sus exportaciones totales. Aunque en los años setenta este porcentaje se duplicó, la debilidad del punto de partida afectó las posibilidades de crecimiento del esquema de integración. Los compromisos adquiridos por sus países miembros tenían un nivel de exigencia que era difícil de cumplir porque a menudo no se compadecía con los requerimientos del resto de la política comercial de cada uno de ellos.

La apertura unilateral de las economías que, por una u otra razón, adoptaron los miembros del grupo hacia finales de los ochenta y principios de los noventa facilitó la reactivación del proceso de integración. El comercio regional aumentó en porcentajes considerables, pero continuó representando un proporción pequeña del total.

Las condiciones en que se produjo la reactivación fueron muy diferentes a las que se habían concebido originalmente. Se abandonó la idea de una programación industrial conjunta, de un desarrollo “armónico y equilibrado” y de un tratamiento coordinado a la inversión extranjera. La

integración pasó a regirse en la práctica por regla de mercado, lo que incluye la eliminación de los obstáculos al mercado que se habían creado durante la época de crisis.

La década de los noventa es testigo de la revitalización y transformación del proceso de integración gracias mayor consenso alcanzado entre sus miembros acerca de las reformas liberalizadoras de política económica. A raíz del Protocolo de Quito de 1988, que modificaba el Acuerdo de Cartagena, y guiada por el Plan Estratégico para la Reorganización del Grupo Andino de 1989, la Comunidad estableció en 1993 una zona de libre comercio entre cuatro países, y dos años después, una unión aduanera parcial entre tres de sus miembros (Colombia, Ecuador y Venezuela)⁴². Si bien Perú no suscribió inicialmente estos acuerdos, negoció pactos comerciales bilaterales con lo demás miembros del grupo y en 1997 acordó las condiciones para su plena integración en la zona andina de libre comercio antes del 2005.

En gran medida, la zona andina de libre comercio es hoy una realidad. Perú, habiendo liberalizado cerca del 85% de sus partidas arancelarias, tiene el compromiso de abolir los restantes obstáculos al comercio intrarregional antes del año 2005. La zona de libre comercio andina incluye normas de origen propias y está respaldada por un marco regional para atender reclamaciones y regular la competencia y las prácticas comerciales desleales. Menos alentadores han sido los avances hacia la adopción del Arancel Externo Común (AEC) y, en la práctica, éste sigue siendo un acuerdo entre tres países, ya que Perú no es miembro del AEC y Bolivia ha sido autorizada a mantener su propia estructura arancelaria externa. En la actualidad, el AEC abarca alrededor del 87% de las partidas arancelarias entre Colombia y Venezuela y apenas un 67% del total de partidas si se toma en cuenta a Ecuador. Estos tres países también aplican un sistema de aranceles variables con “bandas de precios” para ciertos productos agrícolas.

Como resultado de estos factores, la integración se ha concentrado en la relación bilateral Colombia – Venezuela. Para 1995 estos dos países representaban el 78.5% de las exportaciones intrarregionales. El comercio y las inversiones recíprocas entre ellos habían crecido notablemente en los años noventa, pero la relación con el resto de los países miembros y de ellos entre sí no había adquirido el mismo dinamismo. De hecho la participación porcentual en las exportaciones intrarregionales de Ecuador y Perú se había reducido en 45%, mientras que la de Bolivia se había mantenido estable.

En mayo de 1999 los Presidentes andinos se comprometieron a transformar la Comunidad Andina en un Mercado Común antes del año 2005. La agenda hasta el 2005 incluye, además de la plena liberalización comercial de bienes y servicios, la libre circulación de capitales y personas. Además, los países andinos han formulado planes encaminados a fortalecer la coordinación de las políticas macroeconómicas en la subregión y a establecer una postura común en todas las negociaciones comerciales externas.

3.2.4 Evolución reciente.

La materialización de estos ambiciosos objetivos ha tropezado recientemente con una serie de reveses económicos y políticos en la región. Las dificultades económicas en algunos países andinos han provocado un mayor recurso a medidas proteccionistas unilaterales, arancelarias y no arancelarias, distorsionadoras del comercio, entre los miembros de la Comunidad y han acentuado las presiones sobre el AEC, frenando la tendencia global hacia una mayor liberalización intrarregional. Ante este panorama, la perseverancia durante este delicado período y una acertada gestión de éstas nuevas presiones será decisiva para consolidar el proceso integrador.

El comercio subregional se ha visto menoscabado por la persistencia de otros obstáculos unilaterales al comercio erigidos en los últimos años, como son las barreras administrativas extraoficiales, difíciles de supervisar o controlar, y que con frecuencia están asociadas a los regímenes aduaneros locales. También han incidido en el funcionamiento de la Comunidad los sucesos internos

⁴² Colombia y Venezuela, los primeros en hacer efectivo el libre comercio, concluyeron su programa de supresión de aranceles en enero de 1992. Bolivia abrió su mercado en octubre del mismo año y Ecuador hizo lo propio en enero de 1993.

sucedidos en el último año, entre los que cabe citar los cambios legislativos en Venezuela, la zozobra política en Perú y el impacto económico de la dolarización en Ecuador.

Durante la XII Cumbre Presidencial del pasado mes de junio de 2000, los líderes andinos reiteraron su adhesión al regionalismo abierto⁴³ y al establecimiento de un mercado común a más tardar en el 2005. Asimismo, firmaron un nuevo protocolo al Acuerdo de Cartagena, el “Compromiso Andino con la Democracia”, que autoriza a la Comunidad a excluir de las instituciones andinas, a sancionar de otra forma, a cualquier país miembro en el que se vea amenazada la democracia.

La firme adhesión del grupo al regionalismo abierto se plasma en sus continuos esfuerzos por ampliar su red de socios comerciales. En marzo del 2000, por ejemplo, se celebró la primera ronda de negociaciones de un tratado sobre comercio e inversión entre la Comunidad Andina y el “Triángulo del Norte” de Centroamérica, integrado por El Salvador, Guatemala y Honduras, cuyo objetivo es suscribir un acuerdo simple que impulse el comercio y la inversión entre los dos grupos y conduzca a un acuerdo de libre comercio.

Por último, los países andinos han elaborado recientemente una propuesta dirigida a extender y ampliar la Ley de Preferencias Comerciales Andinas de Estados Unidos (ATPA por sus siglas en inglés), que desde 1991 ha permitido a Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú exportar productos con aranceles reducidos o nulos al mercado estadounidense.

3.3 Comunidad del Caribe (CARICOM).

*Población: 5.9 millones de personas.
PIB: 17.7 miles de millones de dólares⁴⁴.*

3.3.1 Origen y compromisos fundamentales.

CARICOM se creó en 1973 con el triple objeto de impulsar la integración económica entre sus miembros a través de la creación de un mercado común, de reforzar la situación externa de la región mediante la coordinación de las políticas exteriores de sus miembros y de poner en común los escasos recursos por medio de la cooperación en diversas esferas del desarrollo socioeconómico.

La Comunidad del Caribe (CARICOM) está integrada por catorce miembros: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Montserrat, St. Kitts – Nevis – Anguilla, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, y Trinidad y Tobago. El Mercado Común

⁴³ En los últimos tiempos la integración generalmente ha implicado la interacción entre dos tipos de fenómenos. Primero, la apertura comercial y las políticas de desreglamentación que virtualmente todos los países han emprendido a nivel nacional han puesto de relieve la importancia relativa del comercio exterior en el conjunto de las economías. Dichos fenómenos también han contribuido a incrementar el comercio recíproco y la inversión intralatinoamericana, tomando en cuenta la cercanía geográfica. En segundo lugar, a esa tendencia “natural” y no discriminatoria frente a terceros países se ha sumado la integración impulsada por acuerdos o políticas explícitas, que si entrañan ciertas preferencias con respecto al trato dispensado a las demás naciones. Se sostiene aquí que la forma en que ambos fenómenos interactúan es de decisiva importancia. Según cual sea su contenido y alcance, los acuerdos oficiales pueden resultar antagónico o complementarios al desplazamiento hacia una creciente interdependencia guiada por las señales del mercado y orientada a una mejor inserción en la economía internacional. Lo que cabría perseguir, entonces, sería fortalecer los vínculos recíprocos entre ambos elementos, en el marco de lo que se ha denominado “regionalismo abierto”, es decir, un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente. Con todo, de no producirse ese escenario óptimo, el regionalismo abierto de todas maneras cumpliría una función importante, en este caso un mecanismo de defensa de los efectos de eventuales presiones proteccionistas en mercados extrarregionales. (Tomado de: Comisión Económica para América latina y el Caribe – CEPAL -. “Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad”).

⁴⁴ Datos tomados del BID: Unidad de Estadística y,... op cit.

del Caribe es una de las partes de la Comunidad, la cual también tiene como objetivos la cooperación funcional y la coordinación de políticas externas.

Cabe destacar que Bahamas es un miembro de la Comunidad pero no del Mercado Común. Todos los miembros son angloparlantes y comparten una tradición histórica e institucional común, excepto Surinam que se incorporó a CARICOM en 1995 y cuyo idioma e instituciones son de origen holandés⁴⁵.

La Comunidad se rige por su Tratado Constitutivo (Tratado de Chaguaramas) y su anexo sobre Mercado Común. Su población representa un 1.2% y su territorio 2% del total de América Latina y el Caribe. Su producto interno bruto un 1.8% del de la región, de acuerdo a cifras de 1999⁴⁶ (**ver cuadro No9**).

Una de las características de este acuerdo es que las economías de sus países miembros son pequeñas y, sin embargo, presentan grandes diferencias entre sí en cuanto a tamaño, población y grado de desarrollo. Por ejemplo, Jamaica y Trinidad y Tobago representan alrededor del 60% de la población y 50% del PIB, mientras que Guyana y Surinam abarcan el 80% del territorio. Estos dos últimos países son – junto con Belice – los únicos países continentales de CARICOM. Todos los otros son islas del mar Caribe.

Barbados, Guyana, Jamaica, Trinidad y Tobago y Surinam son considerados formalmente como “países más desarrollados”. El resto de los miembros del mercado común como países “menos desarrollados”. Esta diferencia se establece debido a que uno de los objetivos explícitos de la comunidad es compartir equitativamente los beneficios de la integración tomando en cuenta las necesidades especiales de los países menos desarrollados.

Todos los países menos desarrollados, con la excepción de Belice, son miembros de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECO), la cual tiene como objetivo promover la cooperación, solidaridad y unidad entre sus miembros. Los países de la OECO tienen una moneda común, administrada por una autoridad supranacional.

En junio de 1997 los países de CARICOM suscribieron los Protocolos I y II, modificatorios del Tratado de Chaguaramas. En el mismo mes Trinidad y Tobago y Jamaica depositaron sus instrumentos de ratificación del Protocolo I. Este establece nuevas estructuras institucionales para la Comunidad. El Protocolo II se refiere al “derecho de establecimiento” y el movimiento de capitales y servicios.

Desde la década de los setenta se ha avanzado particularmente en la llamada área de cooperación funcional, que incluye comunicaciones e información, educación, meteorología, energía, prevención de desastres, ciencia y tecnología, salud, ambiente, y desarrollo institucional.

En el área de Mercado Común, 1981 se acordó un Arancel Externo Común (Acuerdo de Nassau), el cual no llegó a aplicarse a plenitud. En 1990, después de cuatro años de negociación, se acordó un nuevo Arancel Externo Común que regiría a partir de 1991 con una tarifa máxima de 45% exceptuando a los productos agrícolas. Una revisión del mismo en 1992 llevó a la puesta en vigor de un programa que debería perfeccionarse para el 1 de enero de 1998.

Los países de CARICOM participaron, además, en la creación de la Asociación de Estados del Caribe (AEC), establecida en 1995, la cual los vincula con otros países de la región, particularmente los del norte de Sudamérica, Centroamérica y México.

Los países de CARICOM han liberalizado su comercio recíproco en un grado importante. Para 1995 diez de los trece países del mercado común habían eliminado su régimen de licencias previas y cuotas de importación. En junio de ese mismo año entró en vigencia un acuerdo que establece la libre convertibilidad de monedas nacionales para los pagos dentro de la subregión.

Con respecto al Arancel Externo Común, el programa vigente desde 1993 contempla una aproximación en cuatro etapas durante un periodo de cinco años. El arancel máximo inicial es de 35%,

⁴⁵ SELA – UNESCO. “Guía de la integración de América Latina y el Caribe”. 1999. en Comunicaciones para la integración de América Latina y el Caribe.

⁴⁶ BID. Departamento de Integración y Programas Regionales. Nota periódica, diciembre 2000. “Integración y comercio en América.

excepto para los productos agrícolas, y se reduciría a un 20%. El arancel mínimo estaría entre 0% y 5%. Los países de la OECO son los que han enfrentado mayores dificultades para adaptarse al AEC, ya que sus recursos fiscales dependen en alto grado de los aranceles.

3.3.2 Estructura Institucional.

El órgano superior de CARICOM es la Conferencia de Jefes de Gobierno, encargada de la fijación de políticas generales y de las relaciones externas de la comunidad. Con respecto al Mercado Común el órgano ejecutivo es el Consejo del mercado común, compuesto por ministros de los Estados miembros. Existen además comités sobre políticas sectoriales y una Secretaría General encargada de los asuntos técnicos. Entre las instituciones asociadas cabe destacar el Banco de Desarrollo del Caribe y la Universidad de las Indias Occidentales.

Estructura institucional de la comunidad del Caribe.

1) INSTRUMENTOS JURÍDICOS.

Tratado Constitutivo de la Comunidad del Caribe (Tratado Chaguaramas) acordado el 1 de agosto de 1973.

Anexo sobre Mercado Común.

2) ESTRUCTURA INSTITUCIONAL

I.- Conferencia de Jefes de Gobierno, órgano supremo.

II.- Consejo del Mercado Común, órgano ejecutivo

III.- Comités de Políticas Sectoriales

IV.- Instituciones Asociadas:

Banco de Desarrollo del Caribe

Consejo de Exámenes

Consejo Metereológico

Consejo de Educación Legal.

Universidad de las Indias Occidentales

Organización de Estados del Caribe Oriental

V.- Secretaría General, órgano técnico

3.3.3 Evolución del Tratado.

La evolución del mercado común de CARICOM se relaciona con las características de las economías de sus países miembros. Sus peculiaridades han determinado que los esquemas de acceso preferencial a terceros países no produzcan un dinamismo en sus exportaciones. La Unión Europea, por medio de la Convención de Lomé; Los Estados Unidos a través de la iniciativa del Caribe; Canadá, por un programa similar denominado CARIBCAN; Venezuela, por el acuerdo no recíproco de comercio e inversión de 1994; y Colombia, por el acuerdo sobre comercio y cooperación de 1995 han otorgado un trato preferencial a los países del Caribe. Este tratamiento no se ha materializado en un incremento de las exportaciones.

Todos los países de CARICOM, excepto Surinam y Trinidad y Tobago tuvieron en 1993 un déficit en el comercio de mercancías. Este desempeño es atribuible a la pequeña base económica de cada uno de los países y a su dependencia del comercio externo, con exportaciones dominadas normalmente por un solo producto. Cabe hacer notar, sin embargo, que en general los países de la OECO tienen una fuerte dependencia del turismo para su ingresos de divisas.

En cuanto al comercio dentro de la subregión. Trinidad y Tobago es el único miembro de la comunidad con un balance consistentemente positivo en su comercio intra – CARICOM. Sus principales mercados en la subregión son Jamaica, seguido por Barbados y los países de la OECO. En

general, la reducida dimensión de los mercados y de la base de exportaciones han obstaculizado las posibilidades de una integración económica efectiva.

No obstante las limitaciones señaladas, CARICOM ha logrado reafirmar los vínculos e intereses comunes de sus países miembros y ha creado una base institucional que le ha conferido un presencia internacional a la región y ha contribuido a firmar su identidad.

3.3.4 Evolución reciente

Al igual que el resto de América, CARICOM sufrió un relativo estancamiento de su integración en los años ochenta. Sin embargo, desde principio de los noventa los países miembros han intentado activamente revitalizar sus vínculos regionales, profundizando el proyecto vigente de integración y expandiéndolo para admitir nuevos miembros. Los principales logros de la década que culminó son:

- Una zona de libre comercio de bienes.
- Avances en adopción de un Arancel Externo Común.
- Revisión del Tratado para permitir la implementación de un Mercado y Economía Únicos de CARICOM (CSME).
- Nuevos miembros. En 1995 Surinam se adhirió a CARICOM como primer miembro no anglófono; dos años después, la Comunidad acordó aceptar provisionalmente a Haití como miembro de pleno derecho. En 1999, concluidas las negociaciones sobre las condiciones específicas de adhesión, Haití fue formalmente admitido en la agrupación, en espera del depósito de los instrumentos pertinentes de adhesión ante la Secretaría General de la Comunidad.

En el año 2000 CARICOM, prosiguió su activo programa de profundización y ampliación del programa de integración subregional. Los adelantos en la implementación del AEC y en la liberalización de los movimientos de factores dentro de la subregión a situado el objetivo del CSME al alcance de los miembros. Entre tanto, la Comunidad sigue desarrollando las relaciones comerciales con países vecinos, en particular con la República Dominicana y Cuba.

Actualmente el AEC está en vigor en la mayor parte de la región, aún cuando algunos países deben completar la etapa final de reducción arancelaria estipulada en el nuevo programa. La introducción del AEC representa para CARICOM una reducción sustancial de la protección externa, la cual previsiblemente propiciará la competencia y mejorará la productividad en la región. No obstante, conviene señalar que aún después de su total implantación en todos los países, el AEC dará cabida a numerosas excepciones y los aranceles medios seguirán siendo elevados para los estándares internacionales.

Paralelamente a la profundización de los vínculos intrarregionales, los países miembros de CARICOM han adoptado importantes medidas con miras a ampliar su proyecto de integración y participar en otras iniciativas de índole regional y hemisférica. Tras la firma en 1998 de un Acuerdo Marco de Libre Comercio entre CARICOM y la República Dominicana, en marzo del 2000 se ultimó el protocolo que precisa las distintas fases de reducción de aranceles y transición con miras a la instauración de la zona de libre comercio. La última iniciativa comercial de CARICOM en la regiones un Acuerdo de Cooperación Comercial y Económica firmado con Cuba en julio del 2000 con el objetivo de robustecer lo lazos comerciales entre las dos partes. El Acuerdo prevé la liberalización recíproca del comercio en base a una lista positiva restringida, si bien exime de la reciprocidad a las naciones menos avanzadas de CARICOM.

3.4 Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

*Población: 213.2 millones de personas
PIB: 791.1 miles de millones de dólares⁴⁷.*

3.4.1 Origen y compromisos fundamentales.

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) está integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. La población de estos países representa un 43% y su territorio 59% de los de América Latina y el Caribe. El producto interno bruto un 53% de la región, según cifras de 1999⁴⁸ (**ver cuadro No9**).

MERCOSUR, es el más reciente pero probablemente el más dinámico de los acuerdos subregionales de integración. Se inició formalmente con la firma del Tratado de Asunción en 1991. Desde, enero de 1995, con la entrada en vigor del Arancel Externo Común, conforma una Unión Aduanera. Tiene como objetivo formar un mercado común, que incluya la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos. Aspira también a la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales; y a la armonización de las legislaciones en las áreas pertinentes⁴⁹.

En 1985 los Presidentes de Brasil, y Argentina, suscribieron la Declaración de Foz de Iguazú, mediante la cual se creó una Comisión Mixta de Alto Nivel con el objeto de acelerar la integración binacional entre los dos países. Se inicia así un proceso de acercamiento entre las dos repúblicas de mayor tamaño de América del Sur. El hecho es significativo porque en épocas anteriores su propia gravitación en el subcontinente había dado lugar a la formación de áreas de influencia y a tensiones entre sus gobiernos. El establecimiento en ambos países de gobiernos democráticos elegidos constitucionalmente – durante la primera mitad de la década de los ochenta – estimulo una actitud de mayor cooperación.

En julio de 1986 se suscribió el Programa de Integración y Cooperación Económica entre Argentina y Brasil (PICAB) y se aprobaron, para su primera etapa, doce protocolos. Se otorgo especial importancia al sector de bienes de capital y también se hizo énfasis en el trigo, los alimentos, el sector siderúrgico y el automotriz.

En 1988 se firmó en Buenos Aires el Tratado de Integración Cooperación y Desarrollo orientado a crear un mercado común entre ambos países. Se fijaba un plazo de diez años para la eliminación de las barreras arancelarias. Este se adelantó en 1990, mediante la firma del Acta de Buenos Aires, para diciembre de 1994.

En 1991 se incorporaron al proceso de integración Paraguay y Uruguay – países vecinos y más pequeños con los cuales Argentina y Brasil mantenían tradicionalmente estrechos vínculos económicos – y se firmó el tratado de Asunción “para la constitución de un mercado común” entre los cuatro países. Después de haber sido ratificado por todos los miembros, el Tratado fue homologado ante la ALADI bajo la forma del Acuerdo de Complementación Económica (ACE), en enero de 1992.

En 1994, mediante la suscripción del Protocolo de Ouro Preto se estableció un arancel externo común, el cual entro en vigencia en enero de 1995, y se introdujeron algunas formas institucionales.

El periodo de transición incluía un programa automático y lineal de desgravación arancelaria que liberalizó sustancialmente el intercambio comercial. Para aquellos bienes cuyo proceso de desgravación arancelaria no se hubiera completado en agosto de 1994 – o para los cuales se hubiesen invocado cláusulas de salvaguarda – se estableció un “Régimen de adecuación” que otorga a los países un plazo adicional de cuatro años para finalizar su liberalización.

Por otra parte las listas de adecuación exceptúan del libre comercio a menos del 10% del universo arancelario y se previó su desgravación con un plazo hasta 1999, en el caso de Argentina y Brasil, y hasta el año 2000, en el caso de Uruguay y Paraguay.

⁴⁷ Datos tomados del BID: Unidad de Estadística y,...op cit.

⁴⁸ BID. Departamento de Integración y Programas Regionales. Nota periódica, diciembre, 2000. “Integración y comercio en América”

⁴⁹ SELA – UNESCO. Guía de la integración de América Latina y el Caribe 1999. en Comisión para la integración en América Latina y el Caribe.

El arancel Externo Común (AEC), que entró en vigencia en 1995, tiene un promedio de 11% y un rango que va de 0% a 20%. Las excepciones representan un 12% del universo arancelario y deben converger con el AEC en el presente año en el caso de Argentina y Brasil y en el 2006 en el de Paraguay y Uruguay.

3.4.2 Estructura institucional.

La estructura institucional de MERCOSUR es relativamente simple y prevé que vaya creciendo en la medida en que lo requieran los resultados del proceso de integración. El órgano principal es el Consejo del Mercado Común (CMC), de nivel presidencial, y el órgano Ejecutivo el Grupo Mercado Común (GMC). Cuenta también con una Secretaría Administrativa.

Para la puesta en marcha del proceso de integración de acuerdo con el Tratado de Asunción se previó un período de transición entre marzo de 1991 y diciembre de 1994. Durante el mismo operaron once subgrupos de trabajo para el estudio de asuntos especializados. Tras la reunión de Ouro Preto en 1994 se produjo una reestructuración de los grupos, creándose los siguientes: comunicaciones, minería, reglamentos técnicos, asuntos financieros, transporte e infraestructura, medio ambiente, industria, agricultura, energía, asuntos laborales empleo y seguridad social.

También en 1994 se crearon el Foro Consultivo Económico y Social (FCES) – que reemplazo al Consejo Industrial – y la Comisión de Comercio (CCM) encargada de velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial tanto en el ámbito del acuerdo como con respecto a terceros países.

La Secretaría Administrativa (SAM) comenzó a operar en enero de 1997 como organismo internacional. Su director es elegido por el Consejo del Mercado Común por un periodo de dos años.

Para la solución de controversias existe desde 1992 el Protocolo de Brasilia, pero no ha sido puesto en plena vigencia. En la práctica, la Comisión de Comercio ha buscado soluciones negociadas para los problemas que se han presentado.

Estructura Institucional del Mercado Común del Sur.

1) INSTRUMENTOS JURÍDICOS

Tratado de Asunción, firmado el 26 de marzo de 1991.

Protocolo de Ouro Preto, firmado en 17 de diciembre de 1994.

2) ESTRUCTURA INSTITUCIONAL.

I.- Consejo del Mercado Común (CMC), órgano superior al que incumbe la conducción política de proceso de integración.

II.- Grupo Mercado Común (GMC), órgano ejecutivo.

III.- Comisión de comercio (CCM), órgano encargado de asistir al Grupo Mercado Común, le compete específicamente velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial

IV.- Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), órgano representativo de los parlamentos de los países del MERCOSUR

V.- Foro Consultivo Económico y Social (FCES), órgano de representación de los sectores Económicos y Sociales.

VI.- Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM), órgano de apoyo operativo y responsable la prestación de servicios, con sede permanente en la ciudad de Montevideo.

3.4.3 Evolución del Tratado.

MERCOSUR es un ejemplo de la importancia de la voluntad política en el avance de los procesos de integración. Cuando a mediados de los años ochenta se iniciaron los acercamientos entre Argentina y Brasil ambos países padecían serios problemas de estabilidad económica. Para enfrentarlos

utilizaron estrategias diferentes por lo que hasta hace poco tiempo no hubo una convergencia de sus políticas macroeconómicas.

Entre 1991 y 1996 el promedio anual de inflación en Brasil fue de aproximadamente 850%, mientras que en Argentina era de 20%. Brasil logró reducir el alza de precios al consumidor a 22% en 1995 y 10.6% en 1996. Pero para tales años este indicador en Argentina era de 1.6% y 0.4% respectivamente. En cuanto al crecimiento del PIB, para el mismo período este tuvo un promedio de crecimiento anual de 4.7% en Argentina, mientras que en Brasil el promedio fue de 2.7%. En general los años de mayor crecimiento para Argentina fueron los de menor crecimiento para Brasil. Lo mismo se aplica a los flujos de capitales externos.

MERCOSUR ha logrado cumplir con el programa de creación de una Unión Aduanera que se había propuesto y ha logrado que sus miembros cumplan los compromisos básicos que habían contraído. La armonización de la políticas ha avanzado más que en cualquier otro esquema de integración de la región y se empieza a producir una convergencia entre las economías de sus países miembros.

Uno de los ámbitos de mayor dinamismo dentro de MERCOSUR – especialmente en el caso de Argentina y Brasil – ha sido la complementación y recomposición sectoriales, en particular en la industria manufacturera. Esto se revela en la importancia de comercio intraindustrial, en el cual influye en alta proporción el de las empresas transnacionales de capital extranjero.

En los aspectos externos, MERCOSUR ha logrado un liderazgo en el movimiento de integración latinoamericano. En 1996 suscribió un acuerdo de complementación económica con Chile y un acuerdo marco con Bolivia para iniciar negociaciones tendentes a la creación de una zona de libre comercio. Los acuerdos con estos dos países, basados en acuerdos previos de la ALADI, tienen un alcance relativamente amplio que abarca la virtual supresión de aranceles en el comercio de bienes, junto con otras disposiciones relativas a asuntos generalmente excluidos de los acuerdos de tipo ALADI tales como servicios, inversión, doble tributación y medidas sanitarias y fitosanitarias.

Con los países de la Comunidad Andina se han iniciado negociaciones para la mayor liberalización y un mayor acercamiento entre ambos bloques. Todo lo cual ha llevado a plantear la posibilidad de la creación de una Área de Libre Comercio Sur Americana. Aunque se trata de una idea incipiente, el hecho de que todos los países involucrados sean miembros de ALADI contribuirían a avanzar en esa dirección, en el caso de que exista la voluntad política para hacerlo. Adicionalmente se han iniciado conversaciones sobre un posible acercamiento comercial entre México y MERCOSUR.

En el ámbito extrarregional, la suscripción en diciembre de 1995 de un “Acuerdo Marco Internacional de Cooperación Comercial y Económica Unión Europea – MERCOSUR” abrió una serie de posibilidades para la profundización de las relaciones entre ambos esquemas de integración. Al respecto cabe destacar que MERCOSUR capta el 70% de las inversiones en América Latina.

En 1997 los países de MERCOSUR firmaron el Protocolo de Montevideo sobre Comercio de Servicios. Este Protocolo exige que los Estados miembros otorguen a los proveedores de servicios de un miembro de MERCOSUR un trato nacional no menos favorable que el que reserva a los proveedores de servicios similares de otro país miembro o de terceros países. Los firmantes acordaron asimismo autorizar los movimientos transfronterizos de capital, elemento esencial en todo mercado común.

Además de acceso a mercados MERCOSUR ha promovido el debate y ulterior desarrollo de una gran variedad de temas regionales. El grupo ha promovido el desarrollo de una infraestructura regional en el Cono Sur, principalmente en los sectores de transporte, energía y telecomunicaciones. Entre las iniciativas extraeconómicas que han recibido la atención de MERCOSUR en los últimos años merecen mención la Declaración de Derechos de los Trabajadores de 1998, el “Memorando de Entendimiento” del mismo año sobre reconocimiento mutuo de títulos universitarios, o la declaración de Ushuaia en apoyo a la democracia, los derechos humanos y la creación de una “zona de paz” de MERCOSUR.

3.4.4 Evolución reciente.

En la actualidad, MERCOSUR busca perfeccionar el AEC y abolir algunas de las excepciones sectoriales con el propósito de alcanzar una convergencia paulatina de aranceles externos en los sectores en los que aun rigen los aranceles individuales de los países miembros. Las metas del programa de convergencia incluyen una tasa del 14% para bienes de capital en el 2001 y del 16% para programas y equipo informático y de telecomunicaciones en el 2006.

