

América Latina: Del regionalismo cerrado al regionalismo abierto¹

Alejandro Gutiérrez S.*

Resumen

El artículo tiene como objetivos fundamentales los siguientes: A) Analizar las tendencias del comercio intrarregional en América Latina; B) Establecer las características y principales diferencias entre el viejo y el nuevo regionalismo; C) Analizar algunas de las principales fuerzas detrás de las nuevas formas de integración económica, y D) Discutir en torno al concepto de regionalismo abierto y sobre los desafíos que él plantea para América Latina. La principal conclusión del artículo es que a pesar de los avances que se han producido en materia de integración, ésta no es totalmente coherente con el concepto de regionalismo abierto. Para avanzar hacia el regionalismo abierto, América Latina debe consolidar la estabilización macroeconómica, profundizar las reformas económicas e institucionales con orientación de mercado, mientras que al mismo tiempo promueve mejoras en la distribución del ingreso y reducciones importantes de los niveles de pobreza en la región.

Terminos claves: América Latina, regionalismo cerrado, regionalismo abierto, integración, cooperación.

Abstract

This article attempts to achieve the following objectives: A) To analyze the intraregional trade tendencies in Latin America; B) to establish the differences between the old and the new regionalism; C) to analyze some of the main forces behind the new forms of Latin America economic integration; and D) to discuss about the concept of open regionalism and the challenges it implies for Latin America. The main conclusion of the article is that, in spite of the progress economic integration has had in Latin America, it is not totally coherent with the concept of open regionalism. To advance toward a more open regionalism, Latin America has to strength market oriented economic and institutional reforms and to accomplish economic and stabilization, while at the same time achieves a better income distribution and reductions of poverty levels.

Key words: Latin America, closed regionalism, open regionalism, integration, cooperation.

¹ El artículo constituye un avance de una investigación más amplia que el autor realiza sobre «Integración económica y apertura: efectos sobre el comercio exterior agroalimentario entre Venezuela y Colombia». Dicha investigación cuenta con el apoyo del CDCHT-ULA (proyecto E-155-95-09-B) y recibió financiamiento del Programa de becas Fulbright. Se agradece además, el apoyo recibido de FUNDACITE-Mérida, CONICIT, Fundación Polar y del Programa de Estudios Latinoamericanos (LASP) de la Universidad de Cornell (EE.UU.).

* Economista, investigador del Centro de Investigaciones Agroalimentarias de la Universidad de Los Andes-Venezuela (CIAAL-ULA), miembro del sistema de promoción del investigador (CONICIT-Venezuela). Telefax: CIAAL-ULA 58 074 40 10 31

I.- Introducción

América Latina ha presenciado en el pasado reciente un avance, para muchos inesperado, de la integración económica. Los flujos de comercio e inversiones intrarregionales han crecido de manera importante, impulsados por las reformas económicas introducidas en la década de los ochenta y por factores de orden político y estratégico que obligan a una mayor inserción en el comercio mundial. Esta nueva ola de regionalismo tiene características diferentes a aquella que se inició en la década de los sesenta con la constitución de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (1960), el Mercado Común Centroamericano (1960) y el Pacto Andino (1969). El nuevo regionalismo se ha dado en el marco de profundas reformas que estimulan la liberación del comercio internacional, el fortalecimiento de los procesos democráticos en la región y cambios en el ambiente mundial, consecuencia del avance de los procesos de globalización económica, la revolución tecnológica y el fin de la guerra fría.

En este contexto, el artículo que aquí se presenta se ha planteado como objetivos fundamentales: a) analizar las tendencias del comercio intrarregional en América Latina; b) plantear una discusión sobre las características y diferencias que tiene el nuevo regionalismo en relación con los procesos de la década de los sesenta y de los setenta; c) analizar algunos de los principales factores explicativos del auge de la integración económica en la región; d) introducir una discusión sobre el concepto de «regionalismo abierto» y los desafíos que el mismo plantea para América Latina.

El artículo arriba a la conclusión, de que si bien es cierto en el pasado reciente se han producido avances notables en los procesos de integración, en el crecimiento y en la estabilidad macroeconómica de los países de la región (con algunas excepciones), no menos cierto es que: a) los acuerdos de integración requieren ser perfeccionados para ser coherentes con el concepto de «regionalismo abierto»; b) la posibilidad de avanzar en la dirección del «regionalismo abierto» requiere de la consolidación de la estabilidad macroeconómica, de la introducción de profundas reformas institucionales y del logro de un crecimiento económico sostenido y alto. Sin embargo, el gran desafío que se tiene, es el de lograr combinar el crecimiento económico y los avances hacia el «regionalismo abierto» con una mejor distribución de las ganancias e importantes disminuciones de los niveles de pobreza. La no superación de este reto planteará problemas de inestabilidad política. Y sin ésta, será cada vez más difícil legitimar la introducción de reformas, así como avanzar hacia

modelos de integración más eficientes y generadores de bienestar en el mediano y largo plazo.

II. Algunos elementos conceptuales sobre Integración económica

Jovanovic (1992) define la integración económica como un proceso y un instrumento, a través del cual un grupo de países hace un esfuerzo para mejorar su nivel de bienestar. La integración significa reconocer que una débil o fuerte asociación entre países puede contribuir a alcanzar el objetivo antes señalado de una manera más eficiente que individualmente. La integración económica requiere de una división del trabajo y de libertad de movimientos para bienes, servicios y factores de producción en el seno del área que conforma el acuerdo. Pero igualmente, la integración es discriminatoria para los terceros países (no socios), al establecer barreras para el libre movimiento de bienes, servicios y factores de producción provenientes o pertenecientes a países que no participan del acuerdo de integración económica. Jovanovic, concluye afirmando que el punto esencial es que los países socios adoptan un mayor interés por los asuntos que los afectan en relación con aquellos que inciden en el resto del mundo. La integración, se concibe como un proceso a través del cual economías de estados separados se unen en una entidad mayor.

Balassa (1980) considera que la integración se define como un proceso y como una situación de las actividades económicas. Al ser considerada como un proceso, la integración adopta medidas cuyo objetivo es el de eliminar la discriminación entre las unidades económicas pertenecientes a diferentes naciones. Al ser considerada como una situación, la integración se caracteriza por la ausencia de varias formas de discriminación entre economías nacionales. Para Balassa también es importante distinguir el concepto de integración del de cooperación. La cooperación se refiere a acciones con el objetivo de disminuir la discriminación, mientras que la integración económica requiere de medidas destinadas a suprimir la discriminación en el comercio entre naciones.

La teoría distingue diferentes tipos de integración entre dos o más países, de acuerdo con el desarrollo y grado de interdependencia que haya alcanzado la misma. La clasificación más común diferencia los siguientes tipos (Chacholiades, 1992; Tugores Ques, 1994):

1.- **Club de Comercio Preferencial (CCP):** se caracteriza por reducir las restricciones a las importaciones de todos los bienes (excepto los servicios de capital) entre sí. Es decir, se intercambian preferencias arancelarias y se mantienen los aranceles originales frente al resto del mundo.

2.- **Acuerdo (Area) de Libre Comercio (ALC):** se da cuando dos o más países eliminan todos los gravámenes de importación y restricció-

nes cuantitativas a su comercio mutuo. Se excluye todo lo demás, y se mantiene autonomía para definir la política comercial frente a terceros países. El establecimiento de un ALC requiere de la definición de normas de origen, para evitar que las mercancías importadas por los países socios que tienen aranceles a las importaciones más bajos, puedan ser introducidas a los países con protección arancelaria más elevada. Dichas normas de origen, generalmente se fijan exigiendo un mínimo de valor agregado a los bienes producidos por un país miembro del área².

3.- Unión Aduanera (UA): se caracteriza porque además de eliminar todas las restricciones al comercio entre los socios, se adopta un mismo nivel de protección arancelaria frente a terceros países. Es decir, la UA requiere del establecimiento de un arancel externo común (AEC).

4.- Mercado Común (MC): se da cuando una UA permite además, la libre circulación dentro del área de factores productivos (trabajo y capital).

5.- Unión Económica (UNE): se considera el nivel más completo de integración. Se caracteriza por que dos o más países, además de constituir un MC, unifican sus políticas fiscales, monetarias y socioeconómicas. Esta forma de integración tiene profundas implicaciones de orden político, por cuanto tiende a ser contradictoria con el concepto tradicional de soberanía y autonomía de los estados, al delegar en un organismo supranacional decisiones que tradicionalmente eran tomadas por los estados nacionales.