Con vistas en avanzar más allá del libre comercio de bienes hacia el libre movimiento de servicios y capitales, MERCOSUR estudia el modo de armonizar determinadas prácticas, tales como la presentación de balances y datos financieros, normas de prudencia y supervisión. Del mismo modo, el grupo está preparando modificaciones que simplificarán la movilidad laboral entre sus países miembros y, a tal efecto, se estudia la posible introducción de un pasaporte de MERCOSUR. En relación a la movilidad de la mano de obra será preciso considerar muchas otras cuestiones relevantes, como la capacidad de transferir fondos de pensiones de un país a otro – algo imposible en la actualidad aun en el caso de empresas multinacionales que agobian a sus propios planes de pensiones.

También se han registrado importantes avances en el ámbito de la coordinación macroeconómica. Los últimos acontecimientos han demostrado a los países de MERCOSUR la importancia de la estabilidad económica para asegurar el éxito del pacto comercial y, por consiguiente, el desarrollo económico e institucional del grupo. A tal efecto, los países miembros han creado el Grupo de Supervisión Macroeconómico que, desde abril del 2000, ha concentrado su labor en la búsqueda de una metodología para armonizar las estadísticas económicas nacionales. Entre las principales variables a estudiar figuran el índice de precios al consumo y la deuda neta del sector público.

Los mecanismos de coordinación constan de dos etapas. La primera es un mecanismo de transición para el presente año en el que los países anunciarán sus metas de inflación, deuda pública consolidada y variación neta de la deuda pública consolidada. Dichas metas deben ser compatibles con aquéllas que se definen en la segunda fase. Ésta consiste en la adopción de metas comunes a partir del 2002, incluyendo un tope del 5% para la inflación entre el 2002 y el 2005 y del 4% ulteriormente junto con objetivos comunes para las variables fiscales.

El drástico retroceso del comercio en MERCOSUR tras la crisis asiática y la depreciación del real brasileño – bastante nociva para un grupo que había alcanzado un elevado nivel de interdependencia económica – han suscitado temores en torno a la coexistencia de regímenes cambiarios muy dispares entre los países miembros. La evolución del MERCOSUR ha puesto de relieve que, si se verifica una convergencia sostenida en las principales variables macroeconómicas, la diversidad de regímenes cambiarios por si sola no debería desacelerar la expansión del comercio intrarregional. De ahí la reciente firma de una declaración que exige a los países de MERCOSUR y a los países asociados adoptar políticas comunes que garanticen la estabilidad de cada economía a fin de proteger al bloque de posibles crisis económicas mundiales.

Por último, también ha sido objeto de negociación la capacidad de cada país miembro para llevar a cabo acuerdos bilaterales de comercio con terceros países. A este respecto, se ha estipulado que, pasando el 30 de junio de del 2001, ningún país miembro de MERCOSUR podrá suscribir acuerdos o mantener preferencias arancelarias dentro de la ALADI que no hayan sido negociadas conjuntamente por MERCOSUR.

3.5 Tratado de Libre Comercio de América del Norte. (TLCAN).

*Población: 404.4 millones de personas.
PIB: 8568.5 miles de millones de dólares.⁵⁰*

3.5.1 Origen y compromisos fundamentales.

La zona de Libre comercio de América del Norte está integrada por Canadá, Estados Unidos de América y México, incluye a la economía más grande del mundo, la de E.U., lo que la convierte, por la magnitud de su mercado, en un bloque comercial de alcance mundial.

Este hecho origina además diferencias dentro del propio espacio económico. El PIB de los Estados Unidos de América (8351.0 billones de dólares para 1999) es 14 veces mayor que el de Canadá (591.4 billones de dólares) y 19 veces mayor que el de México (428.8 billones de dólares). Las cifras de grado de desarrollo también son notables. Mientras que el PNB per cápita de los Estados Unidos era de 30.600 dólares para 1999 y el de Canadá 19.320, el de México alcanzaba a 4.400 dólares anuales. Otra característica del TLCAN es que agrupa a países que mantenían un alto nivel de intercambio antes de suscribir la asociación formal a través del Tratado.⁵¹

Este espacio económico fue constituido mediante la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1992. Su población representa un 50.4% y su territorio un 54% del total del hemisferio occidental. Su producto interno bruto un 87% del hemisférico de acuerdo a cifras de 1999⁵².

El objetivo del TLCAN es el perfeccionamiento de una Zona de Libre comercio en bienes, servicios y capitales para el año 2005. Contempla una eliminación progresiva de los aranceles en forma asimétrica, pues se diferencia entre el tratamiento a México y los Estados Unidos. No prevé un Arancel Externo Común aplicable a terceros países, pero impone exigencias estrictas en cuanto a la liberalización comercial entre los miembros y disciplinas no arancelarias, tales como reglas de origen, inversiones, derechos de propiedad intelectual y mecanismos de solución de controversias. Adicionalmente regula asuntos de conservación ambiental y temas laborales.

El TLCAN entró en vigor a partir de enero de 1994. Anteriormente existía un Acuerdo de Libre Comercio firmado entre Canadá y los Estados Unidos en 1989.

Las negociaciones que condujeron a la suscripción del TLCAN duraron catorce meses y produjeron controversias en todos los países participantes. En Estados Unidos, algunos sectores argumentaban que los menores niveles salariales de México podían provocar la pérdida de puestos de trabajo y la desaparición de industrias tradicionales. En sentido contrario, se alegaba que el aumento del comercio disminuiría las migraciones ilegales de mexicanos a Estados Unidos y que la apertura del nuevo mercado crearía nuevas oportunidades laborales en sectores de avanzada.

Por el lado mexicano, se temía que la competencia de Estados Unidos y Canadá pudiera afectar negativamente a la industria nacional. Además se subraya la pérdida de autonomía en la conducción de políticas macroeconómicas que implicaban las nuevas disciplinas. Otro punto controversial era el tratamiento de las migraciones y la imposición de reglas sobre prácticas laborales y normas ambientales. Frente a esto, se señalaban las oportunidades que abría el acceso libre al mayor mercado del mundo y las corrientes de inversión que podía generar.

El TLCAN establece una eliminación progresiva de los aranceles aduaneros con el objeto de establecer el libre comercio para el año 2005. Contempla un plazo de transición de quince años para bienes especialmente sensibles, como maíz, frijol y leche en polvo. Sólo los bienes totalmente producidos en un país miembro, aquellos que cambien de posición en la nomenclatura aduanera y aquellos que cumplan con un mínimo de componentes nacionales o regionales son acreedores a los beneficios de la Zona de Libre Comercio. Los principios generales del régimen comercial son la

⁵⁰ Datos tomados del BID: Unidad de Estadística y... op cit.

⁵¹ Banco Mundial. Development Indicators. 2000 y Banco Mundial World Bank Atlas

⁵² SELA – UNESCO. "Guía de la Integración de América Latina y el Caribe 1999. en Comisión para la integración de América Latina y el Caribe

cobertura universal de la apertura; la gradualidad; y la diferencia en el ritmo de desgravación de acuerdo a los niveles de desarrollo de sus tres miembros.

En materia de inversiones, el TLCAN se rige por los siguientes principios: trato nacional y de nación más favorecida; eliminación de requisitos de desempeño; transferencia libre de fondos; expropiación sólo en caso de beneficio público y con compensación a valor de mercado; derecho a solicitar arbitraje internacional en disputas inversionistas – Estado.

3.5.2 Estructura institucional.

La estructura institucional del TLCAN es relativamente simple y evita la creación de cuerpos burocráticos. El órgano máximo es la Comisión de Libre Comercio, conformada por funcionarios a nivel de gabinete designados por cada una de las partes. La Comisión se reúne por lo menos una vez al año y toma sus decisiones por consenso. Cuenta con la asistencia de comités y grupos de trabajo en materia o temas específicos.

El secretariado de TLCAN está integrado por secciones nacionales y tiene como función principal brindar apoyo técnico a la Comisión, los comités, los grupos de trabajo y las instancias que participan en la solución de controversias.

Se creó también la Comisión Laboral y la Comisión para la Cooperación Ambiental, que asesoran a la Comisión de Comercio sobre estos asuntos, especialmente sensibles en el funcionamiento de la Zona de Libre Comercio.

Estructura institucional del Tratado de América del Norte.

1) INSTRUMENTOS JURÍDICOS

Tratado de Libre Comercio de América del Norte, suscrito el 12 de agosto de 1992, entró en vigencia el 1 de enero de 1994.

2) ESTRUCTURA INSTITUCIONAL.

I.- Comisión de Comercio

II.- Secretariado

III.- Comités: De comercio de bienes, de comercio agropecuario; de medidas sanitarias y fitosanitarias; de medidas relativas a normalización; de la micro y la pequeña empresa; de servicios financieros; consultivo de controversias comerciales privadas; de comercio de ropa usada.

IV.- Grupos de Trabajo: sobre reglas de origen; sobre subsidios agropecuarios; bilateral México – Estados Unidos; bilateral México – Canadá; en materia de comercio y competencia; sobre entrada temporal.

V.- Instituciones afines: Banco de Desarrollo de América del Norte.

3.5.3 Evolución del tratado.

El TLCAN resulta difícil de evaluar en perspectiva, por el poco tiempo que lleva de vigencia y por los acontecimientos extraordinarios que han sucedido, particularmente en México, desde que comenzó su aplicación.

Se trata de un acuerdo “sui – generis” porque incorpora países de grados muy disímiles de desarrollo y porque su magnitud le confiere un alcance mundial. Debería considerarse más en el contexto internacional que en el contexto hemisférico tanto por su gravitación comercial como por el hecho de que sus prácticas y procedimientos pudieran servir de precedente para la organización del comercio y sus temas relacionados a nivel global.

Entre sus miembros, el impacto del Tratado sobre la evolución del comercio y otras relaciones económicas ha estado sujeta a controversias y a la presentación de cifras poco consistentes entre sí, en

especial en cuanto a la capacidad de creación de empleos y la relocalización de las actividades productivas. Para evaluarlas, es necesario tomar en cuenta que el intercambio recíproco y los vínculos entre ellos eran de importancia antes de la formación de la Zona de Libre Comercio y están sujetos, en consecuencia, a factores que tienen una dinámica propia.

Se puede afirmar, sin embargo, que el TLCAN ha impulsado el comercio y las inversiones y ha abierto nuevas perspectivas y alternativas de acción para los agentes económicos. Las expectativas creadas en torno a él fueron exageradas tanto en sus aspectos positivos como negativos y quizás sea el contraste entre ellas y la realidad el mayor obstáculo para una evaluación objetiva en los primeros años de su vigencia.

Por otra parte los miembros del TLCAN han ido más allá de la adopción de disciplinas relativas al comercio de bienes y servicios y a los flujos de inversión. Al margen del acuerdo de libre comercio, los tres países firmaron el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) y el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN), con el objetivo de fomentar el respeto a la legislación medioambiental y laboral en cada país. Adicionalmente, México y Estados Unidos establecieron el Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN) y la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF). Estas dos instituciones, creadas de manera explícita para responder a los objetivos del TLCAN y de su acuerdo medioambiental, tiene por finalidad ayudar a las comunidades fronterizas de ambos países en el desarrollo de proyectos de infraestructura medioambiental.

3.5.4 Evolución reciente

El pasado 1 de enero del 2001 se cumplieron siete años de vigencia del TLCAN, durante los cuales los esfuerzos colectivos se han dirigido a poner en ejercicio las disposiciones del acuerdo y gestionar las disputas derivadas de los mayores niveles de comercio e inversión. Hasta la fecha, ninguno de los tres miembros ha propuesto oficialmente ampliar el alcance del acuerdo ni someterlo a renegociación. No obstante, la elección de Vicente Fox a la presidencia de México el pasado mes de julio del 2000 ha dado origen a propuestas encaminadas a profundizar la integración regional económica.

En concreto, el presidente Fox ha definido las siguientes opciones de corto plazo para profundizar el TLCAN⁵³: “(i) el incremento de los fondos del BDAN y la ampliación de su mandato a fin de que pueda financiar proyectos en todo el territorio mexicano, además de la frontera, y en sectores distintos de la infraestructura medioambiental; (ii) la creación, con apoyo de Canadá y Estados Unidos, de fondos públicos y privados regionales con vistas al desarrollo de las regiones más desfavorecidas de México; (iii) la ordenación del flujo de inmigrantes mexicanos a Estados Unidos, mediante la ampliación de programas de contratación temporal de trabajadores. En el largo plazo, el Presidente Fox contempla una coordinación monetaria más estrecha en el seno de la agrupación”.

Cada miembro del TLCAN ejerce el control exclusivo de su propia política arancelaria unilateral y de la negociación de acuerdos comerciales preferentes con otras naciones, en contraste con las uniones aduaneras que definen un arancel externo común y requieren la coordinación entre sus miembros en materia de política comercial. Este alto grado de autonomía en la formulación de políticas explica quizá la ausencia de esfuerzos concertados por ampliar el número de miembros del Tratado. Si bien éste está abierto al ingreso de otros países (artículo 2204), ningún país ha presentado hasta hoy su solicitud de adhesión.

Por último, cabe destacar que, los tres miembros del TLCAN participan de forma activa en las negociaciones en curso del ALCA.

⁵³ BID Departamento de Integración y Programas Regionales. Nota periódica, diciembre del 2000 “Integración y Comercio en América”.

3.6 Grupo de los Tres (G – 3).

*Población: 154.1 millones de personas.
PIB: 454.4 miles de millones de dólares.⁵⁴*

3.6.1 Origen y compromisos fundamentales.

El Grupo de los Tres está integrado por, Colombia, México y Venezuela. Su población representa 32% del total de América Latina y el Caribe y su producto interno bruto un 31.6% del de la región, de acuerdo a cifras de 1997. Entró en vigencia en enero de 1995⁵⁵.

Este acuerdo tiene características peculiares, pues reúne a países que son a su vez miembros de acuerdos e integración con objetivos más ambiciosos. Colombia y Venezuela forman parte de la Comunidad Andina, que aspira a crear un mercado común y actualmente conforma una Unión Aduanera imperfecta. México es miembro del TLCAN, una Zona de Libre Comercio exigente en sus disciplinas.

Debido a que vincula a miembros de diferentes esquemas de integración puede considerársele como una innovación y como un intento de solucionar pragmáticamente las aspiraciones de liberación de comercio dentro del marco que crean otros compromisos internacionales. En la medida en que incorpora a dos países que no son miembros de los dos polos de integración de mayor peso en el hemisferio – MERCOSUR y TLCAN – y que geográficamente son punto de convergencia entre Norteamérica, Sudamérica, Centroamérica y el Caribe puede representar un elemento de equilibrio en la integración latinoamericana y hemisférica.

La idea del Grupo de los Tres surgió en 1989, cuando sus países miembros intentaban encontrar nuevos mercados a sus exportaciones dentro de una estrategia de apertura comercial. Paralelamente se iniciaba la rehabilitación del Grupo Andino y empezaba a cobrar importancia el proyecto de una Zona de Libre Comercio Norteamericana.

Las dificultades económicas que por razones diferentes afectaron a los tres países durante el primer año de vigencia del acuerdo no han impedido un crecimiento dinámico del comercio y de las inversiones entre ellos.

El acuerdo del Grupo de los Tres contempla un programa de desgravación lineal y automática que debería conducir a una zona de libre comercio para el año 2005. La reducción de aranceles es de 10% anual. Entre Colombia y Venezuela ya existe una situación de libre comercio por su participación en la Comunidad Andina. Estos dos países también comparte un Arancel Externo Común, mecanismo no previsto en el acuerdo tripartito.

Para la entrada en vigor del acuerdo se tomaron en cuenta las diferencias entre los países participantes. México otorgó una preferencia arancelaria promedio de 35% a los productos de Colombia y Venezuela. Por su parte, estos dos países concedieron una preferencia promedio de 21% a los productos mexicanos.

Además de los asuntos propiamente comerciales se incluye en el acuerdo normas sobre inversión, servicios, propiedad intelectual y compras gubernamentales.

3.6.2 Estructura institucional.

El carácter pragmático de este esquema ha significado que su institucionalidad se limite a mecanismos de coordinación.

3.6.3 Evolución del Tratado.

En el Grupo de los Tres convergen de manera directa o indirecta los diferentes esquemas de integración del continente. Su evolución, por tanto, dependerá de las que tengan la integración regional

⁵⁴ Datos tomados de: SELA-UNESCO. “Guía de la Integración de América Latina y el Caribe 1999. en Comunicación para la integración de América Latina y el Caribe. (estos datos no están incluidos en el cuadro No9)

⁵⁵ SELA – UNESCO Guía de la Integración de América Latina y el Caribe” en Comunicación para la integración de América Latina y el Caribe.

y la hemisférica, incluyendo la influencia que el Grupo de los Tres pueda ejercer sobre ellas. Además, de su participación en el TLCAN o la Comunidad Andina, Colombia, México y Venezuela son las economías continentales de América Latina con mayores vínculos con América Central y el Caribe. Los tres países, además, han mostrado interés por un mayor acercamiento a MERCOSUR.

Estas características del Grupo de los Tres pudieran permitirle jugar un papel fundamental en la incorporación del MCCA, CARICOM y los países que no pertenecen a ningún esquema de integración al proceso más amplio de integración regional. Las relaciones económicas que cada uno de los miembros del Grupo ha establecido con esos países y acuerdos de integración pudieran servir como precedente para su vinculación con el resto de la Comunidad Andina y los países del MERCOSUR. En relación al Grupo mismo como espacio económico, este constituye un mercado importante para cada uno de sus miembros y una alternativa válida en sus respectivas políticas de inserción internacional. Particularmente notable es el dinamismo que han adquirido las inversiones entre ellos, lo que permite pensar que el intercambio tenderá a vigorizarse. La incorporación de normas respecto a inversiones, servicios, propiedad intelectual y compras gubernamentales en el acuerdo del Grupo de los Tres puede servir de punto de referencia para el avance de la integración a nivel regional.

3.7 Asociación de Estados del Caribe (AEC)

3.7.1 Origen y compromisos fundamentales.

La Asociación de Estados del Caribe (AEC) esta formada por 25 Estados Miembros: trece de CARICOM, cinco del MCCA, los del Grupo de los Tres, y cuatro no pertenecientes a otro grupo de integración económica (Cuba, Haití, Panamá República Dominicana). Además son elegibles once territorios no independientes bajo diversas formas de asociación. La República Francesa participa con respecto a Guadalupe, Guyana y Martinique y el Reino de los países Bajos respecto a Aruba y las Antillas Holandesas⁵⁶.

El objetivo de la AEC es promover la integración y la cooperación del Caribe, entendido en un sentido amplio. Reúne a las islas del Mar Caribe y a los países del continente con territorios en sus costas. Promueve un espacio económico reforzado para el comercio y la inversión con oportunidades para la cooperación y la colaboración. Hace especial énfasis en la identidad cultural y las necesidades de desarrollo de sus miembros. Entre sus prioridades se encuentra la preservación del medio ambiente y los recursos naturales de la región y la instrumentación de políticas en áreas operativas tales como cultura, educación, economía, ciencia y tecnología.

La propuesta de creación de la Asociación de Estados del Caribe fue hecha originalmente por la Comisión de las Indias Occidentales en su informe de los Jefes de Gobierno y de Estado de CARICOM. Posteriormente fue apoyada por los Jefes de Estado de CARICOM (1992) y de los países centroamericanos (1993).

El Convenio Constitutivo de la AEC fue suscrito el 24 de julio de 1994 en Cartagena de Indias, Colombia. En 1995 se celebró en Puerto España, Trinidad, la Primera Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de la AEC y se formuló la Declaración de Principios y Plan de Acción sobre Turismo, Comercio y Transporte. En esa oportunidad se eligió al titular de la Secretaría General de Asociación, cuya sede está ubicada en Puerto España. Las Reuniones Ordinarias de Ministros de la AEC se han realizado en la ciudad de Guatemala (1995), en la Habana (1996), en Cartagena de Indias (1997) y Barbados (1998).

3.7.2 Estructura Institucional.

El consejo de Ministros es el órgano principal de la Asociación. Establece las políticas y los comités especiales y supervisa el trabajo de la Secretaría.

⁵⁶Idem.

La Secretaría opera como una organización intergubernamental que desarrolla las políticas y los programas de trabajo de la Asociación.

La Asociación a designado seis Comités Especiales en áreas de interés específico. Estos son: a) Comité Especial de Desarrollo del Comercio y de Relaciones Económicas Exteriores; b) Comités Especial para la Protección y Conservación del Medio Ambiente y del Mar Caribe; c) Comité de Recursos Naturales; d) Comité de Ciencia, Tecnología, Salud, Educación y Cultura; e) Comité Especial de Administración y Presupuesto; f) Comité Especial de Turismo.

En la segunda reunión ordinaria del Consejo de Ministros, celebrada en la Habana, Cuba, en diciembre de 1996 se estableció el Fondo Especial de la AEC que operará sobre la base de contribuciones voluntarias y no condicionadas de países, organizaciones internacionales y entidades políticas y privadas.

La Comunidad del Caribe (CARICOM), el Sistema Económico Latino Americano (SELA), el Sistema de Integración Centro Americano (SICA) y la Secretaría del Trabajo General de Integración Económica Centroamericana (SIECA) son observadores fundadores de la Comunidad. También son observadores, desde 1996, Argentina, Brasil, Ecuador, España, India e Italia.

Estructura Institucional de la Asociación de Estados del Caribe.

1) INSTRUMENTOS JURÍDICOS.

Convenio Constitutivo de la Asociación de Estados del Caribe, suscrito el 24 de julio de 1994, en Cartagena de Indias, Colombia.

2) ESTRUCTURA INSTITUCIONAL.

I.- Consejo de Ministros, órgano principal

II.- Secretaría General

III.-Comités Especiales: a) de Desarrollo del Comercio y de Relaciones Económicas externas b) para la Protección y Conservación del Medio Ambiente y del Mar Caribe; c) de Recursos Naturales d) de Ciencia, Tecnología, Salud, Educación y Cultura; e) de Administración y Presupuesto; f) de Turismo.

IV.- Instituciones afines: Fondo Especial.

3.7.3 Evolución del Tratado.

La variedad de temas, tamaño de países, grados de desarrollo, situaciones jurídicas y culturales que debe enfrentar la AEC, refleja la característica de esta región como zona de confluencia de las más diversas tradiciones y potencias históricas. El logro de propósitos comunes y una participación plena de esta región en la vida internacional constituye un desafío no sólo para sus países miembros, sino también para la capacidad de la comunidad internacional de hacer realidad los objetivos de pluralidad y participación de las economías pequeñas en los benéfico del desarrollo.

El Plan del tratado de la Asociación hace especial énfasis en el turismo, el comercio, el transporte y la preservación del medioambiente. También otorga importancia a la participación coordinada en los foros internacionales y a la cooperación operativa entre sus miembros en áreas específicas.

Entre los primeros logros de la AEC pueden mencionarse la declaración del Caribe como Zona de Turismo Sustentable y la creación del Fondo Especial de la AEC.

3.8 Proliferación de acuerdo bilaterales y plurilaterales.

Actualmente los acuerdos bilaterales (y plurilaterales) entre las naciones de América Latina, el Caribe y Norteamérica se han convertido en el último decenio en un aspecto primordial del proceso regional y hemisférico de integración, el cual se ha desarrollado en esencia mediante la constitución e interrelación de diversos “núcleos de integración”. Un “núcleo” puede definirse en este contexto como un país o un grupo de países que persigue acuerdos comerciales con una amplia gama de socios, dentro y fuera de su ámbito regional, con el propósito de diversificar sus flujos comerciales. Los primeros de tales “núcleos” en el continente fueron Chile y México.

Si bien estos países han negociado distintos tipos de acuerdos, conviene hacer una distinción esencial en cuanto a la naturaleza de éstos. Muchos de los acuerdos firmados a principio de los años noventa, llamados de “primera generación”, se basaban en el modelo de la ALADI, mientras que la mayor parte de los surgidos en el segundo quinquenio de la década se inspiraron en el prototipo del TLCAN y fueron denominados de “segunda generación”. Estos dos grupo de acuerdos presentan profundas diferencias en cuanto al grado y profundidad de su cobertura.

- En los acuerdo de “primera generación” o “tipo ALADI”, el objetivo fundamental es eliminar las restricciones al movimiento de bienes entre países (barreras arancelarias y no arancelarias). Estos acuerdos emplean el marco del Tratado de Montevideo de 1980 constitutivo de la ALADI, el cual, como correspondía al momento, abordaba exclusivamente el movimiento de bienes.
- Los acuerdo de “segunda generación” abordaban, además de las restricciones al comercio entre países, las barreras derivadas del modo en que los gobiernos organizan y regulan sus economías en múltiples ámbitos antes considerados meramente internos, tales como las compras del sector público, el ejercicio de los derechos de propiedad intelectual, la regulación de los sectores de servicios y la administración de la política de competencia. Los acuerdos de segunda generación, similares al TLCAN, prevén la supervisión de aranceles; una metodología de determinación de normas de origen basada en el Sistema Armonizado (SA); normas claramente definidas sobre obstáculos técnicos al comercio y medidas sanitarias y fitosanitarias; disposiciones en materia de inversión, comercio de servicios, propiedad intelectual y política de competencia; y un régimen de resolución de conflictos basado en paneles arbitrales imparciales.

Determinados acuerdos firmados durante los diez últimos años han incluido algunos de estos elementos, aunque no la mayoría, por lo que podrían ser clasificados como acuerdos híbridos.

Chile y México pusieron en marcha su proceso e integración en 1992, mediante la negociación de un acuerdo recíproco de preferencias comerciales bajo los auspicios de la ALADI. Seguidamente, Chile negoció pactos comerciales bilaterales de diversa complejidad con cada uno de los miembros de la Comunidad Andina, así como con los países de MERCOSUR en su conjunto. En 1996, el país sureño concluyó con Canadá un acuerdo de libre comercio muy similar al TLCAN que, desde entonces, se ha convertido en el prototipo empleado por las autoridades chilenas en casi todas sus negociaciones comerciales. Como ejemplo más reciente cabe citar el acuerdo suscrito en octubre de 1999 entre Chile y los países del MCCA.

El punto de inflexión que marcó el rumbo de la política comercial mexicana fue la negociación en 1992 y posterior entrada en vigor en 1994 del TLCAN. Si bien Chile ha aplicado a su vez el “modelo TLCAN” en sus últimas negociaciones, cabría afirmar que México ha sido el principal promotor en su expansión en todo el hemisferio. En los años posteriores a la entrada en vigor del TLCAN, México cerró cuatro acuerdos de libre comercio: con Costa Rica, Colombia, Venezuela, Bolivia y Nicaragua. En 1999, Chile y México transformaron su acuerdo ALADI, firmado originalmente en 1992, en el acuerdo integral de libre comercio análogo al TLCAN. Finalmente, en el año 2000, México pactó con los países centroamericanos del Triángulo del Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras) un acuerdo de tipo TLCAN que entró en vigor el 1 de enero de 2001.

Cuadro 10.
Acuerdos Preferenciales Comerciales Bilaterales y Plurilaterales de los Países de América Latina.

ACUERDO	ENTRADA EN VIGOR
<i>Acuerdos de primera generación</i>	
Chile - México (modelo ALADI)	1992
Chile – Venezuela	1993
Bolivia – Chile	1993
Colombia – Chile	1994
Chile – Ecuador	1995
<i>Acuerdos híbridos</i>	
Chile – Mercosur	1996
Bolivia – Mercosur	1997
Chile – Perú	1998
<i>Acuerdos de segunda generación</i>	
Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)	1994
Costa Rica – México	1995
Grupo de los tres (G-3) (Colombia, México y Venezuela)	1995
Bolivia – México	1995
Canadá – Chile	1997
México – Nicaragua	1998
Chile - México (modelo TLCAN)	1999
México - Unión Europea	2000
México – Israel	2000
MCCA - República Dominicana*	2001
Caricom - República Dominicana*	2001
MCCA - Chile*	2001
México - El Salvador/Guatemala/Honduras	2001
México - Asociación Europea de Libre Comercio	2001

*Pendiente de aprobación legislativa.

Fuente: BID, Departamento de Integración y Programas Regionales.

Si Chile y México fueron los primeros “núcleos” de integración del continente, los países de Centroamérica parecen haber seguido la misma vía. Con todo, la visión centroamericana de diversificación de socios comerciales es la única por cuanto los cinco miembros del MCCA llevan a cabo con distintos países negociaciones sobre diferentes asuntos y en diversas combinaciones. Ya he mencionado los acuerdos entre la subregión y México, que Costa Rica y Nicaragua negociaron por su lado, en tanto que en El Salvador, Guatemala y Honduras lo hicieron colectivamente. Del mismo modo, los países centroamericanos acordaron de forma conjunta la sección normativa de sus acuerdos con la República Dominicana y Chile, y de manera individual el capítulo de acceso a mercados. En junio de 2000, Costa Rica entabló conversaciones de libre comercio con Canadá; en septiembre, Canadá, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua anunciaron el inicio de conversaciones preliminares; por último, los países centroamericanos están impulsando un acuerdo de libre comercio con Panamá inspirado en el modelo empleado con la República Dominicana y Chile.

En los últimos años, conforme se consolidaban como ejes del proceso de integración en América, México y Chile también han empezado a buscar nuevas asociaciones comerciales fuera del

hemisferio. México, según se ha visto ha suscrito recientemente acuerdos de libre comercio con Israel, la UE y AELC (Noruega, Islandia, Liechtenstein y Suiza), además de abrir negociaciones con Singapur y, según se ha comunicado, con Japón. Chile inició en septiembre de 1999 conversaciones de libre comercio con Corea del Sur y, al igual que MERCOSUR, está activamente negociando con la UE. Hace poco se anunció la negociación de una zona de libre comercio entre Estados Unidos y Chile.

En términos generales, los acuerdos bilaterales entre países del hemisferio han tenido un efecto beneficiosos sobre los intercambios comerciales (hablando en términos de volumen). Tal como se puede ver en los cuadros 11 y 12, el comercio de México con los países que han firmado acuerdos de libre cambio se ha incrementado sustancialmente en casi todos los caso.

Cuadro 11 - Intercambio de México con algunos de sus Socios Comerciales: 1992 – 1999 (1).
(millones de US\$)

Socio (Fecha del Acuerdo)	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
TLCAN (1994)	84,801	93,758	111,437	124,074	151,190	180,373	200,382	231,609
Costa Rica (1994)	117	120	122	153	243	n.d	369	442
G - 3 (1994)	627	745	907	1,144	1,166	1,733	1,450	1,321
Bolivia (1995)	20	26	33	29	38	42	42	39
Nicaragua (1998)	27	29	32	40	64	76	71	79
Chile (1992, 1999)	244	308	438	987	858	1,215	1,177	1,050

(1) Exportaciones más importaciones con los países y regiones socios de México.

Fuente: BID, Departamento de Integración Y Programas Regionales, a partir de datos oficiales nacionales.

Cuadro 12 - Intercambio de Chile con algunos de sus Socios Comerciales: 1992 – 1999 (1)
(millones de US\$)

Socio (Fecha del acuerdo)	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
México (1992,1999)	268	334	476	733	1,073	1,450	1,338	1,200
Canadá (1997)	225	264	335	411	551	564	638	579
Venezuela (1993)	206	216	213	362	454	431	413	406
Bolivia (1993)	170	175	197	222	244	321	287	215
Colombia (1994)	182	170	236	339	416	429	387	371
Ecuador (1995)	216	184	270	333	369	416	344	332
Mercosur (1996)	2,724	2,864	3,406	4,452	4,585	5,063	4,762	4,588
Perú (1998)	241	278	424	585	443	462	475	518

(1) Exportaciones más importaciones con los países y regiones socios de Chile. Las variaciones en los datos del comercio bilateral Chile / México con respecto al cuadro anterior obedece al uso de distintos países declarantes en cada caso.

Fuente: BID, Departamento de Integración Y Programas Regionales, a partir de datos oficiales nacionales.

Capítulo IV. América Latina y el Caribe en la globalidad.

4.1 La economía internacional vs la globalización.

Como en todos los debates serios se impone una definición precisa de los términos. Se trata de distinguir dos nociones que se suelen prestar a confusión: economía mundial y economía-mundo. La primera se refiere a la economía del mundo en su totalidad, el mercado del mundo entero. Por economía-mundo, se entiende la economía de sólo una porción del planeta, en la medida en que forma un todo económico, “un mundo en sí”.⁵⁷

La economía-mundo se define como una triple realidad:

- i) Se trata de un espacio geográfico que varía con lentitud. Los límites de la economía-mundo se sitúan donde comienza otra economía del mismo tipo.
- ii) La economía-mundo tiene un centro representado por una ciudad dominante. En el pasado se trataba de Estados-ciudades y en la actualidad de una capital en el sentido de capital económica. Aunque pueden existir, incluso de manera prolongada dos centros a la vez en una misma economía-mundo, uno de los dos centros termina por ser eliminado.
- iii) La economía-mundo se divide en zonas sucesivas jerarquizadas. En primer lugar el corazón, es decir, la región que se extiende alrededor de un centro. Después vienen las zonas intermedias alrededor de un pivote central y, por último, las zonas periféricas subordinadas y dependientes de las primeras.

Hasta 1750 los centros dominantes fueron ciudades, ciudades-Estado; Amsterdam, que domina la economía-mundo a finales del siglo XVIII, es la última de las ciudades-Estado. Londres, nuevo centro dominador, no es una ciudad-Estado sino la capital de las islas británicas, lo que le otorga la fuerza irresistible de un mercado nacional. Este corresponde a una economía nacional entendida como “un espacio político transformado por el Estado debido a las necesidades e innovaciones de la vida material, en un espacio económico coherente unificado cuyas actividades pueden dirigirse conjuntamente en una misma dirección”⁵⁸. Dicho de otra manera, las economías nacionales son espacios económicos coherentes formados con base en espacios políticos estructurados por los Estados.

Los espacios económicos nacionales se pueden identificar a partir de cuatro dimensiones: la moneda, el mercado, las barreras a las movi­lidades de factores de producción y un conjunto de normas institucionales y compromisos sociales.

Con el propósito de volver comparables y mensurables los trabajos efectuados en una nación se necesita una medida y ésta es una de las funciones de la moneda. Así pues en palabras de Bernard Scmitt, no se puede hablar de proceso de producción si no se tiene el concepto de una medida. Así, la moneda desempeña una función esencial en la integración de un espacio económico nacional y no es una casualidad que sea indisoluble del Estado: el aprovechamiento de la moneda la realiza el banco central mediante los bancos comerciales.

El segundo componente de una economía nacional es el mercado, entendido como “un conjunto de empresas, centros de decisión autónoma vinculados entre ellos gracias a una red de intercambios que vuelve interdependientes todos los precios y todas las cantidades”. En este sentido, se considera que la economía nacional se desplaza en un espacio territorial donde toma forma la dimensión espacial del mercado. En este espacio, se considera la existencia de mecanismos de ajuste que empujan a la unificación del precio de los bienes ofrecidos en el mercado.

La tercera dimensión que define una economía nacional es la existencia de barreras que obstaculizan la movilidad externa de los factores de producción (trabajo y capital). Se trata, sobre todo, de barreras tarifarias (específicas o ad valorem) y no tarifarias (normas, cuotas, etc.) a los movimientos de mercancías y servicios, de control de los movimientos de capital y de limitaciones a

⁵⁷ Se trata de un espacio geográfico que sólo mantiene relaciones marginales con otros espacios, relaciones que por lo demás podrían suprimirse sin que esto afectara de manera significativa su dinámica económica.

⁵⁸ Fernand Braudel, *la dynamique du capitalisme*, Flammarion París, 1985, p. 103.

la libre circulación de los trabajadores. A estas barreras político-administrativas se agregan barreras lingüísticas o culturales que afectan la libre movilidad del trabajo.

El cuarto criterio que define el espacio económico nacional se refiere a la reglamentación y la política, particularmente la política económica. En dicho espacio existe todo un arsenal de mecanismos de intervención (monetarios, fiscales, laborales, sociales, etc.) expresados mediante formas institucionales y compromisos sociales (convenciones).

Una vez explicados los cuatro criterios que definen una economía nacional se puede expresar la idea de que la economía internacional supone la división de la economía-mundo en estados y la organización de las sociedades bajo la forma de estados-nación, siendo el hecho estatal el que crea las naciones y no lo inverso.

En estas circunstancias, naciones con una moneda central, un mercado interno, fronteras bien definidas y reglas en materia laboral, social y económica, son la base de una economía internacional que surge a finales del siglo XVI y principios del XVII, pero se consolida hasta el siglo XIX.

Por el contrario, hablar de economía mundial implica poner en tela de juicio este tipo de análisis. Las fronteras políticas ya no corresponden a las económicas y los mercados desbordan las naciones. La mundialización o globalización entraña una ruptura con respecto al movimiento de internacionalización, pues significa la desaparición de la economía internacional como principio de organización de la economía-mundo en el sentido de la triple realidad definida anteriormente. La internacionalización y la mundialización son dos fenómenos distintos: en tanto que la primera es un proceso que se refiere a la apertura de las economías nacionales, la segunda alude a la integración, lo que implica el cuestionamiento parcial y total de los factores que fundamentan las economías nacionales.

Siguiendo al autor Gérard Kébadjian, es posible afirmar que el modelo puro de “economía mundial integrada” correspondería a un orden planetario aún inexistente en el cual estarían ausente las cuatro dimensiones que permiten la identificación de los espacios económicos nacionales. En dicha economía, la integración de la moneda y de los mercados, la movilidad de factores, la armonización de reglas y la convergencia de políticas económicas habrían avanzado tanto que se asistiría a la desaparición de las economías nacionales reducidas a simples cortes estadísticos sin significación económica.

Así, el modelo puro de economía mundial integrada es una abstracción en la que habrían desaparecido las propiedades que sustentan a la economía internacional. La economía mundial globalizada obedecería a su propia lógica, que dejaría de ser la de relaciones económicas entre entidades nacionales independientes. Las empresas transnacionales se habrían desprendido de su base local, los movimientos de capitales escaparían a las preferencias nacionales y los países habrían perdido el control de su moneda.

En la realidad, las lógicas “internacional” y “mundial” coexisten. Claro está, el desarrollo de todas las formas de intercambio acelera la evolución hacia la mundialización, pero los “pueblos” y las naciones no dejan de estar apegados a la defensa incluso ilusoria de la soberanía económica. En estas condiciones la economía mundo se encuentra de hecho en algún punto intermedio entre el modelo de economía internacional y el de economía mundial.

4.2 Orígenes y evolución del concepto de globalización.

Nuevas tecnologías constituyen nuevos desafíos y una nueva dinámica en las relaciones que ponen en comunicación a los países, los organismos internacionales, las comunidades humanas en general, o sea los espacios de identidad, y territorios nacionales. Si bien la mundialización en general, se analiza en términos económicos, mencionaré algunos puntos de referencia proporcionados por distintos campos de las ciencias sociales marcados por una globalización o una mundialización cuyos alcances cuestionan varios investigadores. En el trasfondo de estos cuestionamientos se plantea, aparentemente mermado, el status de la soberanía de los Estados.

La mundialización introduce una contextualización de los fenómenos políticos al suprimir la “bipolarización” Este – Oeste, Norte – Sur, pero ha creado otros mecanismos de conquista territorial;

se acentúan las manifestaciones de la transnacionalidad y de la interdependencia⁵⁹ expresada ahora mediante redes: las multinacionales, la multiplicación y dispersión de las sectas. Desde las décadas de los 70 – 80, la interdependencia de los Estados es más notable por ejemplo en el campo del medio ambiente. El neoliberalismo trata de reforzar un orden internacional vía el sistema de las Naciones Unidas y sus múltiples acciones como instrumento para mantener la paz.

Desde otra perspectiva, por ejemplo la de los filósofos, la mundialización representa la universalidad de los valores; a partir de este planteamiento se creó un neologismo: la “mundialidad” o vivencia de la universalidad⁶⁰.

A nivel cultural, este proceso expresa la convergencia, para las sociedades, de los modos de vida, es la tendencia a la difusión de una cultura universal, planetaria a través de una serie de marcas emblemáticas (Juegos Olímpicos, Disneylandia, Coca Cola) paralelamente a procesos de hibridación, de mestizaje o “criolización”.

En el campo económico se expresa la globalización financiera, o sea la integración de los mercados y de las plazas bursátiles bajo el efecto de las políticas de “desregulación”⁶¹ y el desarrollo de las Nuevas Tecnologías Informáticas y de Comunicación (NTIC). Es también la intensificación, en los últimos años, de los flujos de inversiones y de capitales a escala planetaria (profundizarse más adelante en lo que se entiende por globalización en el campo económico).

Es menester mencionar que en 1983 el economista Theodore Levitt introdujo el término de globalización para calificar la convergencia de los mercados a nivel mundial. El economista Kenichi Ohmae popularizó esta noción proporcionando a varios estudiosos de la economía internacional un instrumento analítico y un trabajo de referencia. La globalización es una etapa novedosa en el desarrollo de las multinacionales: la gestión a nivel mundial del conjunto de las actividades de una firma multinacional, de la búsqueda y del desarrollo mediante la comercialización pasando por la producción. La globalización financiera viene acompañada de la consolidación de las grandes plazas bursátiles y la emergencia de las “global cities” (Nueva York, Londres, Tokio...) y de la “tríada” (Estados Unidos de norte América, Unión Europea, Japón); es una nueva etapa en el desarrollo de las firmas multinacionales con la aceleración de la fusión y concentraciones en ciertos sectores (telecomunicaciones, audiovisual, informática, etc). Paralelamente se manifiesta un proceso de regionalización a través de amplias zonas de libre intercambio, que tienen como trasfondo la “trilateralización”: la organización de la economía mundial alrededor de tres grandes polos de desarrollo ya mencionados. En suma, una nueva realidad se viene manifestando: “Las convergencias económicas se funda sobre la homogeneidad de los espacios jurídicos y reglamentarios más que sobre las contigüedades geográficas o las sencillas “complementariedades económicas”.

Para las comunicaciones y las nuevas tecnologías: es el “tecnoglobalismo”: fusión en un mismo campo del saber de innovaciones y de tecnologías procedentes de múltiples territorios; es la instauración de “macro – sistemas técnicos” en los transportes, la producción, la comunicación. Asimismo es la revolución de las telecomunicaciones, de los medios de transmisión (cables, satélites), extensión de Internet. Todo ello puede encaminarnos hacia la “La aldea planetaria”. Los rejugos de la mundialización no se despliegan en su totalidad sobre el planeta, pero si marcan dos campos: el internacional (relaciones entre Estados: negociaciones, normas, codificaciones), y el “transnacional”

⁵⁹ Interdependencia: una noción percibida en relación primero con los problemas de medio ambiente; la toma de conciencia de su carácter transfronterizo lleva a la necesidad de tratarlos a niveles a la vez local e internacional. En el campo económico, la noción nos remite a la relativización del esquema de los años setenta (“teoría de la dependencia”) y según la cual los intercambios internacionales mantienen relaciones de dependencia económica de los países de la periferia (en desarrollo) en relación al centro (países industrializados). Las teorías recientes subrayan la interpretación de los centros y de las periferias.

⁶⁰ Hubo un “proyecto de paz perpetua” en las ideas kantianas que podrían apuntar hacia reflexiones sobre la posibilidad de un gobierno mundial – calculándose difícilmente su carga de utopía.

⁶¹ Desregulación: movimiento impulsado en los 70 – 80, en los Estados Unidos, Inglaterra que tiende a suprimir o flexibilizar reglamentaciones consideradas como nocivas para el buen funcionamiento de la economía.

que flexibiliza las fronteras. Las grandes empresas mundiales son multinacionales por su localización y la producción de sus filiales, son transnacionales por sus estrategias, sistemas de información y maniobras financieras. El mundo se unifica, pero sobre la base de la diferencia. A falta de la disposición de una legitimidad mundial, la globalización es imperfecta, inconclusa, lo que nos aleja de un “fin de la historia” y también de la desaparición del Estado – Nación.

Así pues, en el campo económico el término globalización aparece a principios de los ochenta, cuando intelectuales y periodistas anglosajones comienzan a hablar de ella. El término se origina en la literatura dedicada a las empresas transnacionales. Más tarde designa un fenómeno complejo de apertura de las fronteras políticas y de liberalización que permite que la actividad económica se despliegue en el mundo entero. El concepto a evolucionado que ha designado diversas realidades. A este respecto Robert Boyer distingue cuatro concepciones diferentes de la globalización.⁶²

La primera concepción se le atribuye a Théodore Lewitt. Para él la globalización toca sólo los intercambios internacionales y más específicamente la gestión sobre una base mundial de las empresas transnacionales y su capacidad para implantarse en cualquier parte del mundo y vender sus productos. Según esta acepción, la globalización equivaldría a una convergencia de los mercados que permitiría a las empresas transnacionales vender los mismos bienes de la misma manera en todo el mundo.

La segunda definición es la de Kenichi Ohmane (Triade Power, 1990), de la cual ya hicimos mención en párrafos anteriores, pero trataré de matizarla un poco más. Para él, la globalización se refiere no tanto a la conquista de los mercados por las empresas como a la aplicación de una estrategia y de una forma de gestión totalmente integradas en escala mundial. Se trata, pues, de la adquisición de una visión global que conduce a la empresa de la exportación a una integración mundial de sus actividades y un control total de toda la cadena creativa: investigación y desarrollo, ingeniería, producción, marketing, financiamiento y servicios.

La tercera definición de la globalización la saca del cuadro de la gestión de las empresas transnacionales para situarla en el marco del funcionamiento del sistema internacional. En esta perspectiva más bien macroeconómica, destaca el intento de las empresas transnacionales de redefinir las reglas del sistema internacional en su favor. Los autores que defienden esta perspectiva señalan que las transnacionales controlan una parte creciente de la producción mundial, de tal suerte que los Estados se volverían impotentes frente a sus estrategias. En estas condiciones la globalización designaría el proceso mediante el cual las empresas más internacionalizadas intentarían redefinir en su beneficio las reglas previamente impuestas por Estados – nación.

La cuarta y última definición insiste en los problemas que plantea la existencia de una economía cada vez más mundializada (dirigida en parte por las transnacionales) y la gestión de los países administrados sobre una base nacional. En el pasado la economía era internacional, dado que su evolución se encontraba determinada por la interacción de procesos operando con base en los Estados – nación. El periodo contemporáneo sería testigo del surgimiento de una economía globalizada en la cual las economías nacionales desaparecerían para rearticularse en el seno de un sistema operando directamente en escala internacional. Así, la existencia de Estados – nación resultaría contradictoria respecto a un sistema económico cada vez más globalizado.

Todas estas definiciones distan de ser equivalentes, ya que ponen el acento en uno u otro aspecto de la tendencia a la globalización que se vive en la actualidad.

Finalmente lo que entiendo por globalización y lo diré en forma esquemática es lo siguiente:

Primero, la implantación de tecnologías y procesos de trabajo que prometen al capital un amplio y renovado impulso de racionalización, es decir, una revolución tecnológica para la apertura de nuevos mercados y fuentes de ganancias. Lo cual indica que la imposición de nuevas tecnologías no es de ninguna manera el origen y la causa sino la finalidad de la globalización.

⁶² Tomado de Guillen Romo Héctor, “La globalización del Consenso de Washington” en Comercio Exterior vol. 50. núm. 2 México febrero de 2000. Robert Boyer, “Les mots et les réalités”.

Segundo, la agudización de el desplazamiento del reparto social del ingreso a favor del capital, la desintegración del Estado social y la destrucción de los compromisos sociales que se basan en él.

Tercero, que el capital internacional se traslade de un lugar a otro sin considerar las fronteras nacionales para aprovechar las mejores ubicaciones de producción a costos favorables y en el marco de una combinación de las redes de empresas de amplia cobertura mundial. Por lo tanto lo que se tiene es, la búsqueda de una mejor tasa de ganancia.

Así pues, la globalización no es un proceso económico sencillo, ni tampoco señala una “lógica” inevitable del capital, sino que es una vasta estrategia política. Esta estrategia se impuso esencialmente por el capital internacionalizado, en coordinación con los gobiernos neoliberales que, a consecuencia de la crisis, llegaron al poder. La política económica de liberalización y desregulación tiene como meta crear las condiciones políticas institucionales adecuadas para una transformación en la correlación de fuerzas de las clases, tanto nacional como internacional; he aquí la condición para la reorganización técnica de la producción capitalista. Esto conduce al cambio estructural y funcional de los Estados que los lleva a una incapacidad total para llevar adelante una regulación social y una política de bienestar en la forma tradicional. El neoliberalismo dominante desde los años setenta otorga la legitimación ideológica de esta estrategia capitalista para superar la crisis.

La globalización actual no es un mecanismo económico “objetivo” ni menos un desarrollo político cultural propio, sino una estrategia política. Lo que se puede derivar de la globalización es, en todos los sentidos, la vigencia del nuevo capitalismo, es decir, una sociedad de clases que se basa en la explotación del trabajo productivo, el cual recibe una remuneración baja si la comparamos con la remuneración de los países desarrollados.

Sin duda, el “nuevo orden mundial” en su conjunto parece tener más bien los rasgos de un caos global. Al mismo tiempo la globalización une realmente cada vez más a los seres humanos. Esto no solamente es cierto porque casi todos quedan afectados por los desastres ecológicos globales (por ejemplo, contaminación del medio ambiente, casa de especies en peligro de extinción, entre otros) que ya se están manifestando. Con las transformaciones de los últimos años se han fortalecido los impulsos hacia la democracia, el bienestar social y los derechos humanos. Tras la conclusión de la guerra fría, todos los sistemas capitalistas se encuentran ante una más intensificada presión de legitimación democrática. La globalización del capitalismo de ninguna manera ha enmudecido a los movimientos democráticos y sociales, como lo muestra el surgimiento de los zapatistas en nuestro país. En cierto sentido hasta mayor importancia les ha impreso. El desarrollo hacia nuevas formas de cooperación internacional, independientes de los aparatos estatales de dominación, puede incrementar sus oportunidades. Sin esa atención y solidaridad internacional, esa rebelión en Chiapas hubiera sido aplastada militarmente con mayor facilidad.

Cabe destacar que, la versión más radical de la tesis de la globalización afirma que las economías nacionales fueron simplemente incorporadas a los mercados mundiales y que el poder de las fuerzas de mercado anula o vuelve innecesaria cualquier posibilidad de gestión pública eficiente, sea por los estados-nación o por acuerdos internacionales o instituciones supranacionales. En esas condiciones, la recomendación que se imponen es la de adoptar políticas amistosas para los mercados. Es decir, políticas funcionales a los intereses de las clases dominantes, como son las Políticas neoliberales del Consenso de Washington.⁶³ Así, indicadores como los presentados, por la globalización, sobre el comercio y la inversión creciente se usan para justificar la aplicación de políticas neoliberales en el marco de lo que sería una economía mundial completamente transnacionalizada.

Esto quiere decir que la globalización capitalista de ninguna manera es un proyecto exitoso y completo, sino un desarrollo disputado y conflictivo cuya salida no está asegurada.

⁶³ Héctor Guillén Romo, “La contrarrevolución neoliberal”, ERA. México 1997.

4.2.1 Tendencia a la globalización de la economía.

El proceso de internacionalización del capital se puede captar mediante tres indicadores: el intercambio de mercancías con el exterior, la inversión extranjera directa (IED) y los flujos internacionales de capital-dinero.

La forma más remota de internacionalización la constituye el intercambio con el exterior. En este caso, la producción localizada en el país exportador se destina a satisfacer la demanda de la economía importadora. Tratándose de economías complementarias, las ventajas comparativas explicarían las ganancias recíprocas obtenidas del intercambio comercial. Por el contrario, tratándose de economías similares con el mismo grado de desarrollo, un fuerte comercio intrarregional o intraproducto resulta de ganancias recíprocas explicadas por la variedad de productos ofrecidos y los bajos costos provenientes de economías de escala o de gama.

Por lo tanto, los elementos más relevantes del actual sistema de intercambio son los siguientes:

- 1) Una tendencia clara a la formación de zonas de comercio muy densas alrededor de los polos de la tríada: Europa del Oeste, América del Norte y Asia del Este. La división internacional vertical del trabajo entre países desigualmente desarrollados sustentada en bienes complementarios ha dejado lugar a una división horizontal del trabajo entre países del mismo grado de desarrollo sustentada en bienes sustituibles. Así, en el Norte se realizan dos tercios del comercio mundial.
- 2) Una fuerte tendencia a la polarización de los intercambios en escala mundial con una creciente marginación de todos los países excluidos de la “regionalización” en torno a los polos de la tríada. Los países de África y gran parte de los de América Latina, orientados a la producción primaria, sufren una especialización empobrecedora dedicándose a producir bienes de base cuya demanda mundial aumenta poco en un entorno de competencia creciente. Por el contrario, se observa el ascenso de algunos países de América Latina, de Asia del Sureste y sobre todo la del Pacífico, cuya participación en el comercio mundial ha crecido de manera notable en los últimos treinta años.
- 3) Buena parte del comercio mundial se explica por la actividad de las transnacionales (un tercio del total) y por el comercio interno entre las filiales y las casas matrices (otro tanto del total).
- 4) Una tendencia creciente al aumento del comercio mundial de productos de alto valor agregado y de los servicios (sociedades financieras, aseguradoras, inmobiliarias y gran distribución).
- 5) La sustitución del paradigma de las ventajas comparativas con ganancias comerciales para todos los participantes por el de la competencia internacional en el que la competitividad de cada uno designa ganadores y los perdedores.

La segunda forma de internacionalización es la IED. En este caso, la empresa de un país se vuelve transnacional creando o comprando filiales de producción en países extranjeros. La IED tiene al menos cuatro especificidades respecto al simple intercambio de bienes y servicios:

- 1) no tiene, como el simple intercambio comercial, una naturaleza autoliquidativa inmediata (pago al contado) o diferida (crédito comercial); no se trata de una operación puntual;
- 2) permite la intervención de una dimensión intertemporal en la medida en que la decisión de implantarse en un país extranjero engendra flujos de producción, de intercambio y de repatriación de beneficios que se extienden necesariamente durante varios periodos;
- 3) implica transferencia de derechos patrimoniales y por ende de poder económico sin comparación con la simple exportación o importación, y
- 4) existe en la IED un componente estratégico evidente en la decisión de la empresa; no sólo su horizonte es mucho más vasto, sino que los motivos que la impulsan son mucho más variados.

En los años setenta el movimiento de multinacionalización de las empresas se extiende y diversifica. En particular, en los países en desarrollo la IED no sólo es atraída por la disponibilidad de recursos naturales o para saltar barreras proteccionistas, sino para beneficiarse de ventajas comparativas macroeconómicas trasladando al mismo tiempo sus propias ventajas microeconómicas. En el caso de las actividades intensivas en mano de obra se operó un movimiento de inversión directa por parte de empresas estadounidenses, europeas o japonesas. Por ejemplo, en Taiwán, Corea del Sur, Hong Kong y Singapur los inversionistas extranjeros se aprovecharon de la débil remuneración de a mano de obra local. Ahí se efectuó la instalación masiva de industrias intensivas en trabajo cuyos productos eran destinados a la exportación. Un fenómeno parecido ocurrió en México con la implantación por parte de grandes compañías estadounidenses y japonesas de empresas maquiladoras, sobre todo en la frontera norte de México, donde se utiliza mano de obra barata en la producción industrial.

Otra de las tendencias a la globalización de la economía es el hecho de que, se abandona la gran empresa centralizada concebida para una producción en masa para dejar paso a una red extendida en escala mundial. Siguiendo una estrategia de globalización, las empresas tienden a multiplicar las alianzas con sus competidores a fin de compartir las actividades de investigación, producción y comercialización contrarrestando la alianza de otras empresas. Estas alianzas competitivas constituyen una red de empresas que se apoyan entre sí estableciendo una estrategia común.⁶⁴ En estas condiciones, una parte creciente del valor y de la riqueza se produce y reparte por el mundo (en el marco de un sistema de redes de empresas vinculadas entre ellas) en función del costo de los factores o la disponibilidad de las competencias necesarias.

Dentro de este proceso – globalización – los países en desarrollo, de cierta manera, han sido marginados, salvo unos pocos – sobre todo asiáticos – que recibieron un importante flujo de IED en los noventa. En esas economías, las transnacionales encontraron una mano de obra barata relativamente calificada, infraestructuras adecuadas y estabilidad institucional.

Finalmente, gracias a los intercambios comerciales con el exterior y la inversión extranjera directa la economía real se internacionaliza cada vez más o como dicen algunos autores se mundializa. Pero cualesquiera que sean los procesos de integración real, ésta ha estado siempre retrasada respecto a la integración financiera.

La creciente integración financiera internacional se explica fundamentalmente por dos hechos: la decisión de los estados de desreglamentación de los mercados financieros y las mutaciones tecnológicas que permiten la difusión instantánea a bajo costo de la información (progreso de la ingeniería financiera y de las telecomunicaciones).

4.2.2 Efectos de la globalización en el empleo y la distribución del ingreso en los países del Norte.

La aparición en el Sudeste Asiático de una economía de exportación fundamentada en una mano de obra barata se remonta a los años sesenta, sobre todo en las industrias de ensamble con fuerte densidad de mano de obra. Habiéndose limitado primero a los “cuatro dragones” (Hong Kong, Singapur, Taiwan y Corea del Sur), la primera oleada de industrialización asiática se extiende en los años ochenta a otros países de Asia (Malasia, Indonesia, Tailandia). Poco después estos países calificados como “dragoncitos” fueron alcanzados por otros, como Vietnam y Filipinas, que no estaban dispuestos a quedarse atrás en la carrera hacia la industrialización. Finalmente la situación se generalizó a casi toda Asia con la participación de China y la India en la competencia industrial mundial.

Pero la conjunción de salarios bajos y alta capacidad tecnológica no es un fenómeno meramente asiático. Algunos países de América Latina (sobre todo Brasil y México) y los países de Europa del Este también la conocen, lo que los convierte en importantes competidores potenciales en los mercados mundiales de productos manufacturados.

⁶⁴ Como ejemplo se puede mencionar la alianza entre Renault y la Nissan, así como la producción de procesadores de Power PC de manera conjunta por la compañía Appe, IBM y Motorola.

La industria del Tercer Mundo, incluye en la actualidad la mayoría de los sectores industriales: industria ligera, industria del automóvil, construcción naval, ensamble de aviones, armamento. Aunque el Tercer Mundo sigue desempeñando un papel importante como productor de materias primas, la economía mundial contemporánea ya no funciona con base en una división internacional del trabajo, con la industria manufacturera por un lado y la producción primaria por el otro, como fue el caso antes de la Segunda Guerra Mundial.

Por lo antes mencionado, se comprende el temor por parte de los países industrializados de encontrarse en la incapacidad de hacer frente a la competencia de los países de salarios bajos y capacidad tecnológica. Se piensa que dicha competencia podría provocar una baja de los salarios o un aumento del desempleo, agravando la pobreza y la exclusión que ya se constata en el Primer Mundo. El efecto de la competencia de los países con bajos salarios y capacidad tecnológica se hace sentir de dos maneras. Antes que nada se teme que las importaciones provenientes de esos países generen pérdidas de empleos no calificados en los sectores afectados por la competencia. En segundo lugar, se teme el desplazamiento de empresas hacia países que ofrecen una mano de obra calificada barata y condiciones de inversión interesantes.