En la realidad, los acuerdos pueden adoptar como objetivo alcanzar un determinado tipo de integración (ALC, UA, MC, etc.), pero, pueden incluir aspectos que corresponden a grados superiores, adoptar lapsos transitorios para liberar totalmente el comercio, etc. Por ejemplo, en América Latina están proliferando los ALC. Sin embargo, esto constituye un objetivo a alcanzar en un lapso determinado, estableciendo un período de desgravación arancelaria gradual y listas de excepciones. También es común que este tipo de acuerdos flexibilice el movimiento de capitales entre los países socios, a pesar de no tener como objetivo la constitución de un mercado común.

En el plano puramente teórico, debe hacerse referencia a Viner (1950), quien estableció las bases para el análisis estático-ortodoxo de la integración económica con la introducción de los conceptos de creación y desviación de comercio. Viner analizó el caso de las UA. Su contribución fundamental consistió en demostrar que bajo ciertos supuestos, un cambio desde una situación de elevado proteccionismo a la conformación de una

² Krueger (1995), plantea que las normas de origen se prestan generalmente para introducir mecanismos de protección arancelaria, y en consecuencia, se convierten en un obstáculo para un comercio más libre entre los miembros del ALC y de proteccionismo frente a terceros países. Desde este punto de vista, una Unión Aduanera (UA) es una mejor opción que un ALC, por cuanto al fijarse el arancel externo común no se requiere de la exigencia de normas de origen.

UA, no implicaba necesariamente ganancias netas de bienestar para la sociedad, como generalmente se pensaba antes de su trabajo. La razón era que una UA o cualquier otra forma de comercio preferencial promueve simultáneamente un comercio más libre entre los países socios mientras que discrimina a aquellas naciones no miembros del acuerdo de integración (protección frente a terceros países).

La creación de comercio entre los miembros de una UA se da cuando una fuente de abastecimiento proveniente del seno del acuerdo, con costos de producción más bajos (país miembro de la UA) exporta hacia otro país (también miembro de la UA) desplazando la producción doméstica, que es de costos más elevados (menos eficiente). La creación de comercio surge del hecho de que el país importador, miembro de la UA, disminuye su producción cuando importa, por cuanto ésta es sustituida por las importaciones más baratas provenientes del país socio. Esto genera en el país importador ganancias netas de producción y de consumo (Robson, 1987), estimulando una mejor asignación de recursos y un aumento del consumo doméstico. Las ganancias en términos de eficiencia y mejor asignación de recursos (efecto de producción), se derivan del hecho de que los recursos que antes se utilizaban para producir ineficientemente se moverían hacia sectores más eficientes (con ventajas comparativas). Si la producción no fuera totalmente eliminada, aquella que permanece se lograría también en condiciones de mayor eficiencia. Así mismo, las ganancias de consumo se obtendrían porque los habitantes del país importador podrían consumir más debido al menor precio de las importaciones, a menos que la elasticidad precio de la demanda del producto importado sea igual a cero. Ambos efectos (ganancias de eficiencia productiva y mayor consumo) deben ser superiores a las pérdidas que tiene el país importador por los aranceles que deja de cobrar al ser desplazado el país no miembro del acuerdo de integración por un país socio.

La desviación de comercio se da cuando una fuente internacional de abastecimiento (tercer país, no miembro del acuerdo), pero que produce a costos más bajos y es más eficiente, es sustituida por una fuente de abastecimiento al interior de la UA (país socio), pero que produce el mismo bien a costos más elevados (menos eficiente). El desplazamiento del país no socio, se da debido a que las ventas que hace el país que si es miembro de la UA no pagan aranceles, ya que goza de preferencias. Por el contrario, al constituirse la UA, las ventas que hace el país no socio si pagan aranceles. Entonces, este aún siendo más eficiente que el país socio sería desplazado, por cuanto, el precio de sus bienes al pagar aranceles pasaría a ser mayor que el precio del bien que produce el país socio a mayores costos, pero que no pagan aranceles. Es decir, existe desviación de comercio cuando la creación de una UA, hace que un país de producción

eficiente sea desplazado como proveedor por un país de mayores costos (menos eficiente), debido a la discriminación de que es objeto el país de menores costos (pero no miembro del acuerdo).

Debe enfatizarse que la creación de un acuerdo de integración no tiene porque generar necesariamente desviación de comercio. De hecho, el incremento del comercio con un país socio de entrada produce al menos lo que se denomina creación bruta de comercio. Importar ahora desde un país socio algo que se importaba desde un tercer país significa que el producto importado se obtiene a un menor costo generando ganancias de producción y de consumo. En el caso de que estas sean superiores a las pérdidas del país importador por no cobrar ahora aranceles, se estaría hablando de creación neta (pura) de comercio.