En opinión del economista francés Henri Bourguinat, “el comercio con los países de salarios bajos y capacidad tecnológica no sólo afecta el empleo sino también la desigualdad de los ingresos, en particular los salariales”. En este caso también hay problemas de evaluación, entre los que destaca la dificultad para discernir entre el papel del comercio y el del progreso técnico. No obstante, sin duda se presenta un aumento de la desigualdad de los ingresos concomitante al crecimiento de los intercambios internacionales. A este respecto, se señala que la diferencia de ingreso entre 10% de los asalariados más mal pagados se ha casi doblado en los últimos 20 años en Estados Unidos, donde 17% de los trabajadores de tiempo completo se ubica por debajo del oficial de la pobreza.⁶⁵ Así pues, en Estados Unidos como en el Tercer Mundo se verifica la existencia de individuos que tienen trabajo, cuando menos de tiempo parcial, pero no disponen de un domicilio fijo. Aunque la responsabilidad por el crecimiento de las desigualdades en Estados Unidos pueden deberse a otros factores como la inmigración, la reducción del salario mínimo, el débil poder de negociación de los sindicatos y el progreso técnico., cada vez se reconoce más la influencia del comercio internacional, sobre todo refiriéndose a su papel indirecto.

Sin embargo, la economía real se mundializa no sólo mediante el comercio sino también las relocalizaciones. Estas consisten en una transferencia de una actividad industrial o servicio fuera del territorio nacional con el propósito de separar el sitio de producción o de transformación de una mercancía del sitio de consumo. Para la empresa se trata de fabrica donde es más barato y vender donde hay mercados. A este respecto, resultan ideales los países de salarios bajos y capacidad tecnológica que están situados cerca de los mercados de los países desarrollados. Tal es el caso de México, donde se constata desde hace muchos años el desarrollo de las maquiladoras. Igualmente, las trasnacionales japonesas relocalizaron parte importante de su industria manufacturera en Tailandia y Filipinas.

El desarrollo de la industria de exportación en los países de mano de obra barata y capacidad tecnológica se ha acompañado del cierre de empresas en las naciones desarrolladas. La primera oleada de cierres afectó la industria ligera, pero desde los ochenta todos los sectores de la economía de los países desarrollados fueron afectados.

Así, la relocalización en los sectores industriales y de servicios produjo numerosos despidos con empleos perdidos y transferidos a los países de bajos salarios.

Citando nuevamente a Henri Bourguinat, “si los bienes exportados son cada vez más de alta tecnicidad y los relocalizados (o competidos por las importaciones) son intensivos en trabajo (o en recursos naturales), no se puede decir que la mundialización tendrá un efecto positivo neto en el empleo. Nadie garantiza, además, que entre los sacrificios por el comercio internacional no haya cada vez más personas de nivel técnico y cultural bajo, que más tarde tendrán dificultades para reintegrarse

⁶⁵ Guillén Romo, Héctor, op cit ., p 131.

a la economía productiva”. En estas condiciones la globalización de los procesos productivos y de los intercambios se vuelve una maquina para fabricar la exclusión en los países desarrollados.

4.2.3 Efectos de la globalización sobre el empleo y la distribución del ingreso en los países del Sur.

En los últimos veinte años la mayoría de los países del Sur se han sometido a los programas del FMI y el Banco Mundial⁶⁶. Dichos programas, impuestos en gran medida utilizando la presión de la deuda, consideran como un objetivo fundamental la apertura de las fronteras a los flujos de mercancías y servicios. Se pretende que las economías del Sur pasen de un crecimiento introvertido a un crecimiento extrovertido basado en el desarrollo de las exportaciones, sobre todo manufactureras. Más allá de los efectos sociales desastrosos provocados por las políticas de ajuste, éstas no son capaces de definir un modo coherente de desarrollo. En efecto, las posibilidades de exportaciones por parte del Tercer Mundo son limitadas aunque se considere la posibilidad absurda de sustituir totalmente a los países del Norte en el comercio internacional. Si los mercados potenciales no son suficientes para reactivar las economías del Sur (y las del Este de Europa que adoptaron desde los noventa el mismo modelo), la prioridad universal a las exportaciones conduce a una competencia generalizada entre los países del Sur y de Europa del Este. La consecuencia es una presión constante a la baja de los salarios a fin de no perder la ventaja competitiva en un entorno en que la pobreza se ha vuelto un insumo de las industrias de exportación (mientras mayor sea la pobreza menores serán los costos de la mano de obra). Así el objetivo de la competitividad entra en contradicción con un crecimiento significativo del mercado interno.

Pero este no es el único problema vinculado a la globalización. Cuando se preparaba en 1992 la firma del tratado de libre comercio entre México y Estados Unidos, Roos Perot advertía el peligro de que el mercado de su país fuera absorbido por la producción mexicana. Predecía la pérdida de competitividad de los productos estadounidenses frente a los provenientes del Sur, lo que colocaría a los empresarios de esa nacionalidad ante la triste alternativa de cerrar sus empresas o alinearse sobre las condiciones mexicanas de producción. Como todos sabemos Perot se equivocó y sucedió exactamente lo contrario. La apertura comercial iniciada a mediados de los ochenta y reforzada por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte condujo a un crecimiento de las importaciones ocasionando un déficit exterior colosal que desembocó en la crisis financiera de 1994 y en un desplome espectacular del peso mexicano.

De manera general se presentan fenómenos de aniquilamiento de empresas cuando se ponen en contacto zonas económicas con niveles de desarrollo diferente. Las condiciones que privan en el mundo desarrollado están muy alejadas de los países pobres donde el desempleo (abierto o disfrazado) es más elevado, la protección social (educación, salud, jubilación) es más débil y las normas de protección del ambiente son menos estrictas. En este entorno la apertura comercial, componente esencial de la globalización, provoca la desaparición de empleos en las actividades no competitivas. La competencia directa entre territorios del Tercer Mundo y territorios del Primer Mundo no conduce a una convergencia de niveles de desarrollo. Por el contrario, gran cantidad de industrias surgidas al amparo del modelo de industrialización por sustitución de importaciones fueron borradas del mapa. En estas condiciones, en los países donde la desigualdad del ingreso es muy fuerte y muy antigua, el crecimiento extrovertido intrínseco a la mundialización profundiza las desigualdades al favorecer a los sectores competitivos que logran insertarse de manera positiva en el mercado mundial y perjudicar a los no competitivos que no resisten el proceso de apertura.

Por si fuera poco, las industrias de exportaciones intensivas en mano de obra que logran subsistir en el Tercer Mundo en muchas ocasiones constituyen al desarrollo económico de los países productores. Esto se explica por que las economías ricas se apropian de buena parte de los ingresos de los productores directos de Tercer Mundo. En efecto, los bienes producidos en ese bloque se importan a precios excesivamente bajos, por lo que el valor registrado de las importaciones de la OCDE provenientes de aquellos países es muy bajo. Sin embargo una vez que las mercancías importadas

⁶⁶ Guillén Romo, Héctor. “El sexenio de crecimiento cero. México 1982-1988”, ERA, México, 1990

entran en el circuito de la distribución y del comercio al menudeo en los países ricos su precio aumenta de manera exorbitante. El precio al menudeo de los bienes producidos en el Tercer Mundo es muchas veces más de diez veces superior al precio pagado al productor. Así, un valor agregado correspondiente se crea artificialmente en el seno de la economía de servicios de los países ricos, sin que ninguna producción material tenga lugar. Este valor se agrega al PIB de los países ricos. Todo esto significa que la mayor parte del ingreso de los productores de las economías pobres en las industrias de exportación intensivas en mano de obra va a pasar a manos de los comerciantes intermediarios y distribuidores de los países ricos, profundizando las diferencias entre Norte y Sur.

4.3 Inserción de América Latina y el Caribe a la economía internacional.

4.3.1 Procesos externos

Los países latinoamericanos, en lo externo, se reubican en sistema internacional de interdependencia asimétrica; y en lo interno, se ven afectados por las vicisitudes, los requerimientos y los costos de un crecimiento neocapitalista-periférico⁶⁷. Ello crea una brecha diferencial entre países desarrollados-centrales-dominantes, que tienen o pueden adquirir un status de potencia, por una parte, y países en desarrollo o de desarrollo insuficiente-periféricos-subordinados, con baja probabilidad de progreso autónomo y de ascenso en la jerarquía⁶⁸. Los países latinoamericanos tienen una capacidad promedio más o menos reducida para la autonomía nacional, en términos de adopción de modelos de desarrollo y sociedad, de políticas internas, de independencia y de comportamiento internacional. La subordinación hacia lo externo constituye el marco de referencia fundamental, condicionante de sus estructuras, proceso y conductas; les impone patrones homogeneizantes y totalizantes de los centros desarrollados, producidos y aplicados a partir y a través de los siguientes ejes.

Una verdadera mutación en marcha en los países centrales incluyen los siguientes ejes a los que me refería anteriormente: la tercera revolución industrial-científico-tecnológica, sobre todo las nuevas energías; la informática y las telecomunicaciones y sus aplicaciones productivas; nuevos materiales; recreación de la industria; incremento del sector terciario; creciente dominación de los fenómenos de la vida⁶⁹.

Así, el nuevo paradigma económico-tecnológico es producido por los actores con capacidad decisoria de las grandes organizaciones privadas y públicas (tecnólogos, inversores, gerentes, políticos, administradores, tanto civiles como militares) en función de las necesidades y objetivos, problemas y soluciones que interesan a aquéllas. El paradigma es modelo orientador y normativo, aplicado e impuesto sólo dentro de tales parámetros.

La mutación en marcha presupone e incluye fuertes y rápidos avances de la internacionalización, el salto a la transnacionalización, y su estructuración en una nueva división mundial del trabajo. Se entrelazan un mercado mundial del trabajo y un mercado mundial de emplazamientos industriales. Inversiones, flujos de recursos (informacionales, financieros, tecnológicos, humanos) unidades de producción, se expande y se desplazan, se dispersan y se reintegran de diferentes maneras. Un vasto movimiento mundial de redespliegue, reubicación y relevo, reordena y redistribuye papeles, funciones y posibilidades de producción y crecimiento, respecto de regiones, países, ramas productivas, bienes y servicios, empresas, clases y grupos, organizaciones, instituciones, Estados.

Por lo tanto, las economías de los países capitalistas centrales conservan y refuerzan en conjunto el control mundial de los grandes flujos tecnológicos y científicos, comerciales y

⁶⁷ Kaplan, Marcos. "La integración internacional de América Latina: perspectivas históricas-estructurales" en "El futuro del libre comercio en el continente americano análisis y perspectivas". Sergio López Ayllón Coordinador. UNAM. 1997.

⁶⁸ Sobre las relaciones Norte / Sur, el autor recomienda consultar a Sid Ahmed, Abdelkander, "Nord-Sud: Les Enjeux. París 1981

⁶⁹ Kaplan, Marcos, "Ciencia, Estado y derecho en la tercera revolución", *Revolución tecnológica, estado y derecho*, México, UNAM-PEMEX, 1993.

financieros. En ella se mantienen y desarrollan las industrias más capital-intensivas, los focos fundamentales de la investigación científica y los grandes laboratorios, las innovaciones en tecnologías avanzadas de producción y en nuevos productos, sobre todo en los sectores dinámicos y de avanzada.

Desde los mismos centros (Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia) se exportan industrias trabajo-intensivas y contaminantes, y algunas industrias básicas (textil, automotriz, química, electrónica, naval, siderúrgica, ciertos bienes de capital). Estas exportaciones se dirigen a países en desarrollo – sobre todo los más dinámicos –, recientemente industrializados o en camino de industrialización acelerada, como los “Cuatro Dragones del Pacífico”, con bajos costos salariales y considerables mercados.

Se constituye así una nueva dependencia, primordialmente financiero-tecnológica. Para los países latinoamericanos y del Tercer Mundo en general, la especialización en bienes primarios e industriales baratos tiene el correlato del aumento del aumento de las importaciones de bienes de capital, equipos y tecnologías, financiamientos, servicios, inversiones conjuntas. El crecimiento requiere y depende cada vez más, y a cualquier precio, de las exportaciones y de nuevos financiamientos por inversiones y préstamos exteriores. Se realimenta y se refuerza el círculo del permanente endeudamiento. Los países en desarrollo como los latinoamericanos asumen los rasgos y sufren los múltiples efectos de subordinación, de especialización restructurante, y de descapitalización.

Lo anteriormente mencionado me lleva a concluir de manera parcial que procesos como la nueva división del trabajo, la transnacionalización, las nuevas tecnologías, el modelo y proyecto de integración globalizante implican, en los polos desarrollados pero también y sobre todo en las periferias de países capitalistas menores y de países en desarrollo, una constelación de factores, mecanismos y resultados de tipo reclasificador-concentrador-marginalizante. Se privilegia una minoría relativa de actividades, sectores y ramas de la economía, clases y grupos, regiones y países, en desmedro de la que en conjunto constituyen mayorías nacionales y mundiales.

4.3.2 Proceso internos.

La producción primaria y la sociedad rural sufren sus crisis e intenta incorporarse al crecimiento y la modernización. La hiperurbanización se despliega con su propia realidad y sus dimensiones a la vez que constituye al surgimiento de nuevos ordenamientos espaciales y a la modificación de los equilibrios interregionales. Se da pues, una industrialización sin revolución industrial, primero sustitutiva de importaciones, y luego orientada cada vez más a la exportación.

El neocapitalismo periférico asocia grandes empresas, transnacionales y nativas, que predominan en coexistencia con empresas poco productivas y rentables, y con núcleos y áreas de tipo atrasado o arcaico. Bajo el condicionamiento de la nueva división mundial del trabajo, las producciones primarias, industriales y de servicios se especializan primero en la sustitución de importaciones con destino al mercado interno, sus segmentos de grupos afluentes urbanos y para el consumo popular de masas; y luego cada vez más en la exportación a los centros desarrollados y la apelación a sus inversiones y préstamos.

El financiamiento por la exportación, los préstamos e inversiones del exterior, el endeudamiento creciente, sustituyen al proceso endógeno de acumulación de capitales, y con ello a la producción de cultura, ciencia y tecnología localmente generadas y controladas. Se combina la disponibilidad y el uso de mano de obra abundante-barata controlada y de tecnología importada, con el intervencionismo proteccionista y regulador del Estado.

El crecimiento (puramente cuantitativo) y la modernización (superficial), sin transformaciones estructurales previas o concomitantes, se disocian de un posible desarrollo integral, lo bloquean e impiden. Los beneficios del crecimiento son monopolizados por grupos minoritarios. El crecimiento insuficiente y la modernización resultan limitados y distorsionantes; presuponen, o incluyen y refuerzan, la redistribución regresiva del ingreso, la depresión de los niveles de empleo, remuneración, consumo y bienestar para la mayoría de la población. Ésta se ve condenada a la

frustración de sus necesidades y de sus expectativas de participación, a la reducción de sus opciones y posibilidades de progreso.

Por otra parte el neocapitalismo periférico conlleva o genera un diagnóstico simplificado del subdesarrollo y el desarrollo, y una propuesta de desarrollo imitativo y repetitivo de lo ocurrido con Europa, Estados Unidos, Japón, Asia Oriental y Sudoriental. Se justifica y legitima con una ideología organizada en torno de una mística del crecimiento como identificado, ilimitado, unidimensional, unilinear, material y económico, cuantificable. El crecimiento se identifica con el rendimiento, es decir, el aumento del beneficio, la productividad, la producción, el consumo y la abundancia material equiparados al bienestar y convertidos en consumismo desenfrenado.

Así, el desarrollo es identificado con el crecimiento cuantitativo y la modernización superficial o de fachada, sobre bases y dentro de los marcos del mercado (internacional y nacional), de la libre competencia, de la primacía de la gran empresa privada. Se considera y evalúa los aspectos sociales como obstáculos; se desdeña y considera sólo tardíamente el papel del Estado.

Este crecimiento se va evidenciando como productor de pobreza, privación y marginalización para grupos en conjunto mayoritarios; generador, componente y refuerzo de una polarización social y de una conflictividad política endémica, virtualmente permanente. Los países latinoamericanos se ven abocados a una perspectiva de crecimiento nulo, de estancamiento y regresión; de crisis recurrentes y acumulativas; de creciente ensanchamiento de la brecha del desarrollo respecto los países centrales.

4.3.3 América Latina y el Caribe en el concierto internacional.

En su manejo de las relaciones internacionales, el Estado latinoamericano presupone, co-produce y contribuye a mantener la constelación *dependencia-atraso-desarrollo desigual*, pero no es mero instrumento pasivo de intereses foráneos y grupos dominantes nativos. Su política exterior asume la mediación y el arbitraje entre grupos internos y foráneos, la sociedad nacional y las metrópolis, la autonomía y la dependencia externa. Existe y tiene su razón de ser en función de las realidades nacionales. Debe tener en cuenta los particularismos de sus matrices y dinámicas sociopolíticas; las necesidades de reproducción y reajuste del sistema nacional; las relaciones entre elites dirigentes, grupos y clases dominantes del país, entre sí, con grupos subalternos y sus divergencias, tensiones y conflictos. Sólo el Estado-nación puede y debe asumir los problemas de armonía y conflicto con la potencia hegemónica y otros países desarrollados, sus gobiernos y empresas transnacionales, y regular sus interrelaciones⁷⁰.

Así pues, las formas propuestas de integración responden ante todo a las dificultades, y efectos negativos de la concentración del poder a escala planetaria, de la nueva división mundial del trabajo, de las estrategias de crecimiento y modernización de la naturaleza e implicaciones del neocapitalismo periférico (caída de montos y de precios de exportación, deterioro de los términos de intercambio, debilitamiento de los flujos de inversión, endeudamiento, dificultades de balanza de pagos), de las crisis internas e internacionales y sus entrelazamientos.

En respuesta a estas amenazas y realidades, se pretende estimular el crecimiento, avanzar hacia una industrialización más integrada y autónoma. Se presupone que el comercio intralatinoamericano permitiría niveles superiores de especialización, productividad, complementariedad, optimización de factores, economías de escala, innovación tecnológica, mayores oportunidades de empleo. Se combinaría las ventajas del mercado nacional, de los mercados regionales y de acceso al mercado de los países avanzados y al mercado mundial en su conjunto. La consiguiente mejora esperada del empleo, el ingreso, el consumo y el bienestar social, impediría las repercusiones disruptivas del atraso y de la dependencia externa en condiciones de crecimiento insuficiente, explosión demográfica, revolución de las expectativas, conflictos sociales y políticos.

En segundo lugar, se propugna el mejoramiento de relaciones entre Estados latinoamericanos, y de éstos y la región con terceros países; una mayor capacidad de maniobra y negociación respecto de Estados Unidos y otros países desarrollados. Estados Unidos, la Unión Europea, la entonces hoy

⁷⁰ Kaplan, Marcos. "La integración internacional,...op. cit., p. 28.

extinta Unión Soviética, Japón, China, son percibidos como el ejemplo, la amenaza y el reto representados por grandes comunidades y espacios económicos continentales, como forma actual y para un futuro de duración imprevisible. El modelo del gran espacio económico permitiría a los Estados latinoamericanos, disponer de los recursos, las bases económicas, los cuadros sociopolíticos y el margen de independencia y maniobra internacionales que el desarrollo requiere.

Así pues, a mediados de los años ochenta, los gobiernos de América Latina y el Caribe decidieron otorgar un papel estratégico a los mercados de la región para la inserción internacional de sus economías y lograron así imprimir una orientación más coherente a la integración económica en el ámbito subregional. El dinamismo subsecuente de las transacciones intrarregionales de comercio e inversiones sorprendió a algunos analistas, que no se habían percatado de dos cambios importantes con relación a las experiencias de integración de los años sesenta. Primero, en un gran número de países de la región, el desarrollo empresarial e institucional derivado de las políticas de industrialización mediante sustitución de importaciones permitió que el comercio intrarregional se diversificara y atendiera las demandas de bienes importados de los países miembros. Segundo, los programas de estabilización y de ajuste fiscal impuestos por la crisis de la deuda externa y por la creciente interdependencia entre los países y mercados determinaron la apertura generalizada de las economías, lo que a su vez facilitó la apertura negociada en el ámbito regional.

El interés por relanzar el proceso de integración regional estuvo claramente presente en los encuentros presidenciales de los esquemas subregionales, y se constituyó en el tema básico de la Reunión de Presidentes de América del Sur, convocada por el presidente de Brasil y realizada en Brasilia entre el 31 de agosto y el 1º de septiembre de 2000. En ella, los presidentes de los países miembros del Mercosur y de la Comunidad Andina suscribieron el compromiso de completar una zona de libre comercio entre los dos esquemas antes de enero de 2002 (**Ver recuadro No1**). Cabe destacar, además que a partir de 1998 las negociaciones en curso para la formación de un Área de Libre Comercio en las Américas (ALCA) impusieron retos y estímulos para las negociaciones regionales.

Recuadro No 1

REUNIÓN DE PRESIDENTES DE AMÉRICA DEL SUR BRASILIA, 31 DE AGOSTO –1º DE SEPTIEMBRE DE 2000.

Invitados por el presidente de Brasil, se reunieron en un encuentro cumbre los presidentes de todos los países sudamericanos, más los de Guyana y Surinam, con el objeto declarado de “seguir apoyando, en América del Sur, la configuración de un área singular de democracia, paz, cooperación solidaria, integración y desarrollo económico y social compartido”. Su realización se justificó en la convicción de que la contigüidad geográfica y la comunidad y la comunidad de valores conduce a la necesidad de encarar oportunidades y desafíos específicos, en complemento a su tratamiento en otros foros regionales e internacionales.

En el comunicado emitido al final de la reunión, los presidentes identificaron una serie de dimensiones cuyo tratamiento podrá beneficiarse con un enfoque específico de cooperación sudamericana: democracia; comercio; infraestructura de integración; drogas ilícitas y delitos conexos; información; conocimiento y tecnología. Señalaron que los desafíos comunes de la globalización se podrán enfrentar mejor en la medida en que la región profundizará en el tratamiento de los grandes asuntos de la agenda económica y social internacional y continuara actuando coordinada y solidariamente en ello.

Los Jefes de Estado del Mercosur y de la Comunidad Andina se comprometieron a iniciar negociaciones para establecer, antes de enero de 2002, una zona de libre comercio entre ambos conjuntos de integración, que constituiría la base angular de un espacio económico-comercial ampliado en América del Sur en el cual participarían también Chile, Guyana y Surinam. Con respecto a la formación del ALCA, destacaron que ésta debe fundarse también en la consolidación de los

procesos subregionales y se comprometieron a intensificar la coordinación de las posiciones negociadas de los países sudamericanos.

Fuente: “Comunicado de Brasilia” y “Plan de acción para la integración de la infraestructura regional en América del Sur: una propuesta”, Revista Capítulos, No 60, Sistema Económico Latinoamericano (SELA), septiembre-diciembre de 2000, pp. 150-172.

4.3.4 Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe.

4.3.4.1 Definición del concepto.

La expresión “regionalismo abierto” se encuentra con mucha frecuencia en la literatura sobre comercio internacional de los últimos años. Su uso se ha intensificado para calificar las acciones que apuntan a incrementar la interdependencia entre los países de una zona determinada, en el marco de una tendencia hacia el libre flujo de comercio, capital, trabajo y conocimiento. A lo largo del tiempo, la noción de “regionalismo abierto”, que se originó en el contexto de la cooperación económica entre los países de Asia y el Pacífico en los años setenta, se transfirió posteriormente a los análisis relativos a la creación del espacio único europeo, así como de otros posibles bloques regionales; después, en forma más reciente, fue adoptada como marco normativo para abordar la integración regional en América Latina. En su sentido más trivial, regionalismo “abierto” se opone a regionalismo “cerrado”. Mientras este último alude a una estrategia de desarrollo basada en mercados protegidos, en el regionalismo abierto la apertura preferencial es practicada por gobiernos que profesan su compromiso con los principios y disciplinas del sistema multilateral de comercio.⁷¹

Sin embargo, cabe destacar que, la expresión “regionalismo abierto” tiene acepciones distintas en América Latina y en la zona de Asia y el Pacífico, dado que entre uno y otro regionalismo hay más diferencia que semejanzas, a causa de las distintas características y la distinta evolución histórica de estas dos grandes regiones. América Latina es un conjunto más homogéneo, desde el punto de vista lingüístico, cultura y económico, que el vasto y difuso aglomerado de países que constituyen la región de Asia y Pacífico. Por otra parte, históricamente, las relaciones económicas entre los países de esta última región han sido más intensas que entre las de América Latina.

En América Latina, regionalismo abierto y nuevo regionalismo son empleados indistintamente para describir un movimiento caracterizado por la liberalización extensiva del comercio de bienes y servicios, y los movimientos de capital, junto con la armonización de los regímenes regulatorios nacionales. Es decir, el regionalismo abierto se relaciona, a la vez, con la combinación de varias formas institucionales de liberalización comercial, y con la profundidad de los compromisos de liberalización. En última instancia, la apertura del regionalismo es dictada por el grado en que la liberalización en el ámbito regional se acerca a la liberalización generalizada y multilateral.

La CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) contribuyó al debate del concepto de “regionalismo abierto” definiéndolo como un modelo estilizado para caracterizar la tendencia presente en América Latina, en la que se conjugaban los acuerdos subregionales de liberalización con la apertura unilateral y el avance hacia la integración hemisférica. El regionalismo abierto se definiría así como la interdependencia entre acuerdos de carácter preferencial y la integración “de hecho”, determinada por las señales de mercado, como resultado de una apertura no discriminatoria. En general, se trata de un proceso de integración regional llevado a cabo en un ambiente de liberalización y de desreglamentación que, por lo tanto, es compatible y complementario con la liberalización multilateral (CEPAL 1994).⁷²

En este sentido, se puede medir cuán cerca o cuán lejos está el regionalismo del proceso multilateral por medio de dos parámetros.: i) la profundidad del proceso, es decir, la extensión y la amplitud de las normas acordadas entre los miembros del grupo, y ii) la capacidad de incorporar nuevos miembros. Los conceptos de regionalismo profundo y de regionalismo abierto reflejan los

⁷¹ Tomada de: Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. 1999 – 2000. Autor. Unidad de Comercio Internacional de la División y Financiamiento para el Desarrollo, CEPAL.

⁷² En el contexto latinoamericano, la expresión “regionalismo abierto” fue empleada por primera vez por Reynolds, Thoumi y Wettman (1993) al analizar la integración del Grupo Andino.

desafíos que se plantean a los países de las dos regiones (América Latina y Asia y el Pacífico) para lograr una mejor inserción internacional. Sin embargo, estos conceptos no deben verse como normativos, sino como operacionales. El primero se refiere al grado de soberanía en materia de política económica que los gobiernos están dispuestos a sacrificar, en aras de la armonización de las políticas nacionales, en el plano regional y multilateral. El segundo concepto apunta, al tipo de relaciones que deben establecerse con los países no pertenecientes a los acuerdos preferenciales.

Finalmente, el modelo de regionalismo abierto propuesto por la CEPAL exige que la interdependencia creciente que se da en el ámbito regional, como resultado de las acciones orientadas hacia la reducción de las barreras al comercio y a las inversiones, debe estar asociada a un aumento de la competitividad global de las exportaciones regionales. El regionalismo, por lo tanto, además de ser abierto debe abarcar otras dimensiones, que incidan no sólo en el destino sino también en la composición de los flujos comerciales. La promoción de la competitividad no depende únicamente de la liberalización comercial, sino y principalmente de un conjunto de factores que contribuyen a aumentar la competitividad sistémica de un país, factores entre los cuales han de figurar una red adecuada de infraestructura física, mecanismos de capacitación de la mano de obra, un sistema financiero eficiente, y un sistema de innovación en un marco de políticas macroeconómicas sanas. A su vez, en el ámbito regional, la competitividad sistémica está supeditada a la articulación, coordinación y armonización de las políticas nacionales de los países miembros, en áreas como transportes, telecomunicaciones, energía y creación y difusión de tecnologías.

4.3.4.2 Regionalismo latinoamericano.

Durante los últimos años se ha avanzado más en la integración real de las economías latinoamericanas que durante las cuatro décadas anteriores. Una densa trama de acuerdos regionales, subregionales, y bilaterales está logrando una liberalización creciente del comercio mutuo y una cooperación económica y política creciente. Más allá de las importantes variaciones que se observan en los acuerdos – que van desde la cooperación sectorial hasta la unión aduanera, desde la cooperación política hasta el libre comercio de bienes y servicios- virtualmente todos conciben ahora a la integración como un proceso que debe contribuir a mejorar la inserción de los países de la región en la economía mundial y a intensificar sus vínculos comerciales, financieros y de inversiones con los grandes centros internacionales.

Por otra parte, las concepciones defensivas, dirigistas y autárquicas que caracterizaron a los primeros modelos de integración de la región pertenecen al pasado. El estímulo a la competitividad a la liberalización comercial, que ahora empieza a extenderse hacia el sector de servicios está ocupando un lugar central en los esquemas que se adoptan. Si en el pasado la integración fue concebida como un instrumento de defensa colectiva contra las adversidades originadas en el sector externo, hoy tiende a ser vista como un elemento más bien ofensivo y flexible que contribuye a mejorar la inserción internacional de América Latina.⁷³ Si antes se ponía énfasis en la protección de los mercados, en la regulación y reparto de sectores para fomentar las industrias nacientes de los países miembros y en el comercio administrado, hoy se trata de mejorar la competitividad internacional y promover la liberalización conjunta. Si antes la integración era el corolario lógico del modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones y en economías cerradas, hoy procura adaptarse a las nuevas concepciones económicas, que se están imponiendo en la región (apertura comercial, desregulación, privatización, etc).⁷⁴

En diversas áreas de América Latina se observa una importante disminución de las rivalidades históricas. Las hipótesis de conflicto tradicionales de Argentina y Brasil se modificaron.

⁷³ Rosenthal, Gert. “Un informe crítico a 30 años de inserción e América Latina”, Nueva Sociedad, num. 113 mayo-junio, pp. 60-66.

⁷⁴ Van Klaveren, Alberto. “Regionalismo y multilateralismo: una convergencia necesaria”, en “El futuro de libre comercio en el continente americano: análisis y perspectivas. Sergio López Ayllón. UNAM. México 1997.

Acuerdos de libre comercio, cuantiosas inversiones mutuas, flujos turísticos de gran magnitud, oleoductos y gaseoductos y nuevas infraestructuras de comunicación y fluviales están generando una nueva realidad de interdependencia que, gradualmente, va dejando obsoletas las viejas obsesiones geopolíticas latinoamericanas.

La integración económica y física avanza y, además, ha sido complementada por la cooperación política. El Grupo de Río, integrado por casi todos los países de raíz ibérica de Sudamérica, por Panamá, por México y por representantes de dos subregiones – Centroamérica y la Comunidad del Caribe anglófono (CARICOM)-, está asumiendo un papel potencialmente muy valioso en la coordinación de las políticas exteriores latinoamericanas, la defensa y promoción de la democracia en la región, el apoyo a los procesos de integración, y la representación de América Latina en los diálogos con otras regiones o potencias.

La nueva ola de actividad regional de América Latina ha sido motivada por varios factores. En primer lugar, hay una renovada conciencia sobre el debilitamiento histórico de la participación latinoamericana en los mercados comerciales y financieros internacionales, unida a la preocupación de que la economía mundial pueda gravitar hacia bloques regionales aglutinados, como ya o mencione anteriormente, en torno a la UE, los Estados Unidos y Japón. En segundo lugar, el argumento tradicional de que los mercados nacionales de los países latinoamericanos parece todavía más válido en un contexto de creciente internacionalización económica. La fragmentación de los mercados es especialmente negativa para el sector industrial que requiere de economías de escala. La integración podría mejorar la competitividad de grandes sectores de las economías nacionales, y hacerlas también más atractivas para las inversiones externas. En tercer lugar, el nuevo regionalismo en América Latina está fuertemente asociado al proceso de democratización en la región. Las transiciones a la democracia no sólo coincidieron con la revitalización de la cooperación regional, sino que pueden establecerse una vinculación entre ambas tendencias. Los nuevos esquemas establecen una condicionalidad democrática para la incorporación y permanencia de los socios. En un comienzo esta premisa fue más bien implícita, pero en los últimos años se han establecido cláusulas democráticas con este propósito.

Cabe destacar que, la integración Latinoamericana ha incluido esfuerzos tanto regionales como subregionales. Los primeros acuerdos tuvieron un enlace subregional, pero en 1960 se adoptó un enfoque regional debido a la convicción de que podría fortalecerse la posición internacional de los países participantes. En la práctica, sin embargo, los enfoques subregionales conservaron su vigencia y han aumentado en importancia durante los últimos años, en parte porque parecen más viables homogéneos y cohesionados. Es así como se observa en los años noventa una renovación de los acuerdos subregionales en toda la América Latina. Las nuevas iniciativas están asociadas estrechamente a las políticas de reforma estructural y de apertura al comercio y las inversiones internacionales, apuntando a la creación de zonas de libre comercio y mercados comunes en plazos reducidos y a la introducción de mecanismos de coordinación económica. Estas medidas han sido adoptadas por esquemas tradicionales como el Pacto Andino y el Mercado Común Centroamericano y por iniciativas nuevas como Mercosur.

Por otra parte, cabe mencionar, que en el pasado, muchas veces se observó una tendencia a considerar los enfoques sobre regionalismo latinoamericano y el regionalismo hemisférico (tema que explico más adelante) como mutuamente excluyentes. Los partidarios de la integración y la cooperación latinoamericana la consideraban como una alternativa frente a la hegemonía estadounidense, mientras que los Estados Unidos miraban con recelo las iniciativas orientadas a fortalecer la concertación de los intereses externos latinoamericanos. Aunque debe advertirse que en la práctica las posiciones fueron más pragmáticas, en el plano de las ideas existió un contrapunto entre dos visiones del regionalismo. La primera, promovida por América Latina, postulaba una comunidad política y económica exclusivamente latinoamericana, formada por los países de raíz ibérica del continente, que compartían un legado histórico, cultural y lingüístico común y que tenían el potencial de actuar conjuntamente en el ámbito internacional, potencial que debía ejercitarse primeramente frente a los Estados Unidos. La segunda visión, promovida desde Estados Unidos,

postulaba un regionalismo interamericano liderado por la gran potencia, basado en la economía de mercado y firmemente alineado con los países occidentales.

Como en todo, era de esperarse que, no todos los países de la región compartieran este enfoque de negociaciones múltiples. Brasil, por ejemplo, se ha mostrado partidario de fortalecer un bloque subregional antes de iniciar una negociación con el TLCAN, opción que le llevó a postular el establecimiento de un acuerdo de libre comercio sudamericano. Aunque esta iniciativa del presidente Itamar Franco no fue continuada, es claro que Brasilia considera que el fortalecimiento y consolidación de un Mercosur ampliado debe ser previa a una negociación general con los Estados Unidos. En la medida en que el Mercosur es una unión aduanera y que por lo consiguiente cualquier negociación comercial debe ser emprendida conjuntamente por todos sus miembros plenos, en los hechos esta posición se extiende también a Argentina, Paraguay, y Uruguay, aun cuando sobre todo Buenos Aires observó una actitud muy favorable hacia una negociación de libre comercio con los Estados Unidos. Pero si en el ámbito económico el Mercosur exige el alineamiento de todos los países en una postura común en materia de negociaciones internacionales, no se puede decir lo mismo del ámbito político, donde se sigue observando una diversidad de posiciones. Así, se advierte una considerable distancia entre las posturas de Brasil y Argentina en materia de seguridad hemisférica y desarme. Mientras Brasilia mantiene sus divergencias con Washington en asuntos como el manejo de tecnologías sensibles o los alcances del nuevo concepto de seguridad cooperativa promovido por Washington en el hemisferio, en Buenos Aires se anuncia una relación estratégica especial con los Estados Unidos y se habla de un estatuto de aliado especial a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), posibilidades que no dejan de causar perplejidad en Brasil.

El regionalismo latinoamericano resulta más elástico de lo que parece a primera vista. Para varios países de la región no se trata de una opción que impida el establecimiento de relaciones económicas preferentes con los Estados Unidos o incluso con una serie de países ubicados fuera del continente americano. Además debe tenerse presente que la regionalización latinoamericana, medida en términos de vínculos comerciales y de inversión, es menos evidente de lo que sugieren los acuerdos e instituciones formales. Pese a la creciente importancia del Mercosur, Brasil comercia más con la UE que con América Latina, por ejemplo.

Esta realidad compleja y hasta cierto punto contradictoria explica el carácter abierto que asume el regionalismo latinoamericano. Esta apertura se expresa de cuatro maneras: Primero, las distintas opciones de inserción regional no son mutuamente excluyentes, sino que tienden a superponerse. Segundo, cada proyecto regional incluye sus propias incertidumbres y limitaciones. Tercero, los acuerdos están abiertos a la incorporación de nuevos miembros. Y, cuarto, la profundización de los esquemas regionales procura hacerse compatible con la liberalización del comercio global, evitando el surgimiento de nuevas barreras respecto de los bienes y servicios importados desde fuera de la región. Este último punto es quizás el más decisivo del regionalismo abierto, pero es a la vez el más difícil de cumplir, toda vez que por definición un acuerdo de carácter preferencial tiende a discriminar respecto de terceros países.

Es justamente esta contradicción la que ha llevado a importantes expertos y medios de opinión internacional a expresar sus reservas frente a la proliferación de acuerdos comerciales que se observan en todo el mundo y que, en su opinión, puede representar una amenaza respecto de la liberalización global. Si bien esta reserva es muy legítima, no debe perderse de vista que los acuerdos comerciales regionales y subregionales pueden ser considerados como una solución intermedia en el difícil camino hacia la liberalización comercial, que por el momento todavía se ve como muy distante. Incluso, la confusión generada por la introducción de tantos instrumentos regionales y parciales de liberalización comercial puede ser un buen estímulo para una nueva ronda de negociaciones globales.

Finalmente, el regionalismo abierto presenta también la ventaja de permitir el estrechamiento de las relaciones de América Latina con socios que se ubican fuera del continente americano, opción nada teórica si se toman en cuenta los intensos vínculos económicos y políticos que mantiene la región con la UE y que ha llevado a la negociación de diversos acuerdos marco entre países latinoamericanos y esa entidad. En el ámbito económico también se observa un aumento de los

vínculos con el Asia-pacífico, que representa el área de mayor expansión de la economía mundial y que, para varios países latinoamericanos, presenta un dinamismo mucho mayor que las relaciones con los Estados Unidos, la UE o incluso el resto de la propia región. Además, es importante recordar que dos países de la región – Chile y México – forman parte del mecanismo de Cooperación Económica del Asia Pacífico (APEC), que se a propuesto completar con un área de libre comercio entre todas las economías participantes hacia el año 2020. La participación de los países latinoamericanos en estos esquemas de cooperación y libre comercio extrarregionales hubiera sido inconcebible en el marco del regionalismo cerrado que practicó la región durante las décadas anteriores.

4.3.4.3 Regionalismo y acceso a mercados.

A lo largo de la década de los noventa, los países latinoamericanos asociaron su proceso de apertura unilateral a una participación activa en las negociaciones multilaterales, en el ámbito de la Organización Mundial de Comercio (OMC), y a la negociación de acuerdos de libre comercio plurilaterales, interregionales y bilaterales⁷⁵. De hecho la liberalización comercial y preferencial y la adopción de marcos liberadores de la inversión extranjera por parte de las economías nacionales han permitido una expansión notable del comercio intrarregional y de las inversiones entre los países de la región. Así, por primera vez el movimiento de integración regional – sea por medio de nuevos esquemas subregionales, como el Mercado Común del Sur (Mercosur), o la profundización de otros, como la Comunidad Andina⁷⁶ y el Mercado Común Centroamericano (MCCA) – dejó de ser un objeto de interés solamente en foros políticos y académicos, para tornarse en un componente de las estrategias empresariales de los grupos instalados en la región, entre los que destacan las empresas transnacionales.

En la actualidad, todos los países de América Latina y el Caribe son miembros de la OMC y, a su vez, todos participan en acuerdos subregionales y regionales, Chile, México y Perú son, además, miembros de la APEC, mientras que la totalidad de los países o los subgrupos de la región están negociando acuerdos preferenciales o de libre comercio con la Unión Europea y, en el ámbito bilateral, buscan solucionar conflictos con los países industrializados en torno de algunos aspectos clave de la normativa del comercio, como los regímenes de propiedad intelectual, las medidas antidumping y los estándares sanitarios y de calidad, además de temas tradicionales de acceso a mercados.

La amplia acción negociadora de los gobiernos de la región para lograr una apertura pactada de los mercados importadores denota que, en su percepción la liberalización unilateral tiene que complementarse con otras medidas para garantizar un mejor acceso a los mercados compradores. Como ha argumentado Paul Krugman, si el mundo fuera gobernado por economistas, la OMC no existiría, dado que para ellos la proposición del libre comercio es, en esencia, unilateral. Es decir, la teoría económica no justifica los acuerdos comerciales de concesiones recíprocas, porque los objetivos del libre comercio favorecen los intereses de un país, independientemente de lo que hagan los demás. En la práctica, sin embargo, los gobiernos prefieren desconocer la teoría, puesto que sólo se persuaden de que deben abrir sus mercados cuando reciben, como contrapartida, concesiones de apertura similar por parte de sus socios comerciales.

⁷⁵ Cabe destacar que el año de 1994 estuvo marcado por varios acontecimientos interrelacionados que pusieron de relieve la nueva complejidad de los procesos de liberalización comercial: en enero empezó a operar el TLCAN; en marzo, los acuerdos de la Ronda Uruguay se suscribieron formalmente en Marrakech, lo que posibilitó la posterior creación de la OMC, en enero de 1995. En diciembre de 1994 se realizó la Cumbre de las Américas en Miami, con la participación de jefes de Estado y de Gobierno, y se puso en marcha el proceso de formación del ALCA. Además, la séptima Reunión Cumbre del Mercosur, realizada en Ouro Preto, también en diciembre de 1994, marcó el final del periodo de formación del área de libre comercio de esta agrupación y el inicio de la etapa de unión aduanera incompleta.

⁷⁶ A comienzos de 1996, el Grupo Andino cambió su nombre por el de Comunidad Andina, como resultado de la reforma del protocolo del Acuerdo de Cartagena (Acta de Trujillo)

En efecto, aunque la liberalización comercial haya progresado a lo largo de las últimas décadas, la forma institucional de liberalización menos empleada por los países ha sido la unilateral. Otras, entre las cuales se incluyen la bilateral, la plurilateral y la multilateral, han sido seleccionadas de acuerdo con los intereses estratégicos de los participantes. Aun en el actual contexto económico caracterizado por un protagonismo de los mercados, los Estados-nacionales retienen su facultad de definir e implementar los derechos internacionales de propiedad cuando negocian con agentes privados y otros gobiernos el acceso de bienes, personas, capital y tecnología a sus territorios. Consecuentemente en economías que se globalizan y regionalizan a la vez, los Estados buscan definir y ejecutar estrategias de inserción que proporcionen a sus productos un acceso más seguro a los mercados importadores.

En los países latinoamericanos y caribeños hay una percepción muy clara de que una de las condiciones más importantes para que el modelo exportador adoptado por ellos en los últimos 15 años pueda sostener e impulsar el crecimiento de sus economías es contar con un acceso seguro y previsible a los mercados importadores. La frustración ante los limitados resultados de las negociaciones multilaterales se ha expresado en una búsqueda de modalidades contractuales complementarias que le permitan acceder a los mercados importadores. Paralelamente a su participación en las negociaciones multilaterales han llevado adelante múltiples iniciativas en los ámbitos bilateral, subregional, hemisférico e interregional con vistas a liberalizar de modo preferencial segmentos importantes del intercambio con socios comerciales específicos, marco en el que algunos países han aceptado introducir, respecto de varios temas, disciplinas más rigurosas que las acordadas en el ámbito multilateral.

Por ende, los países de la región han optado por el regionalismo como un mecanismo mediante el cual los gobiernos nacionales pueden influir en los flujos de comercio e inversión y, así, conducir su inserción económica sin perder su autonomía política. A lo largo de los últimos años, sin embargo, los gobiernos latinoamericanos y caribeños han tenido que hacer frente al desafío de definir los ámbitos y ritmos de las negociaciones en diversos foros y con distintos participantes. Como eje prioritario para ordenar estas múltiples opciones, los negociadores de la región han procurado otorgar mayor prioridad al establecimiento de reglas multilaterales que a la posibilidad de asumir compromisos en el ámbito hemisférico, mientras que, a la vez, intentan resguardar márgenes de acción para construir los espacios regionales de integración económica. La normativa multilateral constituye el marco básico para las negociaciones en los demás foros, lo que a permitido que temas complejos puedan ser abordados y analizados en grupos de tamaño más reducido. La concertación en agrupaciones subregionales permite conocer mejor las implicaciones de la convergencia y armonización de políticas públicas de diversa índole, y en grupos pequeños y más homogéneos es posible evaluar con mayor precisión los costos y beneficios de la negociación de normas y disciplinas internas.

En el marco del regionalismo abierto, las formas de liberalización unilateral, regional y multilateral se pueden articular en una complementación positiva, siempre que se cumpla una serie de requisitos (CEPAL 1996). Si bien las negociaciones simultáneas en foros subregionales, regionales, hemisféricos y multilaterales demanda esfuerzos y recursos técnicos que son escasos en los países de la región, puede existir entre ellos una relación beneficiosa de retroalimentación y aprendizaje. Bajos ciertos supuestos, se ponen en marcha un conjunto de interacciones positivas entre los ámbitos multilateral, hemisférico y subregional, gracias a lo cual los procesos internos de apertura y reforma comercial adquieren una dinámica no prevista que puede impulsar a los gobiernos, y también a la sociedad civil organizada, hacia la definición de marcos regulatorios y disciplinas más adecuados a los intereses de la región.

Asimismo, la necesidad de avanzar en la esfera de los compromisos subregionales han movido a los países a ampliar los mercados subregionales, tanto para disminuir los costos de **desviación de comercio** inherentes a esquemas reducidos, como para fortalecer la posición negociadora de la región ante terceras partes. América Latina y el Caribe enfrentan así el desafío histórico de llevar adelante la convergencia entre los esquemas de integración. En la actualidad, las

negociaciones emprendidas por el Mercosur y la Comunidad Andina con vistas a constituir una zona de libre comercio de América del Sur en la que participen todos los países miembros de ambas agrupaciones y también Chile, ofrecen una valiosa oportunidad de profundizar la convergencia entre esquemas subregionales.

Por último, resulta fundamental valorizar las posibilidades que abren las negociaciones en múltiples foros, en especial si se considera que la gran preocupación de los países latinoamericanos y caribeños en el actual proceso multilateral es dar una expresión concreta y efectiva a los requerimientos de la dimensión del desarrollo. De la misma manera, en el ámbito regional se debe lograr un mayor equilibrio de las normas que regulan el comercio regional, para permitir una participación creciente de los países de menor desarrollo relativo de la región en el comercio internacional, así como una distribución más equitativa de los costos y beneficios de la apertura y de los ajustes a los nuevos patrones de la competencia internacional.

En este contexto cabe destacar una vez más que los Ministros de Comercio del hemisferio se comprometieron a asegurar que el ALCA pudiera coexistir con acuerdos bilaterales y subregionales, en la medida en que los derechos y obligaciones bajo tales acuerdos no estuvieran cubiertos o excedieran los derechos y obligaciones contemplados en el ALCA. Por consiguiente, los acuerdos subregionales deben constituirse como uniones aduaneras efectivas, dado que el ALCA es un área de libre comercio, y avanzar además en áreas específicas, como el comercio de servicios y las políticas de protección de la competencia y de los derechos de propiedad intelectual. Es decir, en los acuerdos subregionales habría que definir derechos y obligaciones que superen los que se logren en el ámbito del ALCA. Por otra parte, en la quinta Reunión Ministerial de Comercio (Toronto, noviembre de 1999), los Ministros participantes declararon su apoyo a las nuevas negociaciones multilaterales en la OMC, pero insistieron en que las tratativas respecto del ALCA tenían una meta diferente, que era la creación de un área de libre comercio, en conformidad con las disposiciones pertinentes de la OMC, pero más ambiciosa en cuanto a extensión y cobertura de la liberalización negociada (razón de ser del regionalismo sobre el multilateralismo).

4.4 Hacia una integración Hemisférica.

4.4.1 Cronología del ALCA.

El esfuerzo por unificar las economías del Continente Americano en una sola Zona de Libre Comercio fue iniciada en la Cumbre de las Américas, llevada a cabo en diciembre de 1994 en la ciudad de Miami. Los mandatarios de las 34 democracias de la región acordaron establecer un “área de libre comercio de las Américas” (ALCA) y concluir las negociaciones para el acuerdo antes del año 2005. Asimismo, los líderes se comprometieron a lograr un avance sustancial hacia el ALCA para el año 2000. Sus decisiones se encuentran en la Declaración de Principios y el Plan de Acción de la Cumbre.⁷⁷

Desde la Cumbre de Miami, los Ministros de Comercio del Hemisferio se han reunido en seis ocasiones para formular y ejecutar un plan de trabajo para el ALCA. La primera reunión fue en junio de 1995 en Denver, Estados Unidos; la segunda fue en marzo de 1996 en Cartagena, Colombia; la tercera en mayo de 1997 en Belo Horizonte, Brasil; y la cuarta en marzo de 1998 en San José, Costa Rica; la quinta en noviembre de 1999 en Toronto, Canadá; y la sexta en abril del 2001 en Buenos Aires, Argentina.

En la Reunión Ministerial de Belo Horizonte, se acordó que las negociaciones sobre el ALCA deberían iniciarse en marzo de 1998, durante la Segunda Cumbre de las Américas, en Santiago de Chile.

La ambiciosa meta de crear un área de libre comercio de las Américas, propuesta por los líderes del continente durante la cumbre de Miami en 1994, recibió un importante impulso con la Declaración Ministerial de San José, del 19 de marzo de 1998. Este documento, acordado por los Ministros de Comercio de las 34 democracias participantes en el proceso del ALCA, ha servido de

⁷⁷ Documentos en su versión íntegra disponibles en la página oficial del ALCA en la internet.

base para la puesta en marcha formal las negociaciones hemisféricas llevadas a cabo por los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en Santiago de Chile, los días 18 y 19 de abril de 1998.

La Declaración de San José puede compararse de alguna manera con la Declaración de Punta del Este (1986), en la que se establece el inicio de las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Uruguay. Representa el Compromiso de 34 países para la realización del esquema más ambicioso de liberalización comercial desde la época de la Ronda Uruguay. Implica, asimismo, el esfuerzo más importante de integración regional llevado a cabo entre países desarrollados y países en vías de desarrollo, con el objetivo común de lograr el libre comercio y la inversión en bienes y servicios basados en reforzadas y disciplinarias reglas comerciales.

La envergadura de las negociaciones que se pondrán en marcha gracias a la Declaración de San José no tiene precedentes, ni siquiera aun bajo los estándares de la Ronda Uruguay. Estas negociaciones abarcarán todas las áreas previamente acordadas dentro del ámbito de la Organización Mundial de Comercio (OMC), con la meta sin embargo, en la medida de lo posible de ir más allá de las medidas de liberalización hemisférica previamente negociadas. Además, cabe destacar que las negociaciones del ALCA incluirán, a la vez, temas tales como: un régimen común de inversiones, compras al sector público y políticas de competencia, que no se encuentran actualmente consideradas bajo el marco de la OMC y que aún no forman parte de los acuerdos existentes entre el número de países.

De igual manera, durante las negociaciones tendientes al ALCA se examinará la relación que existe entre ciertos temas clave, como agricultura y acceso a mercados, servicios e inversión, políticas de competencia y subsidios, antidumping y derechos compensatorios, entre otros, para tener la certeza de que el resultado de las negociaciones sea lo más eficiente posible y permita una mayor liberalización comercial. Las diferencias en nivel de desarrollo y el tamaño de las economías participantes serán tomados en cuenta durante las negociaciones, para asegurar que los países más pequeños del hemisferio se beneficien de igual manera con la consecuente liberalización comercial.

4.4.2 La propuesta hemisférica de integración económica: ALCA.

La propuesta de integración hemisférica tiene dos dimensiones distintas. La primera es descrita en las Declaraciones de Principios y Planes de Acción emitidos por los 34 países⁷⁸ – es decir, esta propuesta se relaciona con la líneas generales de acción en materia social, cultural y política – involucrados en la Primera y Segunda Cumbre de las Américas, diciembre de 1994 en Miami y abril de 1998 en Santiago de Chile, como ya había mencionado anteriormente.

La segunda dimensión de esta integración es la que resulta en las negociaciones de un acuerdo de libre comercio hemisférico, conocido como Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que concluirá en el año 2005.

Este acuerdo es el objetivo central, dejando de lado las declaraciones, intenciones generales y marcos globales de acción, al resto de los pronunciamientos respecto a educación, bienestar y derechos humanos, rescatando para los intereses de los Estados Unidos la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, y por supuesto la exclusión de la participación de Cuba. Los principios de acción, difícilmente encontrarán concreción, en tanto que las negociaciones comerciales materializan aceleradamente las políticas de integración comercial.

4.4.2.1 Tendencias de la integración.

Como afirma Guerra-Borges,⁷⁹ a partir de 1990 el tema de la integración económica ha cobrado inusitada relevancia. El lenguaje que se habla se refiere a una integración comercial en corto

⁷⁸ Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Chile, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y Las Granaditas, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

⁷⁹ “La integración de América Latina y el Caribe, p.9

plazo, y aun más, de una cooperación ambiciosa, pero todo ello en plazos perentorios. El principal detonante ha sido la propuesta de llevar la integración a todo el continente.

La propuesta del ALCA, en particular después de la reunión en 1994, generó también una intensa actividad en las negociaciones en marcha y en el surgimiento de nuevos acuerdos comerciales, lo que puede interpretarse como una búsqueda por acuerdos que garanticen ventajas al quedar cubiertos por el ALCA, o la resistencia a la fuerza del propio ALCA. El primero sería la postura de los países del Caribe y México y el segundo la del Mercosur.

Entre los acuerdos más importantes, se encuentra la negociación del Mercosur y la Comunidad Andina que están tratando de reemplazar los pactos bilaterales actualmente en vigor entre los países de los dos bloques e integrar el Área de Libre Comercio de América del Sur. El Mercosur También firmó un acuerdo para negociar con la Comunidad y Mercado Común del Caribe (Caricom), en tanto que esta organización firmó un acuerdo de libre comercio con República Dominicana.

En 1999, con el inicio de negociaciones entre el Mercosur y la UE se verá reforzada la posición negociadora del bloque sudamericano frente a otros bloques, particularmente frente a la propuesta del ALCA

Como socio del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), México ofrecía la posibilidad de triangular el acceso al mercado Norteamérica aún con las normas de origen pactadas, lo que se identificó como puerta de entrada no oficial al TLCAN. Esta posibilidad se ha diluido con la firma de acuerdos de libre comercio con países como Chile y Nicaragua, con lo que se evitan los problemas de origen y se establecen convenios importantes. En el Hemisferio, México no comparte la exclusión de Cuba de los organismos regionales, y encabeza la lista de países con esta postura a pesar de ser parte del TLCAN.⁸⁰

El punto importante a considerar es que con tal panorama internacional incierto, una alternativa de los gobiernos latinoamericanos es establecer salvaguardas temporales principalmente frente a los productos asiáticos, lo que significaría una posposición temporal de sus esfuerzos de liberalización.

4.4.2.2 Recuento sobre la propuesta del ALCA.

La Iniciativa de las Américas principia en 1990 un intenso camino de reuniones técnicas y ministeriales, que se coronan con las dos reuniones presidenciales (Miami, Florida y Santiago de Chile). La iniciativa original incluía los temas de inversión extranjera y de deuda externa aunque resultaba evidente la importancia de la propuesta comercial para formar una zona de libre comercio, con el paso del tiempo se dejaron de lado las propuestas respecto a la deuda externa.⁸¹

En la Primera Cumbre de las Américas, la Declaración de Principios y el Plan de Acción reflejan un ánimo positivo por considerar que las instituciones democráticas se han fortalecido como formas de gobierno, asociando apertura de mercados, integración hemisférica y desarrollo sostenible.

Los temas en que se agruparon las propuestas fueron:

- Preservar y fortalecer la comunidad de democracias de las Américas.
- Promover la prosperidad a través de la integración económica y el libre comercio.
- Erradica la pobreza y la discriminación en el hemisferio.
- Garantizar el desarrollo sostenible y conservar nuestro medio ambiente para las generaciones futuras.

Entre las novedades que se dieron en la Cumbre de 1994, están los encuentros empresariales y un llamado a incorporar a las organizaciones no gubernamentales(ONG) como actores de la sociedad civil con sus opiniones en temas laborales y de medio ambiente. Ambos elementos intentan recuperar las propuestas de organizaciones que han mostrado en otras ocasiones, influencia en la población para difundir o modificar los términos de acuerdos comerciales, por ejemplo en las

⁸⁰ Correa López, Gabriela. “La propuesta Hemisférica de Integración Económica: ALCA”, en Revista “Economía. Teoría y Práctica” Nueva Época Número 12, año 2000. UAM.

⁸¹ Ibid., p131

negociaciones del TLCAN. Otro importante acervo lo constituyen las investigaciones de diagnóstico y compendios analíticos sobre el variado espectro de acuerdos y regulaciones en materia de intercambio comercial y convenios de invenciones, que han sido desarrollados por organismos regionales.

En Reunión de Belo Horizonte, en mayo de 1997, los ministros examinaron el avance sustancial alcanzado en la liberalización del hemisferio y se acordó:

- El consenso como principio fundamental en la toma de decisiones.
- Considerar el resultado como compromiso único comprensivo (single undertaking) para incorporar derecho y obligaciones mutuos. La coexistencia del ALCA con acuerdo bilaterales o subregionales, en la medida en que lo pactado no esté cubierto o exceda los derechos y obligaciones del ALCA.
- Ser congruente con los acuerdos de la Organización Mundial de Comercio (OMC).
- Negociación de los países individualmente o como miembros de un grupo de integración subregional.

En la siguiente reunión, celebrada en Costa Rica se recomendó el inicio de las negociaciones a partir de la Segunda Cumbre, y se establecieron los criterios de estructura y organización de las negociaciones. Las recomendaciones fueron específicas respecto a los objetivos, principios generales y área temática de los grupos de negociación.

A partir de la Cumbre de Santiago, se acordó para las negociaciones un sistema de tres sedes (Miami, Panamá y D.F.), presidencia rotativa por 18 meses (Canadá, Argentina, Ecuador, Brasil y Estados Unidos conjuntamente); y nueve Grupos de Negociación que corresponden a la agenda de discusiones (Acceso a mercados; Inversión; Servicios; Compras del sector público; Solución de diferencias; Agricultura; Derechos de propiedad intelectual; Subsidios, antidumping, y derechos compensatorios; Política de competencia), se abrió un grupo consultivo sobre economías más pequeñas y se renovó el respaldo técnico y administrativo en el Comité Tripartita integrado por la OEA, BID y la CEPAL.

Los cambios formales entre una y otra Cumbre (la de Miami y la de Santiago), los constituyen los doce grupos de trabajo originales que se transforman en estos nueve grupos de negociación que proveen información y resultados al Comité de Negociaciones Comerciales, como el órgano responsable de las directrices técnicas del proceso. También se aprecia la inclusión de algunos nuevos subtemas en el Plan de Acción.

El alcance de los compromisos es ambicioso. Según la propia cronología oficial:

“Estas negociaciones abarcarán todas las áreas previamente acordadas dentro de la Organización Mundial de Comercio, con la meta sin embargo, en la medida de lo posible, de ir más allá de las medidas de liberalización hemisférica previamente negociadas”.

El Plan de Acción de Santiago modifica ciertos temas, e incorpora en su cuerpo de iniciativas los apartados:

- Educación: la clave para el progreso.
- Preservación y fortalecimiento de la democracia, la justicia y los derechos humanos.
- Integración económico y libre comercio.
- Erradicación de la pobreza y la discriminación.

La propia modificación de los temas entre una cumbre y otra, permite descubrir que la importancia asignada a la educación se acompaña de la inclusión de la integración económica y el libre comercio, como un tema específico diluyendo la declaración anterior en donde se consideraba como promotora de la prosperidad. Claramente se expresa la visión que ubica el núcleo de la propuesta en un acuerdo de integración comercial.

Un comentario también incorporado también en abril de 1998, fue la preocupación respecto a la crisis financiera desatada en el sureste asiático.

“La volatilidad de los mercados de capitales confirma nuestra decisión de fortalecer la supervisión de bancaria en el Hemisferio, así como establecer normas en materia de divulgación y revelación de información para bancos”⁸².

Esta declaración es importante ya que refleja una preocupación por los efectos en los mercados de capitales, pero sobre todo porque se aclara que ambas regiones (sureste asiático y América) compiten en mercados de bienes manufacturados y ante la amplia devaluación sufrida, la competitividad asiática ha mejorado, y se convierte en un elemento a considerar en la evaluación de los resultados a lograr con la apertura comercial, en el corto plazo.

4.4.2.3 Liderazgo de Estados Unidos y los esquemas de integración regional.

Al referirse al comercio mundial y regionalización es importante tener presente la existencia de los tres bloques económicos mundiales, con el liderazgo de Estados Unidos, Alemania y Japón. En este contexto se aprecian al menos dos elementos importantes a considerar en la reflexión sobre el ALCA:

“La formación de bloques económicos no significa [...] la creación de `sistemas productivos regionales` sino la articulación y en muchos casos la subordinación de sistemas productivos nacionales en crisis a la lógica del sistema productivo de los países avanzados”.⁸³

La regionalización de los mercados inaugura una nueva fase de la satelización de las economías periféricas, frente a la formación de grandes bloques económicos de países industriales, que no pasa por alto a los gobiernos latinoamericanos”.⁸⁴

Lo que en algún momento se edificó como contradictorio, es decir la globalización y la regionalización, se han convertido en elementos complementarios, en donde en todo caso el tinte político persiste en los argumentos de la regionalización.

Cuando se piensa en el proyecto del ALCA se aprecia que no es gratuita la revalorización del regionalismo como política comercial de los Estados Unidos. Además, la percepción de que el multilateralismo ha perdido eficacia para promover los intereses de Estados Unidos ha reforzado la alternativa de las vías bilateral y regional.

Respecto al liderazgo de los Estados Unidos, hay que tomar en cuenta dos aspectos: la extensión del TLCAN como experiencia de integración, y los llamados “temas impuestos” por Estados Unidos.

Las negociaciones del TLCAN son un precedente para el ALCA, su importancia (87% del producto hemisférico y 83% de su comercio)⁸⁵ permite esperar que las prácticas y normas de ese acuerdo se usen como referencia. Además se ubica también en este sentido, el interés de Centroamérica de reducir la desigualdad de acceso al mercado estadounidense a través de la extensión de las preferencias del TLCAN, a sus productos textiles y de vestir. Al momento de presente, resulta incierto esperar que dicho trato sea obtenido, lo cual eleva la presión por encontrar una alternativa al fin de las restricciones de cuotas del Acuerdo Multifibras del GATT, que podría ser la entrada en vigencia del propio ALCA en el año 2005, lo que significaría mantener un acuerdo de cobertura frente a los grandes productores asiáticos.

“Para Estados Unidos el TLCAN es un medio para reforzar su posición competitiva frente a los otros bloques económicos, pero sin comprometerse a una negociación activa que implicaría un proyecto tanto de integración económica como de integración política”⁸⁶

La conclusión más importante es que el ALCA se propone sólo una zona de libre comercio liderada por Estados Unidos, sin ningún compromiso de convergencia económica con otros esquemas o avances hacia una integración más profunda o mercado común. Es un acuerdo comercial,

⁸² Declaración de Principios.

⁸³ Guillén, Arturo. “Bloques regionales y globalización de la economía mundial”.

⁸⁴ Guerra-Borges, op. cit., p.10.

⁸⁵ SELA, Tendencias y opciones en la integración de América Latina.

⁸⁶ Soria, Víctor. “Las fesetas negativas del TLC como ejemplo para futuros proyectos de integración”

que aprovecha la apertura unilateral de las economías latinoamericanas, y congrega a socios desiguales bajo el principio de eliminación preferencial.⁸⁷

“El regionalismo norteamericano, instituido sobre el principio de la igualdad de compromisos y el desconocimiento del trato especial a las economías menos favorecidas permite [...] el recurso de actos unilaterales y a la amplia superioridad de la capacidad administrativa estadounidense”.⁸⁸

De aquí que los temas sujetos a negociación incluyan asuntos que están lejos de las preocupaciones latinoamericanas, y los que son centrales para ellos se consideran como parte de la política interna de Estados Unidos. Ni por error se menciona el libre tránsito de personas y en cambio se insiste en los acuerdos de inversión extranjera y los temas de servicios de alta tecnología, en donde Estados Unidos tiene ventajas comparativas, así como en la defensa de sus mecanismos antidumping.

Mucho se ha hablado también de: las formas de negociación de los Estados Unidos, su perspectiva de temas en lugar de foros, su defensa de principios independientemente de la importancia del comercio involucrado, su atención en acuerdos de rápidos resultados que le permitan negociarlo como “piso” de su siguiente negociación, en un mecanismo de espiral. Además actualmente esta involucrado en al menos once instancias bilaterales, regionales o multilaterales, desde la OMC hasta acuerdos con la UE y los países asiáticos.

Estos elementos son los que deben tener presentes los países latinoamericanos en las negociaciones del ALCA, que si están siendo convocados a negociar deberán buscar la forma de salir mejor librados en el enfrentamiento.

Por otra parte, cabe destacar que una de las conclusiones más llamativas de los autores del SELA respecto al ALCA, es que el éxito del proyecto se funda en la coincidencia de la globalización, la que unida a los mecanismo de negociación de los Estados Unidos y a las propias tendencias mundiales, ha establecido un orden de importancia “que en el mejor de los casos hace de la integración regional apenas un estado transitorio de la globalización”.⁸⁹

“[...] la lógica de los acuerdos comerciales regionales prácticamente se niega en sí misma [...] Si los Estados Unidos y sus socios siguen consistentemente esta política hasta su lógica conclusión, se puede prever que el resultado final será un mercado mundial que se aproxime al ideal de fines de siglo XIX: un libre comercio virtualmente universal, con poca o ninguna discriminación entre los socios comerciales. Si la política estadounidense resulta fructífera, el ALCA habrá contribuido a este proceso, aunque luego será eclipsado por él mismo”.⁹⁰

Esta perspectiva de que el ALCA tenderá a diluirse debe considerar que estamos hablando de un largo proceso en el tiempo, en el cual Estados Unidos aprovecha y consolida su influencia regional para imponer bloqueos al comercio de otras regiones, y América Latina misma con otras regiones. En esta perspectiva, por ejemplo las negociaciones de México y el Mercosur con la UE son de gran importancia, pues ofrecen tratos tal vez poco significativos en el corto plazo, pero de trascendencia al abrir nuevos ejes de negociación.

4.4.2.4 Ventajas y limitaciones del ALCA como proceso de integración.

Se acepta que el ALCA, como advierte la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL),⁹¹ puede coexistir con los esquemas subregionales, pero su misma existencia se constituye en un obstáculo para los esquemas de integración regional en la medida en que diluye la esencia de pasado e intereses compartidos, y hace tabla rasa de diferencias en el grado y tipo de desarrollo conseguido. Inevitablemente se consideran como socios de plenos derechos, a países que

⁸⁷ Correa López, Gabriela, op. cit., p. 135

⁸⁸ De la Reza, “Liberalización del comercio en el hemisferio occidental”, p. 63

⁸⁹ SELA, Mario Vacchino, Escenarios y desafíos de la integración latinoamericana.

⁹⁰ SELA, Craig Van Grastek, “Perspectiva de los países de América Latina y el Caribe en el ALCA.

⁹¹ CEPAL, “La iniciativa para las Américas: un examen inicial”.

intentan mejorar sus posiciones en el comercio con Estados Unidos, aun a costa de perder de vista sus grandes diferencias.

“Los beneficios reales que podría ofrecerle ALCA están superados por las expectativas. Desde el punto de vista de los Estados Unidos, es sólo una pieza en un mapa de dimensión mundial. Del lado de los latinoamericanos lo relevante sería modificar lo referente a los instrumentos de la legislación comercial de Estados Unidos, que permiten medidas unilaterales, sanciones y barreras mucho más amplias y discrecionales que las de las normas usuales en otros países”.⁹²

Un listado esquemático de los posibles efectos del ALCA permite organizar su presentación.

Entre las ventajas del acuerdo se ubica una mayor participación en el mercado norteamericano; consolidación de la apertura y acceso a mayor inversión extranjera directa, así como a mercados latinoamericanos no incluidos en los propios esquemas de integración; y aumento del poder de negociación respecto de otras áreas y terceros países.

Entre los inconvenientes destacan mayores costos de ajuste y reconversión más acelerada de actividades industriales; pérdida de preferencias en los esquemas subregionales y entre los países latinoamericanos a favor de Estados Unidos y Canadá; dificultades para obtener una rápida liberalización del sector agrícola y la eliminación de subsidios existentes en Estados Unidos y Canadá; demanda de cambios en políticas internas, como reglamentaciones laborales y medioambientalistas; mayores exigencias de reglas de origen similares al TLCAN; limitaciones en el desarrollo de políticas comerciales e industriales propias; obligaciones más estrictas en materia de inversiones y propiedad intelectual.

Así pues, si la integración comercial no es suficiente, y aun menos bajo el liderazgo de Estados Unidos, la gran pregunta pendiente es qué debería ser la integración para los países que no han optado todavía por ser del bloque de América del Norte, lo que aparentemente ya hicieron México, Centroamérica y el Caribe.

La colaboración entre países de América Latina debe contemplar una integración de mercados que incluya la libre movilidad de capital, bienes, servicios y personas, y además, que haga extensivo el comercio entre la región, así como también deberá considerar la esfera monetaria, que resulta esencial en esta integración mundial. La perspectiva de pensar que el libre comercio con Estados Unidos garantizará el acceso a éste mercado es bastante limitada.

Si se pensara que una posición conjunta garantizaría ventajas para Latinoamérica, se deberían plantear objetivos dentro de un acuerdo mínimo:

- Lograr la mayor disminución arancelaria
- Ampliar los plazos de apertura comercial en sectores específicos.
- Sustentar las concesiones en el principio de reciprocidad relativa o resultados tempranos (early harvest), en lugar del entendimiento único (single undertanking), para dar espacio a las diferencias respecto a la extensión y oportunidad del acuerdo.
- Asegurar el acceso a productos que enfrentan barreras no arancelarias.
- Evitar que las restricciones no arancelarias sean sustituidas por otras más indirectas.
- Establecer procedimientos eficaces y justos, para la solución de controversias.
- Determinar reglas claras en materia de antidumping y derechos compensatorios.
- Lograr que se reconozcan los esfuerzos unilaterales de liberalización.
- Negociar un incremento de los recursos multi y bilaterales de financiamiento.
- Mantener la flexibilidad necesaria en materia de inversión extranjera y propiedad intelectual, para garantizar los intereses en esta área.

Estas fueron las recomendaciones que hizo la CEPAL como parte de su análisis inicial de la propuesta del ALCA, y es claro que sigue vigente la importancia de dichos asuntos.

El tratamiento de las desigualdades es uno de los principales desafíos. Las dos perspectivas para tratarlas, dependen de la confianza depositada en los procesos de convergencia y en los

⁹² SELA, Manuel Trotora. “ALCA: expectativas y realidades”.

mecanismos de mercado para asignar costos y beneficios, y promover el progreso de las regiones desarrolladas. Podemos considerar que el modelo de la UE asigna importancia a las diferencias, en tanto que el modelo del TLCAN las concibe como una cuestión de plazos diferenciados.

En el ALCA solamente en el grupo consultor sobre economías más pequeñas se encuentra presente el tema de desarrollo conjunto y cooperación, lo que hace evidente la carencia de esta perspectiva de desarrollo en la integración, y que se constituye en el mayor costo de identidad que pueden llegar a pagar los países latinoamericanos.

4.4.3 ALCA: una marcha difícil.

En la III Cumbre de las Américas, celebrada el 21 de abril del 2001 en Québec, Canadá, quedó claro que los Estados Unidos han marcado, una vez más, el ritmo de las negociaciones con visos a acelerar los acuerdos y adelantar la fecha de instalación del acuerdo comercial en el 2003, idea que George W. Bush parece estar dispuesto a retomar.

Así pues, “sin ahondar en el debate sobre los beneficios y consecuencias de un acuerdo comercial de esta naturaleza, llama la atención de la impaciencia del gobierno estadounidense para poner en marcha el acuerdo, a la luz de sopesar la desaceleración económica que acecha a aquél país y una previsible recesión de impacto hemisférico.

Una vez puesto en vigor el acuerdo, los Estados Unidos podrán vender todo tipo de productos sin obstáculos ni restricciones en un mercado de más de 800 millones de personas, sin considerar las condiciones de desventajas que, en la lógica del libre comercio, padecerán los productores de la mayoría de los países del continente americano.

En el caso de México, la firma apresurada y carente de consenso del TLCAN, ha ocasionado el colapso de diversos sectores, especialmente el agrícola, debido a la falta de legislaciones que protejan a los productores. México abrió sus fronteras al libre comercio sin una base de igualdad, sin las normatividades necesarias para proteger cuestiones fundamentales como la cultura popular, las industrias culturales, la producción agropecuaria, la biodiversidad, los transgénicos y una larga lista más.

Sin una base legal que garantice igualdad y bienestar social en el terreno de la libre competencia, el grueso de los países latinoamericanos que se sumen a este mercado continental, más que aprovechar las publicitadas bondades de la apertura comercial, contribuirán a los intereses de expansión hegemónica de Estados Unidos, país que, en su histórico afán colonizador, ahora por la vía del libre comercio, siempre buscara sacar ventaja de todos los socios comerciales que tiene.

Pero, ¿qué nos hace pensar en un futuro promisorio para el continente cuándo el único ideal común entre Estados Unidos y el resto de las naciones es el libre comercio? ¿existe acaso una identidad hemisférica o nos encontramos ante la idea de un continente unido por el comercio mediante un acuerdo ad hoc a los intereses de los Estados Unidos?.

Antes de que México y muchos países del continente se deslumbren con las virtudes de un acuerdo hemisférico que urge a los Estados Unidos, será necesario analizar a profundidad el contenido, escuchar a las organizaciones de la sociedad civil – incluidas la voces de protesta –, ampliar el debate a todos los sectores involucrados con el fin de elaborar un marco legal que nos permita competir en condiciones de igualdad.

Ojalá que la prisa estadounidense no sofoque más la soberanía de las naciones del continente, el respeto a sus leyes y las posibilidades reales de desarrollo”.⁹³

Por otra parte, el presidente George W. Bush marcó lo que, según él, han de ser los plazos y los ritmos para la aprobación del ALCA al expresar que espera que el Congreso de su país autorice la vía rápida para la negociación que espera concluir antes de fin de año con todos los países de la región, sea mediante la aprobación colectiva del proyecto, sea mediante la promoción de acuerdos bilaterales de libre comercio, como el que establecerá con Chile.

⁹³ Tomado del Periódico “La Jornada” 21 de abril del 2001

Pero los plazos del presidente Bush no son los mismos que anticipan Fernando Henrique Cardoso, presidente del país más poblado (Brasil) y estratégico de América Latina, ni el venezolano Hugo Chávez, quien espera ser el eslabón para la unión entre el Pacto Andino y el Mercosur.

El primer mandatario brasileño por ejemplo, antes de ir a Québec se reunió con el presidente chino (quien promovía solidaridad con su país en el conflicto que el mismo mantiene con Estados Unidos) y auspició un nuevo orden mundial “sin arrogancias ni imposiciones”, en clara referencia a la musculosa diplomacia de Washington.

Cardoso, además, declaró que su país no aceptaría el ALCA a menos que Estados Unidos dejase de subsidiar su agricultura y de poner barreras no aduaneras a productos que son muy importantes para Brasil, cosas ambas que son muy difíciles de concretizar sobre todo en un plazo de sólo meses.

En cuanto al venezolano, recordó que según la Constitución de su país toda ley importante debe ser aprobada por un plebiscito popular, estimó que el plazo para que el ALCA entre en vigencia (2005) es demasiado estrecho y postuló el ingreso de Venezuela en el Mercosur, que el ALCA haría inútil.

Ante la imposibilidad de lograr acuerdos políticos generales (como querría Estados Unidos) se prefirió establecer una no muy definida cláusula democrática – con clara dedicatoria hoy a Cuba, y mañana a quien salga de las filas – que impediría participar en el ALCA a los países que fuesen declarados no democráticos (¿quién otorgará la etiqueta de garantía? ¿con cuáles límites y criterios? ¿no será un nuevo proceso de certificación como en el caso de las drogas?).

Se optó igualmente por circunscribir todos los esfuerzos comunes a la liberalización del comercio, en general, dejando para después la discusión de subsidios, tipos de dumping, transgénicos, contaminación, patentes, educación (sobre la cual el presidente Bush presentó la idea de que Estados Unidos cree “centros académicos de excelencia” que harían pensar en la homogeneización de los programas y de los cuadros según el modelo privatista y en crisis que impera en su país).

La Reducción por motivos tácticos y por realismo, de lo que podría ser aprobado en Québec es en sí misma una demostración de las resistencias que se oponen y que se opondrán a un plan que Washington pretende hacer aprobar a tambor batiente. Dichas resistencias, por otra parte, no provendrán sólo del continente. La Unión Europea, por ejemplo, está acelerando la negociación de su acuerdo de libre comercio con Chile y llama a toda América Latina – en particular al Mercosur – a reforzar los lazos entre los países latinoamericanos y la organización con sede en Bruselas, y al mismo tiempo impone normas más rígidas y mayores controles a los países europeos que desean incorporarse a la UE, para “blindar” mejor la “fortaleza Europea” en su competencia con Washington y cerrar el camino a Estados Unidos tanto en Turquía como en Europa Oriental.

Con la reunión de Québec, por consiguiente, vemos sólo la primera de las grandes escaramuzas de una batalla que parece será prolongada y dura.⁹⁴

4.5 Dos concepciones diferentes de la integración regional.

En este apartado intento explicar una distinción esencial entre dos tipos de acuerdos de integración que se están suscribiendo contemporáneamente en las Américas.⁹⁵ De un lado los acuerdos tipo “A”, mal llamados acuerdos de “libre comercio” que son más bien áreas preferenciales de libre mercado orientadas a acelerar la vigencia en el plano regional de los principios del multilateralismo global en el marco de los criterios del así denominado regionalismo abierto. De otro lado los acuerdos tipo “B” que incluyen compromisos ubicados más allá de la esfera de los mercados y abarcan dimensiones políticas, sociales, y culturales (**véase los cuadros 13 y 14**).

⁹⁴ Tomado del Periódico “La Jornada” 22 de abril del 2001.

⁹⁵ Esta distinción de acuerdos de integración a la que me refiero está tomada de: Armando di Filippo y Rolando Franco, “Integración Regional Desarrollo y Equidad”, CEPAL. Edit. Siglo XXI. México. 2000, pp. 58-82.

Los acuerdo tipo “B” pueden ser un poderoso instrumento en la construcción de un competitividad sistémica entre países que comparten un mismo ámbito subregional. Desde el ángulo de un desarrollo con equidad esa aptitud para competir debe evidenciarse en el aprovechamiento del creciente mercado ampliado del ámbito integrado por los impactos que existen en el empleo global. Este objetivo no es excluyente sino plenamente complementario con el de la conquista de mercados externos.

Dos puntos distintivos entre los acuerdos es que los de tipo A no se plantean compromisos vinculantes en el plano de las políticas públicas. En particular no incluyen compromisos, órganos institucionales, o recursos utilizables, para formular y llevara a cabo políticas sociales,; en tanto que los acuerdos tipo B sí lo hacen.

En América Latina y el Caribe también los acuerdos tipo B son plenamente compatibles (en escala hemisférica, regional, subregional, plurilateral o bilateral) con los criterios del regionalismo abierto. Las reglas del juego que rigen estos acuerdos se encuadran plenamente en las normas no discriminatorias del multilateralismo global que emana de la OMC y de otros organismos intergubernamentales de proyección mundial.

Desde otro ángulo también puede decirse que tanto los acuerdo de tipo A como de tipo B son, al menos para los países de América Latina, una proyección de las estrategias de desarrollo asumidas por dichos países en el decenio de los noventa. La política de liberalización económica, y de asignación de recursos con base en las señales de mercado abierto son el marco en que han estado naciendo o reformulándose ambos tipos de acuerdos.

Cabe destacar dos observaciones. Primero, que los acuerdos tipo A no incluyen dentro de sus cláusulas compromisos jurídicamente vinculantes o mecanismos específicamente creados, que impliquen alguna forma de coordinación interdependiente en el plano de las políticas públicas y mucho menos en el de las políticas sociales.

En los acuerdos tipo A, el lanzamiento del ALCA ha ido acompañado por una serie de iniciativas de cooperación que se plasmaron en la Cumbre de Santiago pero que no cuentan con compromisos jurídicamente vinculantes.

En los acuerdos tipo B sí es posible encontrar este tipo de compromisos y mecanismos que afectan las políticas públicas de los países miembros. Incluso en el plano de las políticas sociales estos compromisos y mecanismos empiezan a crearse de manera incipiente como un anticipo al estudio de mercados comunes previsto en la evolución de todos ellos. En ellos es posible identificar no sólo acciones de consulta y cooperación, sino también órganos de representación social y política, y mecanismos y convenios vinculantes orientados a reconocer y preservar derechos y garantías de nivel comunitario. Sin embargo ningún acuerdo latinoamericano tipo B ha llegado a estadios comparables a los que en la Unión Europea justifican la utilización de mecanismos y recursos supranacionales que son generados y administrados autónomamente por las propias autoridades comunitarias, y ejercen un máximo efecto vinculante en el plano jurídico.

4.5.1 Rasgos distintivos de los acuerdos de tipo “A” y tipo “B”.

Los acuerdos de tipo A son esencialmente áreas preferenciales de mercado denominadas áreas de libre comercio, las que se han estado suscribiendo a nivel bilateral, subregional, y hemisférico.

A nivel bilateral lo ejemplos más abundantes corresponden a los países que no son miembros plenos de ninguna agrupación subregional como es el caso, entre otros, de México, de Chile, de Panamá, o de República Dominicana y, en otro contexto institucional, también de Cuba. Estos países han suscrito acuerdo bilaterales con otros países de la región, y actualmente todos ellos han firmado o están en negociaciones para suscribir acuerdos subregionales con otros bloques regionales o subregionales.

Por otra parte, el único acuerdo subregional de libre comercio es el Grupo de los Tres firmado por México, Colombia y Venezuela. A nivel hemisférico opera el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. No existen acuerdo de libre comercio de nivel regional. ALADI es más bien un acuerdo marco que incluye a los países sudamericanos más México y Cuba. Sus funciones y

normativa actual están sometidas a revisión a la luz de los grandes cambios operados en la década de los noventa en el ámbito de las relaciones latinoamericanas y hemisféricas.

De acuerdo con la tendencia actual, los acuerdos de libre comercio probablemente tiendan a ser firmados entre bloques subregionales. A nivel de los bloques subregionales, el Mercosur negocia acuerdos de libre comercio con los miembros de la Comunidad Andina (CA), y Caricom lo hacen con el MCCA. Por último Mercosur negocia como bloque, un acuerdo de libre comercio con la UE y se prepara para negociar de manera conjunta su incorporación al ALCA.

De otro lado, se han iniciado las negociaciones para constituir el Acuerdo de Libre Comercio para las Américas (ALCA) que englobara a los 34 países independientes del hemisferio con la sola excepción de Cuba. A partir del año 2005, este acuerdo concluirá su periodo de negociación (como ya lo señale anteriormente) y entrará en vigencia de inmediato y se perfeccionará a través de un calendario de desgravaciones que se proyectará al primer cuarto del siglo XXI. Todos los otros acuerdos mencionados anteriormente quedarán absorbidos por este acuerdo englobador que pasará a constituirse en el único Acuerdo de Libre Comercio suscrito entre los países del Hemisferio Occidental.

Los acuerdo de tipo B son esencialmente la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la Comunidad del Caribe (Caricom), El Mercado Común Centroamericano (MCCA), y el Mercado Común del Sur (Mercosur). Estos cuatro acuerdos subregionales actualmente en vigencia, se están convirtiendo en uniones aduaneras con grados diferentes de avance e imperfección, y todos ellos aspiran a profundizar sus acuerdos en la dirección de los mercados comunes y de las comunidades económicas.

Cabe destacar que el Mercosur es el único acuerdo que mantiene relaciones comerciales más importantes con Europa, o con la propia América Latina que con Estados Unidos. No sólo es el bloque de integración más grande de la región, sino también el que parece presentar condiciones más favorables para su profundización económica, política y cultural. Esta hipótesis se sustenta en la gran distensión y espíritu colaborador que han evidenciado las relaciones entre sus miembros, incluido Chile que no posee membresía plena. La institucionalidad del Mercosur es deliberadamente reducida, y se prevé fortalecerla en respuesta a los progresivos requerimientos del Mercosur "real". Tras el Protocolo de Ouro Preto a finales de 1994, se inició formalmente la fase de Unión Aduanera, y se concedió al Mercosur personería internacional para asumir compromisos como bloque. En este momento se han iniciado negociaciones para establecer un Tratado de Libre Comercio con la CA, el que significaría prácticamente la creación de un área sudamericana de libre comercio que se anticiparía a la suscripción del ALCA.

Los tres acuerdos subregionales de América Latina (excluido Caricom) han incrementado los flujos comerciales de comercio recíproco. De hecho un porcentaje muy alto del comercio intralatinoamericano es comercio fronterizo. Evidentemente este auge del comercio subregional responde a la existencia de áreas naturales de integración que se pusieron de manifiesto con la implantación de la estrategia aperturista de inicio de los noventa. La enorme reducción de las barreras económicas al movimiento de bienes y capitales, en un marco de cercanía geográfica, idiomática y cultural se tradujo en costos de transporte y de transacción mucho más bajos entre vecinos. Se desplegaron así una serie de lazos económicos que habían estado reprimidos durante la fase del "desarrollo protegido" (1950-1975) del "endeudamiento fácil" (1975-1980) o de la "década perdida" (1980-1990).

La integración multidimensional (económica, política y cultural) resulta altamente viable entre países que constituyen áreas naturales de integración en todos estos sentidos. Existen entre estos países, importantes (pero aún incipientes) pasos en la dirección de una integración política.

Estas intenciones también son explícitas en el caso del MCCA y en el de la CA. A pesar de las diferencias fronterizas y las discrepancias políticas (a veces con un desenlace bélico), que registra la historia reciente de estos dos acuerdos subregionales, los mecanismos institucionales de la integración han seguido creciendo en el plano político: ambos acuerdos subregionales están construyendo un parlamento comunitario mediante mecanismos de elección directa y cuentan con

Tribunales de Justicia a nivel subregional. En múltiples declaraciones presidenciales recientes se ha ratificado el propósito de coordinar posiciones y estrategias en las negociaciones frente al resto del mundo.

La experiencia reciente de la integración latinoamericana parece demostrar que la integración en el plano de los mercados puede progresar mucho más rápida y sólidamente si se verifica en el marco de una integración multidimensional (económica, política y cultural) especialmente entre regiones que son áreas naturales de integración. Quizá la diferencia histórica fundamental de la presente integración latinoamericana es la coincidencia de dos procesos esenciales: **la internacionalización de las economías, y la democratización de los Estados nacionales.**

El crecimiento del comercio en el interior de los tres principales acuerdos subregionales (Mercosur, CA y MCCA) ha sido espectacular tanto en términos absolutos como proporcionales (**ver cuadro No15**). Además han crecido en términos porcentuales las exportaciones entre acuerdos (**ver cuadro No16**). De manera tendencial, parece registrarse un dinamismo de comercio que es directamente proporcional a la cercanía geográfica de las partes. Dicho brevemente **la integración Sur-Sur ha predominado ampliamente** sobre la integración comercial hemisférica o la global.

De lo antes dicho se pueden extraer algunas ideas importantes. En primer lugar se reduce el papel de “locomotora” que tradicionalmente cumplían los países desarrollados al inducir el crecimiento de los países en desarrollo y, segundo, el comercio en el interior de las agrupaciones subregionales (**comercio Sur-Sur**) es un estimulante cada vez más importante del crecimiento de muchos países. Estas tendencias relativas, no significan ni mucho menos, que los países latinoamericanos puedan descuidar los mercados hemisféricos y mundiales, hacia los cuales se dirige la mayor parte de sus exportaciones pero indica que las tendencias dinámicas de largo plazo están concediendo un papel cada vez más protagónico al comercio Sur-Sur de tipo intrarregional o intrasubregional.

En consecuencia los acuerdos tipo B son la vía a través de la cual las subregiones de América Latina intentan avanzar en la construcción de áreas de integración multidimensional y profunda. También son un mecanismo de negociación conjunta con terceros bloques sea en el plano mundial, en el hemisférico o en el regional. Hasta ahora sus modalidades han sido plenamente compatibles con los principios del multilateralismo de la OMC.

4.5.2 El ALCA y los acuerdo subregionales.

Como ya mencioné anteriormente, el ALCA se caracteriza por la cantidad sin precedentes (34) de países que entrarán en negociación; por la diversidad de sus tamaños y niveles de desarrollo; porque la mayoría de los países que negocian ya son miembros de un acuerdo subregional de integración; y sobre todo por su carácter vertical al incluir a dos países desarrollados (Canadá y Estados Unidos) que intentan concluir un acuerdo simétrico y recíproco con las otras 32 naciones americanas.

Las asimetrías existentes entre estos países no sólo se relacionan con la capacidad para competir en igualdad de condiciones cuando el acuerdo se perfeccione, sino también con los recursos intelectuales e institucionales para llevar adelante las negociaciones que se han emprendido. Cuando el ALCA entre en vigencia estos países de tamaño y desarrollo tan diferentes habrán establecido, en condiciones igualitarias, la total eliminación de las barreras al comercio de bienes y servicios, el trato nacional y no discriminatorio a los movimientos de capital productivo, y el respeto a las normas de propiedad intelectual. (“Cuando se concede un trato igual a miembros tan desiguales, los beneficios son muy desiguales”).

Es interesante observar que estos rasgos de profunda asimetría también están presentes en el ALCAN, otro acuerdo hemisférico ya suscrito y en pleno proceso de efectivización. Los dos socios menores, Canadá y México dirigen más del 80% de sus respectivas exportaciones totales hacia Estados Unidos, y un porcentaje similarmente elevado de sus importaciones provienen de ese origen. Sin embargo, en el caso de Canadá los niveles de vida y los costos laborales son bastantes cercanos a los de Estados Unidos y entre ambos países se ha desarrollado un comercio intraindustrial de tipo

Norte-Norte orientado a exportar economías de escala y especialización. El caso de México es diferente: también existe un activo comercio intraindustrial en la frontera norte de este país, pero los inversionistas que se instalan en zonas procesadoras de exportaciones (maquiladoras) de México intentan aprovechar ventajas de localización asociadas de un lado a los menores costos laborales y ambientales mexicanos, y del otro, a los bajos fletes derivados de la cercanía con el mercado de los Estados Unidos.

Los acuerdos subregionales (acuerdos de tipo “B”) de América Latina y el Caribe (MCCA, Caricom, CA y Mercosur) tienen posiciones e intereses bastante diferentes en las negociaciones del ALCA. Los dos primeros mencionados (al igual que otros países no miembros como República Dominicana) aprovechan su cercanía geográfica y sus costos salariales y ambientales relativamente más bajos, para producir bienes y servicios (incluido el turismo) destinados a abastecer el mercado de los Estados Unidos.

Por otro lado, en Sudamérica el Mercosur (con Chile que es miembro no pleno de este acuerdo) y la CAN, carecen de la localización cercana al gran mercado estadounidense como para justificar zonas procesadoras de exportaciones con tal destino. En estos bloques sudamericanos la inversión extranjera directa en manufacturas (alimentaria, automotriz, química, etc) se dirige a los propios mercados subregionales en donde se localiza. De otro lado la inversión minera-extractiva y agrícola-pecuaria se orienta mayoritariamente a los grandes mercados del mundo desarrollado, no sólo el de Estados Unidos, sino también los de Europa y Japón. La inversión transnacional en servicios mayoritariamente se destina a servir los mercados en los cuales se asienta.

Esta relación cada vez más estrecha entre comercio e inversión es una de las claves para entender los intereses recíprocos de las partes en el ALCA, y para interpretar las estrategias implícitas o explícitas de las grandes empresas transnacionales asociadas a sus ventajas de localización, de internacionalización y de control del progreso técnico.

En el caso de México, Centroamérica y el Caribe a las empresas transnacionales del mundo desarrollado les interesan sus ventajas de localización. Primero para aprovechar los bajos costos laborales y ambientales, y segundo para minimizar fletes hacia el gran mercado de los Estados Unidos (y respecto de México beneficiarse de las preferencias del ALCAN).

Pero en su relación con la CA y el Mercosur, los inversionistas transnacionales, si bien intentan aprovechar costos locales más reducidos, carecen de la ventaja competitiva asociada a la cercanía geográfica con Estados Unidos, o vinculadas a las preferencias que ese país concede a México, Centroamérica y el Caribe, las que no son extensibles a Sudamérica. Por lo tanto, en el caso de CA y el Mercosur las inversiones directas, se orientan a explotar recursos naturales abundantes y baratos destinados al mercado mundial, a desarrollar actividades manufactureras (alimentarias, química, automotrices, etc.) destinadas ante todo al propio mercado subregional, residualmente al hemisférico o mundial, y a invertir en servicios (energía, telecomunicaciones, comercio, banca, seguros, etc.) destinados también a los propios mercados subregionales.

Atendiendo a la magnitud y dinamismo económico de las diferentes subregiones que negocian el ALCA, los intereses de los Estados Unidos en materia de acceso a los mercados se orienta primordialmente hacia Sudamérica. Los mercados de México y Canadá ya poseen un alto grado de integración con la economía estadounidense y, aunque en grado menor, algo similar acontece con los pequeños mercados de Centroamérica y el Caribe. En cambio el grado de integración comercial con Sudamérica es más bajo, especialmente en el caso del Mercosur.

Para preservar intereses subregionales comunes y aprovechar “economías de escala y especialización” en materia de equipos negociadores, el Mercosur ya ha informado que negociará el ALCA en bloque. Otro tanto ha informado el CARICOM, y es probable que la CA y el MCCA terminen adoptando el mismo criterio. De esta manera se estaría reconociendo de facto que la negociación es demasiado compleja (muchos países e intereses), demasiado asimétrica (enormes

diferencias de desarrollo), y que existen bloques subregionales con intereses comunes que merecen ser defendidos conjuntamente.⁹⁶

4.6 Costos laborales, competitividad y tipos de acuerdos de integración.

Por un lado en las relaciones hemisféricas de mercado el tema de la competitividad laboral depende en grado decisivo de la relación entre salarios y productividades que corresponden a niveles diferentes de desarrollo. Tradicionalmente los países desarrollados han evidenciado, especialmente a partir de la posguerra salarios que eran mucho más altos que los correspondientes a los países en desarrollo, y reflejaban las diferencias respectivas en los niveles de vida. Los países desarrollados podían pagar esos salarios superiores porque la tecnología aplicada determinaba diferencias en las productividades laborales que eran aún más altas que las diferencias salariales. Dicho de manera simplificada, los países desarrollados mantenían su mayor competitividad porque sus diferencias de productividades respecto de los países en desarrollo, eran aún más altas que las diferencias de sus salarios. La globalización actual, con la eliminación de barreras a la movilidad del capital productivo transnacional y a la tecnología, tiende a reducir gradualmente la “brecha” de productividades laborales entre el Norte y Sur. **De aquí resulta la posibilidad por parte de muchos países en desarrollo de competir con base en productividades del Norte y salarios del Sur.**

Las principales beneficiarias de esta reducción en la brecha de las productividades laborales son las empresas transnacionales que se instalan en zonas procesadoras de exportaciones que ofrecen esta fuente de rentabilidad. Nótese que la posibilidad de aprovechar estas ganancias de productividad no dependen solamente de los bajos salarios (de lo contrario África subsahariana u otras zonas extremadamente subdesarrolladas serán receptoras de abundante inversión extranjera directa). Se requiere, además, otros requisitos institucionales relativos a la estabilidad política y social, a las garantías tributarias y cambiarias ofrecidas en las empresas y, sobre todo, a la disciplina y calificación de la fuerza laboral. También en el plano infraestructural se requieren instalaciones energéticas, camineras, portuarias que hagan técnicamente viable y rentable la instalación de zonas procesadoras de exportaciones. Además los costos laborales más reducidos no son la única fuente de rentabilidad susceptible de ser explotada por estas empresas, pues las reducciones de costos también pueden apoyarse en la permisividad ambiental, en fuentes de energía barata, etc. Por último las maquiladoras que se instalan en esas zonas suelen preferir las localizaciones cercanas a un gran mercado de demanda final. Tal es el caso de las zonas procesadoras de exportaciones de México, Centroamérica y el Caribe, bien posicionadas respecto del gran mercado de los Estados Unidos. No sólo las empresas transnacionales de los Estados Unidos aprovechan esta localización, también lo hacen las empresas sudasiáticas y europeas que se instalan, por ejemplo, en la frontera norte de México para aprovechar las ventajas institucionales de la suscripción del ALCAN por parte de dicho país.

Cuando el ALCA, a partir del año 2005 se convierta en el único acuerdo de tipo A, englobador de todos los otros acuerdos a nivel hemisférico, las principales diferencias de competitividad derivadas de la brecha de productividades se manifestarán entre los miembros del Norte (Canadá y Estados Unidos) y el resto de los países de América Latina y el Caribe. Esto es atribuible a que los acuerdos de tipo A, permiten la suscripción de compromisos entre países del Norte y del Sur. Tal es también el caso, aunque a nivel de bloques y no de países, del acuerdo de libre comercio que se negocia entre la UE y el Mercosur. En este tipo de acuerdos que unen verticalmente a naciones del Norte y del Sur, la principal fuente de fricción y de conflicto potencial radica en la posibilidad de que se siga cerrando la brecha de productividades como consecuencia de la profundización de la globalización, afectando de manera creciente las oportunidades de empleo de los trabajadores no calificados de los países del Norte.

Por otro lado, hasta la fecha no existe ningún acuerdo tipo B que incluya como suscriptores a países del Norte y del Sur. En consecuencia las diferencias salariales entre los países que integran acuerdos tipo B (como es el caso, en el Norte, de los miembros de la UE) no son tan pronunciadas ni

⁹⁶ Ibid., p. 93

generan tantas fricciones sociales potenciales derivadas del cierre de la brecha de productividades a medida que se globaliza el capital y la tecnología.

Por otra parte se tiene que, a nivel hemisférico los acuerdos como el ALCAN o el futuro ALCA enfrentan un problema de competitividad derivada de los costos laborales que se agudizará a medida que se vaya cerrando la brecha en la productividad del trabajo para cierto conjunto de actividades negociables entre el Norte y el Sur. Las actuales tendencias de muchas empresas transnacionales a cerrar sus plantas en el mundo desarrollado o a avanzar hacia megafusiones son indicios de esfuerzos por acrecentar productividades con base en la reducción de las nominas de trabajadores “caros” que laboran en el mundo desarrollado. Estas estrategias se ensayan sea para aplicar tecnologías menos intensivas en trabajo, o para sustituir los trabajadores “caros” del Norte por otros más “baratos” localizados en el Sur.

A medida que se cierra la brecha de productividades con una velocidad mucho mayor que el cierre de la brecha de salarios (aunque esto también crezca), se generan problemas potenciales para cierto tipo de actividades negociables y cierto grado de trabajadores no calificados del Norte que pueden terminar erosionando las perspectivas del ALCAN y del futuro ALCA.

Para los acuerdos tipo B, entre países en desarrollo cuyas diferencias salariales no son muy altas (por ejemplo son de 2 a 1 en vez de serlo de 10 a 1 como en los acuerdos tipo A), el cierre de la brecha de productividades entre el Norte y el Sur consolida los acuerdos, favorece el desarrollo de la competitividad sistémica de sus países miembros tomados conjuntamente frente a los países en desarrollo. Es en este tipo de países en donde todos ellos pueden simultáneamente aprovechar las ventajas que derivan de acceder a productividades desarrolladas mientras mantienen salarios que son más bajos porque responden a sus niveles medios de productividades internas. En consecuencia es en este tipo de acuerdos (tipo B entre países en desarrollo) donde puede sacarse máximo provecho de las ganancias de productividad originadas en el acceso cada vez más globalizado a las tecnologías y los capitales transnacionales. Sin embargo este aprovechamiento exige de políticas públicas coordinadas y de acciones deliberadas del Estado, sólo compatibles con las reglas de juego de Tratados de integración multidimensionales y profundos.

4.7 Efectos sociales de la integración económica en América Latina y el Caribe.

Las tecnologías de la información, y los avances en los transportes son el elemento internacionalmente articulador de otros saltos tecnológicos en el ámbito de la biotecnología, de las fuentes de energía y de los nuevos materiales.

Por lo tanto, estos procesos tecnológicos pueden tener consecuencias laborales y ambientales, al reducir radicalmente la demanda de trabajo no calificado, de materias primas y energía por unidad producida, al mismo tiempo que posibilitan la relocalización de fases de una cadena productiva en diferentes países y regiones del planeta. En particular el abaratamiento de las telecomunicaciones y el transporte, ha facilitado el desarrollo de tecnologías “blandas”⁹⁷ vinculadas a nuevas modalidades de organización productiva y de vinculación interempresarial (unidades más pequeñas y flexibles que operan en redes, establecen alianzas transitorias y se benefician de la espectacular reducción de restricciones de tiempo y espacio).

En los escenarios descritos se redefine la especialización productiva y la división internacional del trabajo, generándose un salto cualitativo en el proceso de integración productiva mundial. Cuanto mayor es la cantidad y variedad de factores productivos, de productos y de servicios que se desplazan internacionalmente, y más convergentes se vuelven las normas que regulan dichos movimientos, mayor es el grado de integración económica de los países respectivos.

⁹⁷ Las tecnologías blandas están basadas en una reorganización de actividades sin incorporación de nuevos equipos, a diferencia de las tecnologías “duras” las cuales se basan en los nuevos equipos productivos de bienes y servicios.

4.7.1 Globalización y competitividad laboral.

Los principios básicos de la Organización Mundial de Comercio (OMC) son la no discriminación y el trato nacional que, en este nuevo escenario mundial, se aplican tanto a los bienes comerciados internacionalmente, como a los servicios, la tecnología, los capitales y, en especial, a las filiales de las empresas transnacionales que se instalan en otro país. No sólo afectan a las políticas comerciales aplicadas en la frontera sino también a la reglamentación interna de la inversión directa extranjera, la propiedad intelectual y las patentes tecnológicas, las compras gubernamentales, etc.

En el mundo desarrollado, el impacto de la globalización sobre el empleo no calificado tiene que ver, en primer lugar, con el comercio de bienes y con la pérdida de competitividad de los productos intensivos en trabajo no calificado, resultante de la apertura e interdependencia de las economías nacionales. Sin embargo, este impacto puede resultar cuantitativamente ínfimo para economías de gran tamaño y apertura comercial moderada.

Probablemente a largo plazo, el impacto internacional principal sobre los niveles de actividad y empleo derivará no sólo del comercio, sino también de los efectos de traslado de actividades y unidades productivas transnacionales hacia países en desarrollo a fin de aprovechar la fuerza de trabajo, las infraestructuras, o las regulaciones ambientales que conllevan a un costo más bajo. En actividades que no están ligadas a una localización ineludible (como la minería o las basadas en otros recursos naturales), los empleos directos e indirectos generados en estos lugares de destino de la inversión serán, al menos parcialmente, las ocupaciones que podrían haberse creado en los países de origen de dichas casas matrices.

Por efecto de la apertura de las economías esos productos ingresan a los países desarrollados a niveles de competitividad que no pueden ser emulados por los de actividades similares que se llevan a cabo con mayores costos (laborales, ambientales, o infraestructurales) característicos de los países desarrollados.

Aunque éstos tienen costos por trabajador ocupado superiores a muchos países en desarrollo, sus productividades laborales (y totales) son tan altas que deberían poder competir con aquellos bajos costos. *Sin embargo lo históricamente inédito de los nuevos escenarios, es que muchos países, en desarrollo pueden reproducir las condiciones técnicas necesarias para generar productividades comparables a las de los países ricos, pero manteniendo costos sustancialmente más bajos.*⁹⁸

Frecuentemente estos resultados se han logrado mediante la creación de ámbitos especiales como las zonas francas de procesamiento de exportaciones y las empresas maquiladoras. Los bajos salarios de los trabajadores de países en desarrollo también se aprovechan en otras tareas vinculadas al procesamiento informático rutinario de datos efectuado por digitadores con escasa calificación.

4.7.2 Las migraciones internacionales sur – norte.

Muchos trabajadores del sur intentan competir “directamente” migrando a los países desarrollados para incorporarse a sus mercados de trabajo. La reacción ha sido el establecimiento de normas restrictivas, en especial desde que se produjo la desaceleración en la creación de empleo.

Cabe destacar que en el periodo 1950 – 1970, los países más desarrollados de Europa Occidental recibieron migrantes de África del Norte, España, Grecia, Italia Meridional, Portugal, Turquía, Yugoslavia, que accedieron a las ocupaciones menos calificadas y de peor remuneración, pero que conllevaban aumentos (a veces enormes) respecto a los salarios vigentes en sus lugares de origen. Sus derechos y garantías, laborales y sociales nunca se equiparon totalmente a las que disfrutaban los ciudadanos de los países de destino, salvo dentro de la Comunidad Europea en el caso de los oriundos de sus países miembros. Finalmente, con las tendencias recesivas de los años setenta la capacidad de absorción comenzó a declinar y las oportunidades de empleo se redujeron para los migrantes.

A manera de resumen, la revolución tecnológica y el proceso de globalización están modificando la especialización productiva, reduciendo la creación neta de empleos y redistribuyendo

⁹⁸ Di Filippo Armando y Franco Rolando. “Aspectos sociales de la integración regional” en “Las dimensiones sociales de la integración en América Latina y el Caribe”. CEPAL, México, agosto de 1999.

las oportunidades de obtenerlos a nivel internacional. Hay tres mecanismos fundamentales: el comercio internacional, las migraciones internacionales y la inversión directa extranjera. Ésta, a largo plazo, puede ser la más importante, porque de ella dependen las formas emergentes del comercio intraempresarial e intraindustrial, en tanto que la movilidad internacional de personas encuentra barreras institucionales cada vez más rigurosas.

4.7.3 Las migraciones sur – norte en el Hemisferio.

Uno de los ángulos a través del cual se manifiestan las diferencias salariales (y de niveles de vida) en el eje hemisférico, corresponde a las migraciones sur – norte. En este caso los problemas sociales y políticos se expresan de manera más frontal y conflictiva. Hay un endurecimiento en materia de política migratoria que afecta a las relaciones hemisféricas y se torna políticamente delicado dado el creciente peso electoral de la población hispana en el sur de los Estados Unidos.

Las normas del TLCAN confieren una mayor atención que las de la OMC a la movilidad de los capitales, de la tecnología, e incluso incursionan en el ámbito de los asuntos laborales y ambientales. Sin embargo, dichas normas no incluyen previsiones respecto a las migraciones internacionales ni pretenden implantar los criterios de trato nacional y no discriminatorio al movimiento de personas que penetran en los Estados Unidos. En este sentido los acuerdos citados son unidimensionales porque plantean una liberalización preferencial de los mercados de bienes, servicios y capitales, pero no intentan regular los problemas que surgen en el mercado de trabajo.

En resumen, en el ámbito hemisférico los problemas sociales que plantea la integración son la existencia de diferentes niveles de vida y de remuneraciones entre el norte desarrollado (en este caso Estados Unidos) y el sur en desarrollo (el resto de América Latina y el Caribe), bajo condiciones de creciente integración productiva, tecnológica, comercial y financiera.

4.7.4 Impacto social de la integración hemisférica.

Los problemas que mencione anteriormente tienen consecuencias especialmente intensas en México, Centroamérica y el Caribe y bastante menores en los países sudamericanos si, desde la perspectiva de la creación de empleos, se las mide por sus parámetros de comercio, inversión y migraciones.

En América del Sur el comercio con Estados Unidos es proporcionalmente menor que el correspondiente a México, Centroamérica y el Caribe, y el proceso de creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) es aún incipiente. Las deliberaciones todavía transcurren en los grupos de trabajo preparatorios. Sin embargo, las inversiones directas provenientes de Estados Unidos se han multiplicado rápidamente en la región. Las realizadas en las actividades manufactureras en Sudamérica, se han efectuado fundamentalmente en las ramas metalmecánica, química y alimentaria. Su contribución al empleo ha sido más bien pequeña por razones tecnológicas y de escala productiva.

Es posible que el impacto laboral de la presencia estadounidense esté creciendo en los servicios. Sea por inversión directa o a través del sistema de concesiones exclusivas ha habido una rápida proliferación de centros comerciales, locales de expendio de comida rápida, hotelería, banca, y otras actividades menos visibles, vinculadas a la actividad financiera, de seguros, etc., que implican una transferencia de tecnología o de capitales, o de ambos, con mayor creación de empleos por unidad de inversión. Aunque no existen estudios que permitan avalar esta hipótesis, es posible que la creación de empleos derivada de la transnacionalización de las actividades terciarias adquiera creciente importancia. A estos procesos se suman las privatizaciones de servicios públicos.

4.7.5 Latinoamérica: rasgos y características

Por otra parte es menester señalar que la integración intralatinoamericana presentan al menos cinco rasgos específicos que la diferencian de la que tiene lugar en los planos hemisférico y mundial. El primero es la mayor cercanía, no sólo geográfica, histórica y cultural, sino también de niveles de condición de vida y desarrollo. El segundo es el respeto a las instituciones democráticas, casi como condición para pertenecer a los acuerdos regionales. Aunque estos valores jurídico-políticos también se

sostienen en lo hemisférico (por ejemplo en la Organización de Estados Americanos, (OEA) o en la Reunión Ministerial sobre comercio, realizada en junio de 1995 en Denver, en el marco de la Cumbre de las Américas), no repercuten en la misma medida por el carácter más “mercadista”⁹⁹ de la integración hemisférica. El tercer rasgo atañe a la descentralización de las estrategias de desarrollo y a la mayor autonomía de los gobiernos subnacionales (nivel provincial y local) para desarrollar iniciativas que contribuyan a la integración latinoamericana, por ejemplo el caso de las provincias fronterizas afectadas por los acuerdos subregionales de integración. El cuarto rasgo significativo es la explícita decisión establecida en los acuerdos de profundizar la integración económica avanzando en la formulación de regímenes y políticas convergentes (coordinadas, armonizadas e incluso comunes) tanto que afecten los espacios integrados, como que impliquen un posicionamiento concertado frente al resto del mundo. El quinto rasgo, vinculado al anterior, se refiere a la decisión de entrar de lleno en la fase en que se establece el mercado común, formulada para los casos de Mercado Común del Sur, (Mercosur) del Grupo Andino, en vías de constituir la Comunidad Andina y el Mercado Común Centroamericano (MCCA). De lo anterior surge la necesidad de otorgar garantías a los derechos individuales, sociales y económicos de los migrantes de otros países miembros.

A continuación trato de mencionar de manera más detallada en que consisten cada uno de estos cinco rasgos característicos de la integración intralatinoamericana:

El primer rasgo mencionado (cercanía geográfica, histórica, económica y cultural) se manifiesta en la menor diferencia de niveles de vida y de salarios que existe entre los miembros de los acuerdos subregionales, respecto de las que se verifican en los acuerdos hemisféricos o en el eje norte-sur en el caso de los acuerdos de la OMC. Este aspecto importa tanto para determinar la incidencia de los costos laborales en la competitividad, como para evaluar el impacto de las migraciones laborales entre miembros de un acuerdo subregional. La posibilidad de establecer mercados comunes radica precisamente en la capacidad de incorporar económicamente a los migrantes que lleguen como consecuencia de la libertad de desplazamiento. En la Unión Europea las migraciones entre países integrantes de la Unión han sido manejables debido a que los niveles de desarrollo de los países son relativamente similares incluso después de la incorporación de España, Grecia y Portugal. Los problemas migratorios para esa región han provenido de países de menor desarrollo relativo de África y Europa oriental en los que son más drásticos los factores de expulsión y mucho más marcadas las diferencias salariales entre lugar de origen y destino.

El segundo de los rasgos mencionados (la democratización compartida), se ha manifestado desde los años ochenta, considerada la “década perdida” en el plano económico, pero en la cual cambió profundamente la fisonomía política de la región. Podría quizá postularse a largo plazo de una causalidad recíproca en el que avance de los procesos de integración y de cooperación horizontal, ayuda a preservar el carácter democrático de los regímenes políticos y éstos, a su vez, contribuyen a reducir la probabilidad de fricciones y suspicacias entre países limítrofes, facilitando la solución de controversias y, por tanto, allanando el camino para la integración más profunda.

Cabe mencionar que el acrecentado diálogo político ha facilitado la concertación de posiciones comunes (por ejemplo el Grupo de Río) para las negociaciones en los foros económicos y políticos mundiales.

El tercer rasgo (la descentralización compartida) destaca que los procesos de descentralización, asociados a la consolidación de la democracia y a la Reforma del Estado, inciden en las oportunidades de integración. En el modelo de industrialización protegida predominaba el centralismo gubernamental en la toma de decisiones. La descentralización asociada al modelo de desarrollo abierto otorga un papel

⁹⁹ Cuando digo carácter mercadista me refiero a el impacto social de la integración regional sobre esta economía globalizada que estamos viviendo. Este impacto tiene que ver con las tendencias a la reestructuración ocupacional derivadas tanto de la racionalización y la descentralización del sector público, como de la revolución gerencial y productiva que acarreo la aplicación de las tecnologías de la información, y de las reformas laborales y previsionales que la acompañan. Esto conocido también como integración “mercadista”.

más activo a los gobiernos subnacionales (provincial y municipal) en la búsqueda de oportunidades de inserción de la economía internacional, por ejemplo a través del establecimiento de zonas francas, la administración de puertos, las interconexiones viales, ferroviarias, etc. En particular la integración transfronteriza descentralizada adquiere una dimensión más dinámica.

El cuarto rasgo (liberalización y apertura) deriva esencialmente de la integración de América Latina a la economía mundial, y su aceptación de las estrategias y políticas acordes con el multilateralismo global. Emerge la flexibilización laboral y el replanteamiento de los sistemas de protección y seguridad social, junto a la desregulación que implica el abandono de normas burocráticas asociadas a prácticas productivas y sindicales obsoletas (incompatibles con las nuevas relaciones laborales que están surgiendo en el mundo globalizado bajo el influjo de la tecnología de la información). La existencia de regímenes democráticos facilita debates más amplios respecto al contenido y modalidades de la flexibilidad laboral¹⁰⁰ y de los nuevos regímenes de protección y seguridad social. Algunas de las modalidades de aplicación de las estrategias aperturistas, están generando reacciones y debates sociales sobre los problemas del desempleo y la pobreza que, bajo regímenes democráticos, pueden llevar a una “rerregulación” que intente conjugar más equilibradamente las exigencias de la economía mundial con los requerimientos sociales nacionales básicos.

El último rasgo (la integración en su expresión multidimensional), alude a que los principales acuerdos latinoamericanos, que explícitamente se proponen avanzar hacia la constitución de mercados comunes, terminarán tropezando, antes de lo que cabría esperar con las repercusiones sociales de este paso. Se hará necesario garantizar la libre movilidad de los migrantes en el espacio comunitario, abordando el tema de sus derechos económicos, sociales y culturales en los ámbitos laboral, educacional, de la salud, y de la previsión social. De permitirse en esa línea, a medida que se profundice la integración económica se irán creando condiciones para avanzar en la convergencia de las normas y las políticas sociales.

4.7.6 La política social en el marco de la integración

El vínculo entre los compromisos integradores y la política social se pueden abordar de distintas maneras, de acuerdo con la definición que se dé al término “política social”. En este sentido los economistas suelen prestar especial atención a las contraposiciones entre las políticas destinadas a lograr crecimiento y las destinadas a lograr equidad. El planteamiento ortodoxo considera que el crecimiento antecede a la distribución, aun cuando la experiencia de América Latina y el Caribe sugiere que el crecimiento económico no conduce necesariamente y automáticamente a la equidad.

Hoy sabemos que las políticas que se ocupan del crecimiento y aquellas que se ocupan de los efectos distributivos pueden ser complementarias. Uno de muchos ejemplos es la inversión en recursos humanos, que contribuyen tanto a la eficiencia productiva como a la equidad.

Sobre la base de estos conceptos, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe viene proponiendo, desde 1990 un enfoque que ha definido como Transformación productiva con equidad. No es del caso analizar en detalle ese planteamiento, con la excepción de algunos aspectos que se relacionan con el análisis de este tema. Cabría mencionar, primero, que la transformación productiva – es decir, una expansión económica sustentada en la incorporación deliberada y sistemática de progreso técnico – es indispensable para superar la pobreza y lograr un mayor nivel de equidad. Es bien sabido que sin crecimiento no se crean los puestos de trabajo necesarios para atacar frontalmente el problema de la pobreza. Pero el crecimiento no es lo único que interesa; lo importante es que el crecimiento eleve cada vez más la capacidad competitiva en los mercados internacionales, que sea capaz de generar empleo productivo y de asegurar la sostenibilidad (y sustentabilidad ambiental) del proceso y de facilitar la distribución de los frutos del desarrollo entre los distintos estratos de la población.

¹⁰⁰ Cabe destacar que el análisis de la flexibilización laboral no es tema de esta Tesis.

En segundo lugar, cabe decir que la transformación productiva es de carácter sistémico, puesto que exige la adopción simultánea de un conjunto de medidas dentro de las empresas y en el entorno en que éstas se inscriben. La falla de cualquiera de los elementos del sistema – ya sea la eficiencia a nivel de las empresas, la infraestructura portuaria o el sistema de educación nacional – repercute sobre los demás, dificultando así el logro de la anhelada competitividad internacional.

En tercer lugar, la transformación productiva no es sostenible en el tiempo sin cohesión social, la que, a su vez exige mayor equidad. Tampoco se puede aspirar a mayor equidad sin crecimiento económico, para lo cual se necesita una transformación productiva. Por consiguiente, la transformación productiva y la equidad se refuerzan mutuamente.

Por eso se insiste en la necesaria complementariedad de las políticas orientadas a una mayor eficiencia y un mayor crecimiento, por una parte, y aquellas que tienen como meta lograr mayor bienestar y una mejor distribución del ingreso, por otra. En ese mismo orden de ideas, crecimiento y equidad son productos tanto de la política económica como de la social; ninguna de las dos son neutras en términos distributivos y ambas influyen en la capacidad de crecer. De ahí se deriva el enfoque integrado de la CEPAL.

Por último, una de las premisas implícitas en la propuesta es que la formulación y la aplicación de estrategias y políticas económicas deben darse en un contexto democrático y participativo. Cabe reiterar, en relación con esto, la necesidad de que diversos sectores de la sociedad suscriban un conjunto mínimo de acuerdos sobre el contenido, alcance y secuencia de las políticas, con el fin de retroalimentar la consecución del objetivo de mayor equidad.

Por otra parte cabe destacar de manera muy importante que aquellos que parten de la definición más limitada que establece una nítida diferencia entre la política económica, la eficiencia y el crecimiento de la política social y la equidad terminan afirmando que la integración económica contribuye a la eficiencia y al crecimiento, en tanto que lo social – con excepción de la ocupación generada por el mayor crecimiento – habrá de abordarse a nivel de cada país. Lo contrario, sostienen, sería pedirle al proceso más de lo que puede dar.

En cambio, si se acepta el enfoque integrado ya descrito, la integración económica contribuye a la transformación productiva con equidad, en tanto que importantes aspectos de la política social aplicada en cada país inciden en el contenido y el alcance de los compromisos de integración.

Lo anterior significa que en el análisis de los procesos de integración regional y las políticas sociales hay que tener en cuenta dos tipos de políticas y sus relaciones recíprocas: las políticas destinadas a impulsar la integración y las políticas nacionales destinadas a estimular el desarrollo en cada país. En otros términos, se podría decir que si la política pública nacional logra avances simultáneos en materia de crecimiento y de equidad, entonces, por definición, la integración intrarregional es funcional con respecto a ambos objetivos, aún cuando sólo contribuya a una mayor eficiencia productiva.

En ese sentido, los beneficios clásicos que se atribuyen a los mercados ampliados establecidos a partir de los compromisos de integración son el incremento de la productividad derivados de las economías de escala, la eliminación o disminución de las rentas monopólicas y el efecto que ejercen en los niveles de inversión. Todo esto adquiere aún más validez en el contexto de los años noventa, ante la disminución de los costos potenciales que trae consigo la integración vinculada a la política de liberalización comercial.

Por otra parte, en el marco del enfoque sistémico de la competitividad internacional mencionado anteriormente, los procesos subregionales de integración contribuyen no sólo a realzar la eficiencia de las empresas, sino también del entorno en que éstas se inscriben. Las medidas binacionales o multinacionales que se adopten en el ámbito de la infraestructura portuaria, energética y de transportes, en la transformación de mercados de capital, en la innovación tecnológica y en la capacitación de recursos humanos pueden contribuir en gran medida a la eficiencia. Ya existen numerosos ejemplos exitosos de aprovechamiento de ese potencial que, sin embargo, está lejos de usarse plenamente.

4.8 La Comunidad Latinoamericana de Naciones: una opción para América Latina y el Caribe.

Ante la globalización y todos los cambios que implica este fenómeno mundial, América Latina debe cumplir con su propia agenda de desarrollo económico, político, e institucional. Esta es una tarea compleja pero indispensable para actuar en la conformación de un mapa mundial político, económico y cultural donde se distribuyen los espacios geográficos de poder de nuevas dimensiones espacio-regionales.

En este contexto, la identidad de América Latina y el Caribe debe fortalecerse, por lo cual hay que reconocer la falta de cohesión entre y al interior de los países, que ha sido la característica en esta subregión del Continente. Esta situación se agrava al no existir una definición clara de objetivos comunes y la dispersión de los centros de decisión. La propuesta del Parlamento Latinoamericano (Parlatino) para impulsar el proyecto político de la Comunidad Latinoamericana de Naciones (CLAN) como alternativa política, se busca que la región sea la que determine los factores y el programa que impulsen su unidad, y que su inserción en la globalidad no sean determinados desde fuera del área, es decir, que seamos actores de la historia y no mudos testigos del reparto mundial por parte de la potencias en turno (en este caso la tríada).

Cabe destacar que al interior de los países, las diferencias socioeconómicas, socioculturales y sociopolíticas locales, regionales fronterizas, urbanas o rurales, también son múltiples y muestran mosaicos sociales complejos en la mayoría de los países, haciéndose más evidentes entre los de mayor extensión.

A pesar de las diferencias abismales entre cada parte de la Región, compartimos raíces históricas que se remontan a la Colonia y un tronco lingüístico común lo cual nos hace diferentes a la América anglosajona. Para otras regiones somos una entidad con características propias que nos distinguen de las demás, así por ejemplo los europeos, asiáticos, africanos e inclusive los norteamericanos anglosajones nos ven como los otros, los distintos y por lo tanto, con una identidad diferente o propia que no todos los latinoamericanos logramos identificar y asumir.

Así, a fines de los años ochenta y principios de los noventa, se retoma el tema de la integración económica. Es en esta fase donde se inscribe el proyecto político para impulsar la Comunidad Latinoamericana de Naciones para conjuntar los esfuerzos y experiencias de integración de la Región, como un horizonte nuevo para las relaciones internacionales en la coyuntura actual y a lo largo del presente siglo.

Por otra parte, en el plano de la integración política, en América se pueden identificar tres grandes proyectos históricos, con diferentes perfiles y objetivos: 1) El Latinoamericano, que retoma el principio bolivariano de unirse sin la concurrencia de los Estados Unidos y Canadá, ni alguna otra potencia extranjera, entre las instituciones que la impulsan están algunos sectores de organismos internacionales como la CEPAL, ALADI, SELA, Grupo de Río, Parlamento Latinoamericano (Parlatino). 2) El Panamericanismo, que impulsa la tutela de los Estados Unidos sobre los países de la Región y es la base actual del Sistema Interamericano: TIAR (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca), OEA, ALPRO; y está presente en estrategias hemisféricas de la restauración hegemónica norteamericana como: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Cumbre de las Américas y Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA). 3) El Iberoamericano, impulsado desde 1991 por España y Portugal a fin de recuperar su influencia en la Región y que se reúne anualmente en las cumbres iberoamericanas que agrupan a la mayoría de los países de Latinoamérica incluyendo a Cuba.¹⁰¹

Sin embargo, actualmente la definición de las regiones o el regionalismo van más allá del plano económico comercial y comprende, en sentido amplio, diversos planos como: la Cohesión Social (etnicidad, raza, lenguaje, religión, cultura, historia, conciencia de un pasado común, etc.). Cohesión Económica (patrones de complementariedad económica, comercio, etc.). Cohesión Política (tipos de

¹⁰¹ Rosas Cristina: "México ante los procesos de regionalización económica en el mundo" ed. IIE-UNAM, México, 1996, capítulo III.

regímenes político, ideología, valores políticos, etc.). Y Cohesión Organizacional (institucionalidad regional).

4.8.1. El proyecto político de la Comunidad Latinoamericana de Naciones.

La propuesta o iniciativa política de la CLAN se inició en los contactos entre jefes de estado y de gobierno propiciados durante la celebración de la primera reunión de la Cumbre Iberoamericana de Guadalajara en 1991, como una respuesta propia de los países latinoamericanos a los procesos de integración y rediseño del orden internacional emergente de la Posguerra Fría. Busca rescatar los esfuerzos de integración desarrollados a lo largo de la historia de nuestros países y conducirlos a estadios de integración profunda que involucren temas, no solamente económicos o comerciales y que rescate indemnidad cultural, para que se transforme en el Proyecto político Regional para el presente siglo.

Más tarde, esta iniciativa continúa como una prioridad de la actividad diplomática del Parlamento Latinoamericano, logra el aval de los países integrantes del Grupo de Río y la acción política internacional conjunta del Grupo Latinoamericano y del Caribe ante la ONU (GRULAC). El primer paso que se planteó es cambiar las constituciones para integrar, jurídicamente, el objetivo de la creación de la CLAN como una prioridad de la política exterior de los países de la Región, en éste sentido, se logran cambios constitucionales en las leyes supremas de Brasil, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela, para apoyar esta iniciativa integradora.

El Parlatino el grupo de trabajo del Grupo de Río, elaboraron el “Acta de Intención para la constitución de la Comunidad Latinoamericana de Naciones”, en 1995, la cual fue revisada y aprobada por los jefes de estado del Grupo de Río y se continúa avanzando en este esfuerzo regional.

En el plano político se propone ir más allá de la concertación política y crear, inclusive, un Parlamento Latinoamericano elegido directamente, con atribuciones legislativas para conducir el proceso integrador, similar a lo que acontece en Europa y complementario con los Parlamento subregionales existentes (Parlamento Andino o Parlamento Centroamericano).

El Parlatino tiene claro que de ninguna manera dicho empeño ha de contar con la creación de nuevos organismo burocráticos, máxime tomando en consideración que América Latina ya con importantes instrumentos de integración. Lo que se requiere ahora es la voluntad política para conformar con ellos, la Comunidad Latinoamericana de Naciones. Y tiene claro también que esa voluntad política debe reflejarse en propuestas institucionales concretas que atiendan simultáneamente los intereses comunitarios y los legítimos intereses nacionales de cada país.

El Parlamento Latinoamericano se encuentra impulsando varios proyectos, destinados a dar base y promover el CLAN. Entre dichos proyectos pueden mencionarse los siguientes: educación para la integración en colaboración con la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura); salud en colaboración con la OMS/OPS (Organización Panamericana de la Salud); medio ambiente en colaboración con PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente); narcotráfico en colaboración con la OEA; seguridad alimentaría en colaboración con la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación); defensa del consumidor en colaboración con Consumers International; micro, mediana y pequeña empresa en colaboración con el Programa Bolívar del BID y otros organismos; deuda externa; legislación y política anticorrupción; y defensa de la seguridad pública, que son prioritarios en la acción constitucional.

Actualmente el proyecto de la Comunidad Latinoamericana de Naciones cuenta con el apoyo de diversas instancias como Mercosur, el Pacto Andino, el Mercado Común Centroamericano, El Grupo de los Tres, El Grupo de Río y muchas organizaciones de la Sociedad Civil entre las que destacan: Las Universidades e Instituciones de Enseñanza Superior a través de la UDUAL (Unión de Universidades de América Latina), confederaciones sindicales latinoamericanas de diferentes tendencias, Cámaras Industriales Regionales, La Federación Latinoamericana de Bancos, las iglesias.

Conclusiones

Para concluir es importante señalar que no pretendo en forma alguna hacer la historia de las relaciones económicas internacionales o del comercio mundial hasta nuestros días ya que no es el objeto de estudio de este trabajo. Pero si es importante tener una idea del largo proceso que desde el liberalismo económico condujo paulatinamente a la formación de lo que hoy conocemos como bloques económicos; y entender de que manera se están insertando las economías subdesarrolladas (América Latina y el Caribe específicamente) a la mundialización de la economía.

1 Si bien las relaciones económicas internacionales son casi universalmente aceptables, ello no significa que todas se desenvuelvan conforme a un modelo institucional único. Las posibilidades son muy diversas. En un intento de esquematizar las formas básicas de las relaciones económicas entre las naciones podría mencionar cuatro: librecomercio, bilateralismo, cooperación económica e integración. Cuatro formas de relación que en buena medida coexisten entre sí.

2 La época librecambista nació en el siglo XIX, como una reacción frente a las trabas comerciales introducidas durante el largo periodo mercantilista.

3 El libre cambio se puede definir como la situación de las relaciones comerciales en la que es posible el comercio internacional sin trabas comerciales ni barreras arancelarias verdaderamente importantes y en la cual tampoco existen obstáculos artificiales, serios, para el movimiento de los factores de la producción.

4 La etapa librecambista originó algo parecido a una integración económica internacional. Pero esta "integración" estaba construida sobre pilares muy poco firmes (fundamentalmente por las grandes diferencias de desarrollo y de renta existentes entre los países) y por el ejercicio del poder colonial de las potencias industriales europeas sobre los pueblos más atrasados.

5 Una situación como la de librecomercio a favor de Inglaterra, no podía ser eterna. Por lo tanto a finales de la década de 1870, la situación casi plenamente librecambista empezó a transformarse.

6 El abandono del patrón oro, la elevación de los aranceles y el establecimiento de restricciones en el intercambio de mercancías, de personas y de capitales, fueron todos ellos fenómenos de un periodo de entre guerras (1918-1939).

7 Con la Gran Depresión (1929) el libre cambio quedaría progresivamente sustituido por el bilateralismo como forma predominante de relación económica internacional.

8 Hoy se puede decir que ningún país practica el libre cambio en su acepción verdadera (ausencia de barreras significativas para el comercio exterior).

9 El restablecimiento de algo parecido al libre cambio a escala verdaderamente internacional, hoy no es posible más que sobre la base de una efectiva integración económica. Sin embargo, para llegar a esa fase de las relaciones económicas internacionales, históricamente hubo que pasar la dura fase del bilateralismo, la cual hasta hoy no es completamente superada.

10 El primer instrumento que caracterizó a la implantación generalizada del bilateralismo son las restricciones cuantitativas al comercio (que se utilizaron primero como medidas de represalia económica, y después como instrumento de protección más radical que los aranceles), y los controles de cambios.

11 Coincidiendo con el comienzo del bilateralismo económico surgieron los primeros intentos, por parte de algunos países, de resolver o paliar sus desventajas por medio de la cooperación internacional. Terminando la Segunda Guerra Mundial en 1945, aumentaron los esfuerzos por alcanzar una mayor cooperación internacional. En primer lugar, las Naciones Unidas crearon un conjunto de órganos de estudio y agencias especializadas que han institucionalizado muchos aspectos de la cooperación económica.

12 Se abordó en distintas zonas del mundo la cooperación económica regional, es decir, entre países geográficamente contiguos. Precisamente de esa cooperación regional habrían de surgir los primeros proyectos de integración hoy existentes.

13 Sostienen algunos teóricos que la diferencia entre cooperación e integración es, que por medio de la primera se trata de reducir las barreras a las transacciones económicas para darle una mayor flexibilidad; con la segunda se persigue la supresión absoluta a tales barreras para crear un mercado único sin solución de continuidad, es decir, sin trabas fronterizas.

14 Para lograr una verdadera integración económica es necesario una base de política supranacional y a su vez el progreso en la integración económica impone una coordinación de políticas cada vez más estrecha la cual desembocará en una unión política.

15 La integración económica implica la organización de países específicos en grupos para la posterior abolición de restricciones al comercio de bienes y servicios entre ellos, así como, la posible realización de otras actividades para la promoción del bienestar de sus habitantes. Estas actividades pueden ser la eliminación de las diferencias en terrenos como: las limitaciones a los movimientos de factores, las políticas microeconómicas industriales, alteraciones en los tipos de cambio y en las políticas macroeconómicas autónomas.

16 El proceso de integración económica incluye varias formas o etapas tales como: zona de libre comercio; unión aduanera; mercado común; unión económica; integración económica completa.

17 El papel de la empresa privada es enfatizado en la mayor parte de las discusiones sobre integración latinoamericana, por lo que la influencia del Estado en la vida económica parece ser que disminuirá a medida que el desarrollo aumente.

18 La integración no puede considerarse como una panacea, como el camino de superación de todos los problemas de la economía. Para alcanzar la meta del desarrollo integral, la integración debe ir complementada con toda una serie de medidas de transformación tales como: economías de escala, intensificación de la competencia, atenuación de los problemas de pago internacionales, posibilidad de desarrollar nuevas actividades difíciles de emprender aisladamente, etc.

19 La teoría convencional dice que los efectos estáticos de la integración económica son la creación de comercio, por un lado, y la desviación de comercio, por el otro.

20 La teoría de la integración menciona que el desarrollo económico es imposible sin la industrialización. Por lo tanto, el crecimiento sostenido de una economía subdesarrollada depende del grado en que pueda fundamentarse un activo proceso de sustitución de importaciones por producción interna a fin de que su capacidad para importar permita adquirir un volumen óptimo de bienes de inversión y de tecnología.

21 El mercado común latinoamericano fue previsto en el “Documento México”(1959). Este mercado común estaría abierto a todos los países del área, operaría sobre el principio de reciprocidad y concedería un trato de mayor beneficio a los países de menor desarrollo económico relativo.

22 La zona de libre comercio propuesta en la Reunión de Panamá en 1959, representaba un instrumento para lograr la industrialización y el desarrollo económico de los países latinoamericanos.

23 El 18 de febrero de 1960 se firma el tratado de Montevideo, el cual establece la “Asociación Latinoamericana de Libre Comercio” (ALALC). Este Tratado fue un instrumento jurídico que estableció una de las primeras formas de integración económica existentes, por ello es válido que haya sido susceptible de mejoras.

24 El Tratado de Montevideo de 1980 (con el cual se crea la “Asociación Latinoamericana de Integración-ALADI-), tiene principios rectores y mecanismos que lo distinguen claramente de su antecesor (T.M. 1960). Se abandonaron en él las modalidades de integración centradas en la desgravación programadas y multilateral, y se adoptaron en cambio los principios de flexibilidad y pluralismo incorporados en los llamados Acuerdos de Alcance Parcial.

La interpretación de la Cláusula de la Nación más Favorecida es otro de los puntos que distinguen al T.M. de 1960 del T.M. de 1980 ya que el primero señala que todas las concesiones que se dieran entre pares de países, tenían que ser extensibles automáticamente al resto de los países miembros del Tratado (ALALC). En el T.M de 1980 se flexibiliza la aplicación de dicha cláusula, es decir, las concesiones que se den entre pares de países no necesariamente tienen que ser extendidas al resto de los países miembros de ALADI. Pero, todas aquellas concesiones que se den a terceros países, que sean más favorables, se deberán extender al resto de los países miembros de ALADI.

25 La formación de grupos subregionales y la suscripción de acuerdos bilaterales o trilaterales entre sus miembros ha convertido a la ALADI en un marco legal y una referencia institucional del proceso de integración regional.

26 Actualmente, la principal función de la ALADI es promover la convergencia y articulación de los esquemas de integración existentes con el objeto de avanzar hacia un sistema multilateral de integración.

27 La intención de ambos Tratados (T.M. 1960 y T.M. 1980) se ha orientado y dirigido hacia la realización de un programa y proyecto de integración económica regional, es decir, hacia la formación de un Mercado Común latinoamericano.

28 El nuevo Tratado (T.M. 1980) relega el marco básicamente multilateral, para adoptar y postular un proceso abierto y flexible que, por aproximaciones sucesivas, logre configurar a la región como un área de preferencias económicas.

29 En la actualidad los avances de los esquemas de integración ya no se muestran parciales y transitorios, como en los ochenta, limitados a modestas disminuciones mutuas de aranceles, con efectos sobre el comercio de fugas duración. La integración de los años noventa se caracteriza por avanzar decididamente hacia la conformación de zonas de libre comercio o uniones aduaneras.

30 La importancia que para varios de los países miembros de la ALADI han adquirido los flujos comerciales y de inversión con la región, como consecuencia del dinamismo de los acuerdos subregionales y bilaterales, han comenzado a otorgarle un lugar reconocido al proceso de integración en la política de desarrollo de varios de estos países.

31 La similitud que existía en la década de los noventa en las políticas nacionales de los países de América Latina, facilitó la revigorización de los esquemas de integración.

32 La generalización de los regímenes democráticos de gobierno, en América Latina, son otro de los elementos que han coadyuvado a la revitalización de los movimientos integracionistas en esta región, ya que disminuye la viejas suspicacias.

33 Los países latinoamericanos han considerado necesario la sincronización y convergencia de las políticas económicas, ya que esto hace posible la profundización de los procesos de integración.

34 Actualmente existen en América Latina y el Caribe cuatro grupos subregionales de integración que aspiran a formar mercados comunes: el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Comunidad Andina, el Mercado Común Centroamericano (MCCA), la Comunidad del Caribe (CARICOM).

35 En la actualidad los acuerdos bilaterales entre las naciones de América Latina y el Caribe y Norteamérica se han convertido en un aspecto primordial del proceso regional y hemisférico de integración, creando así “núcleos de integración”.

36 La existencia de naciones que tengan bien definida la existencia de una moneda central, un mercado interno, fronteras bien definidas y reglas en materia laboral, social, económica, son la base de una economía internacional. Sin embargo la mundialización o globalización entraña una ruptura con respecto al movimiento de internacionalización.

37 La internacionalización y la mundialización son dos fenómenos distintos. El primero alude a una apertura de las economías nacionales, la segunda alude a la integración total a nivel mundial, lo que implica el cuestionamiento parcial o total de los factores que definen una economía nacional.

38 La mundialización de la economía introduce nuevos mecanismos de conquista territorial que se acentúan en las manifestaciones de la transnacionalización y de la interdependencia.

39 Paralelamente al fenómeno de la globalización se viene dando un proceso de regionalización a través de amplias zonas de libre comercio que tienen como trasfondo la “trilateralización”: la organización de la economía mundial alrededor de tres grandes polos de desarrollo (Estados Unidos, Unión Europea y Japón).

40 La globalización es: la existencia de una revolución tecnológica con la que se logra la apertura de nuevos mercados y fuentes de ganancia; el desplazamiento del reparto social del ingreso a favor del capital, la desintegración del Estado social y la destrucción de los compromisos sociales que se basan en él; que el capital internacional se traslade de un lugar a otro sin considerar las fronteras nacionales, para aprovechar los menores costos que le proporciona la mano de obra de los países subdesarrollados.

41 Los efectos positivos que ha tenido la globalización en el terreno comercial y en el de inversión, se usan para justificar la aplicación de políticas neoliberales en el marco de lo que sería una economía mundial completamente transnacionalizada.

42 El comercio internacional empieza a sustituir el paradigma en el que las ventajas comparativas eran la base del comercio y de las cuales se registraban ganancias para todos los participantes, por el de la competencia internacional en el que la competitividad de cada uno designa ganadores y perdedores.

43 La existencia de salarios bajos y alta capacidad tecnológica relativa convierte a algunos países de América Latina (como México y Brasil) y de otras regiones del mundo (como el caso del Sudeste

Asiático y Europa del Este) en importantes competidores potenciales en los mercados mundiales de productos manufactureros.

44 El hecho de que existan en los países del Sur salarios bajos y un nivel elevado de productividad en sus exportaciones tiene como consecuencia, una presión constante a la baja de los salarios a fin de no perder la ventaja competitiva en un entorno en el que la pobreza se ha vuelto un insumo de las industrias de exportación.

45 Procesos como la nueva división del trabajo, la transnacionalización, las nuevas tecnologías, el modelo y proyecto de integración globalizante implican, para los países latinoamericanos y del Tercer Mundo en general, una subordinación y una interdependencia asimétrica con respecto de los países desarrollados. Así pues, se privilegia una minoría relativa de las actividades, sectores y ramas de la economía, clases y grupos, regiones y países, en desmedro de la que en conjunto constituyen mayorías nacionales y mundiales.

46 América Latina cuenta con todos los elementos necesarios para dar respuesta a los efectos negativos de la concentración del poder a escala planetaria, sólo le falta la coincidencia de intereses económicos que precisamente se alcanzarán con el establecimiento de la Unión Económica.

47 El modelo del gran espacio económico permitirá a los Estados latinoamericanos, disponer de los recursos, las bases económicas, los cuadros sociopolíticos y el margen de independencia y maniobra que el desarrollo requiere.

48 El concepto regionalismo abierto se ha utilizado para calificar las acciones que apuntan a incrementar la interdependencia entre los países de una zona determinada, en el marco de una tendencia hacia el libre flujo de comercio, capital, trabajo y conocimiento.

49 El objetivo del regionalismo abierto es inducir el grado en el que la liberalización en el ámbito regional se acerque a la liberalización generalizada y multilateral.

50 El modelo de regionalismo abierto que la CEPAL propone exige que la interdependencia que se da en el ámbito regional, debe estar asociada a un aumento de la competitividad global de las exportaciones regionales.

51 El proceso de regionalismo abierto que se ha llevado a cabo en América Latina y el Caribe ha pasado a formar parte de los objetivos principales de los Estados Unidos, ya que, por medio de este proceso se podrá redefinir y legitimar la hegemonía de este país en todo el continente americano. Todo esto es posible debido a que los Estados Unidos posee los elementos políticos y económicos para lograr este objetivo.

52 En América Latina y el Caribe se está viviendo un regionalismo abierto vertical (en donde se obedece a la lógica de un neocolonialismo por parte de los Estados Unidos), asimétrico (en donde las diferencias en niveles de desarrollo entre los países participantes son demasiado grandes), en el cual se atiende solamente aspectos comerciales, es decir, en un plano unidimensional.

53 Tanto el TLCAN como el ALCA forman parte de una misma estrategia seguida por los Estados Unidos, con la finalidad de homogeneizar económica y políticamente al resto del continente con el objetivo de que esta potencia se repositone en el escenario mundial dada la pérdida de hegemonía relativa a manos de la Unión Europea y del conglomerado de países del Sudeste Asiático (para ser más concreto ante Alemania y Japón)

54 La propuesta del ALCA ayudará a la colocación, de mejor manera, de toda una serie de empresas transnacionales (de capital estadounidense) en toda América Latina y el Caribe, así como también, se incrementará la entrada de capitales y sobre todo de productos provenientes de Estados Unidos.

La influencia de los Estados Unidos en todo el continente Americano adquiere dimensiones tan importantes, tales como, el surgimiento de una influencia en las formas de vivir de las familias latinoamericanas.

55 El ALCA se propone solamente la creación de una zona de libre comercio liderada por los Estados Unidos, sin ningún compromiso de convergencia económica con otros esquemas o avances hacia una integración más profunda o mercado común.

56 El contexto internacional incide notoriamente en los proyectos de integración económica de América Latina y el Caribe. Dicho contexto no nos permite realizar procesos integradores de manera profunda y eficiente, sino más bien rápida y necesaria.

57 Sin la existencia de una base legal que garantice igualdad y bienestar social en el terreno de la libre competencia, el proyecto del ALCA contribuirá a los intereses de expansión hegemónica de Estados Unidos

58 El ALCA no resuelve los problemas estructurales de una América Latina y el Caribe rezagada.

59 Los acuerdos tipo “B” pueden ser un poderoso instrumento en la construcción de una competitividad sistémica entre países que comparten un mismo ámbito subregional. Así como también son la vía a través de la cual las subregiones de América Latina intentan avanzar en la construcción de áreas de integración multidimensional (económica, política y cultural) y profunda.

60 Con la eliminación de barreras a la movilidad de capital productivo transnacional y de tecnología, la globalización tiende a reducir la “brecha” de productividades laborales entre el Norte y el Sur.

61 Los problemas sociales que plantea la integración hemisférica son: la existencia de diferentes niveles de vida y de remuneraciones entre el norte desarrollado (Estados Unidos) y el sur en desarrollo (América Latina y el Caribe) bajo condiciones de creciente integración productiva, tecnológica, comercial y financiera.

62 Lo que propone la CEPAL no es sólo el fomento de un crecimiento económico, sino que sea el crecimiento económico el que eleve cada vez más la capacidad competitiva en los mercados internacionales, que sea capaz de generar empleo productivo y de asegurar la sustentabilidad del proceso y de facilitar la distribución del ingreso.

63 La mayor productividad y el mayor dinamismo económicos derivados de un proceso de integración exitoso podrían conducir tanto a la creación de nuevos puestos de trabajo como a alzas salariales vinculadas con una creciente productividad. Este aspecto positivo es el que deben fomentar las políticas públicas.

Recomendaciones

1 Para poder aprovechar las oportunidades abiertas por la globalización de los mercados en el contexto de elevados requisitos de educación y conocimiento, y poder así negociar con los gobiernos de las economías más avanzadas una mejor inserción internacional, las naciones latinoamericanas y caribeñas deben construir instituciones económicas, políticas y sociales que permitan lograr sociedades más integradas.

- 2 Una gran parte de las economías de la región deben de resolver una serie de problemas estructurales como la elevada concentración de la riqueza y del ingreso y la marcada segmentación de la sociedad, con la finalidad de poder alcanzar una infraestructura social y política más armónica.
- 3 La propuesta del ALCA debe convertirse en una garantía de acceso preferente a Estados Unidos y Canadá, y no que se ponga al servicio de enfrentamientos con otros bloques mundiales.
- 4 En América Latina no debe confundirse la integración comercial con el desarrollo, ni pensar en el comercio internacional como la solución mágica de corto plazo. Lo que se debería hacer es, concentrar los esfuerzos en la convergencia de los esquemas existentes de integración y en la coordinación de políticas macroeconómicas, reconociendo que la amplia trama de acuerdos existentes puede ser una alternativa a esta perspectiva norteamericana del Hemisferio.
- 5 La propuesta de Brasil de crear el ALCSA es una alternativa que rescata la propuesta de una integración profunda entre países similares que comparten problemas productivos, fiscales, financieros, de empleo y de niveles de vida. Por lo tanto, no estaría de más pensar en que las subregiones son también una **opción** de la integración hemisférica.
- 6 Hablar del Hemisferio Americano sin considerar a Cuba, más allá de las críticas a estilo de gobierno y modelos de desarrollo, con propuestas que no se sustentan en decisiones soberanas, es mantener una tutela que a los países de América Latina y el Caribe les urge abandonar.
- 7 El proyecto político de la Comunidad Latinoamericana de Naciones (CLAN) puede transformarse en una “idea motriz” capaz de aglutinar los esfuerzos regionales en un horizonte deseable y posible para nuestra región, con la finalidad de ubicar el papel que América Latina juega en los nuevos escenarios del cambiante sistema internacional.
- 8 Es necesario deslindar el grado de compromiso de países como México, que en el plano económico y comercial se ubica en el esquema de integración de América del Norte y cuestionarnos: ¿hasta que punto sigue siendo México parte de América Latina?
- 9 Se debe responder a retos de gran magnitud para saber si se puede avanzar hacia la CLAN por la vía de la integración comercial y económica en curso en la región o se deben plantear metas en todos los temas de integración profunda. A este respecto surgen una serie de cuestionamientos: ¿Cómo capitalizar las experiencias fallidas o exitosas de integración regional en el nuevo contexto?. ¿Qué papel juega la identidad cultural, existe una identidad latinoamericana inmanente?, o se debe reconstruir de acuerdo con las nuevas realidades tecnológicas, culturales, económicas y políticas globales. ¿Cómo podemos superar las tendencias hacia la fragmentación que se han dado históricamente en la región?. ¿Cuáles serán los actores político, económico y sociales capaces de dar sustento e impulso a este proyecto?