La teoría ortodoxa de la integración económica, basada en el análisis estático del bienestar que genera la creación de una UA, considera que aquellos acuerdos que promueven más desviación que creación de comercio son negativos, en tanto que estimulan una asignación ineficiente de recursos al interior y fuera del área de integración. En otras palabras, los acuerdos que promueven la desviación de comercio afectan negativamente el logro de una mayor eficiencia a nivel de los países miembros y en el resto del mundo al distorsionar la asignación de recursos y evitar mayores ganancias de consumo. Por el contrario, los acuerdos que promueven en términos netos la creación de comercio se consideran positivos, en tanto que estimulan una asignación más eficiente de los recursos (mayor productividad) y ganancias para los consumidores.

La teoría no predice cuál va a ser el resultado final de un acuerdo de integración. La conformación de una UA genera el surgimiento tanto de creación como de desviación de comercio. Y finalmente, el efecto neto sobre la sociedad dependerá de cual de las dos fuerzas predomine. Las UA que son creadoras netas de comercio, se consideran altamente positivas para incrementar el bienestar económico de los países socios y del mundo en general. Por cuanto el resultado que se obtendrá, en términos de ganancia de bienestar económico neto, a partir de un acuerdo de integración no es predecible, la teoría ortodoxa del comercio internacional considera que este tipo de acuerdos es una solución de segundo óptimo, en comparación con la liberación unilateral y multilateral del comercio, las cuales conducirían, sin dudas, en el marco de un análisis estático, a ganancias netas de bienestar económico (primer óptimo).

Promover acuerdos de integración económica que sean creadores netos de comercio es el principal objetivo del denominado «regionalismo abierto». Sin embargo, más que para obtener ganancias estáticas de bienestar, en la realidad, los acuerdos de integración se constituyen con la finalidad de obtener ganancias dinámicas de orden político y económico, la mayoría de ellas sólo visibles en el mediano y largo plazo. Entre estas

vale la pena mencionar : el incremento de la competencia y de la eficiencia, la obtención de economías de escala debido a la ampliación del mercado, atracción de capitales extranjeros y mayor inversión, más intercambio de conocimientos y estímulo al cambio técnico, así como conformación de bloques políticos con mayor influencia para negociar y participar en los foros internacionales. En torno a este tipo de ganancias los desarrollos teóricos son muy incipientes.

Este breve y básico resumen de algunos de los aspectos conceptuales más relevantes de la integración económica, obliga a concluir con Krugman (1993), que los elementos teóricos de la integración económica requieren ser complementados con mucho trabajo empírico para poder tener una idea más clara de qué es lo que está pasando en la realidad. Esto se debe a que la teoría permite identificar las fuerzas que están actuando al crearse un bloque económico, pero es muy poco lo que puede decir con certeza acerca de lo que efectivamente sucederá en la práctica.

III.- Las tendencias del comercio global e intrarregional en América Latina

Después de los fracasos de las experiencias de integración económica en América Latina y África en los sesenta y los setenta, desde finales de los ochenta y en lo que va de la presente década, se ha desatado una nueva ola de regionalismo a lo largo del mundo, incluyendo a Asia y a Oceanía, utilizando bien sea la modalidad de los acuerdos preferenciales de comercio, áreas de libre comercio o uniones aduaneras. Así mismo, la Unión Europea (UE), superada la etapa del mercado común, avanza no sin dificultades, hacia una completa unión económica. De esta manera le muestra al mundo los beneficios netos que puede generar la integración económica, social y política cuando se decide liberar el comercio intrarregional de bienes y servicios, y permitir sin restricciones el movimiento del trabajo, del capital y las tecnologías dentro del área del tratado. Sumado a lo anterior, la UE ha mostrado una firme determinación para armonizar políticas económicas y sociales, así como compartir los costos que implica compensar a través del presupuesto comunitario a los países más débiles y rezagados. Así se evita las excesivas disparidades regionales dentro del bloque.

La consolidación de la UE es una realidad. Es por ello que algunos futurólogos, basándose en las experiencias del pasado, concluyen que debido a que la UE es en este momento el mercado más grande del mundo, y por lo tanto, tiene el poder para controlar el acceso a éste, dicha condición le da poder para determinar las reglas del juego en el comercio internacional (Thurow, 1996).

El profesor Bhagwati (1993), considerado uno de los más recios defensores del libre comercio global y de la necesidad de fortalecer las negociaciones multilaterales (a través del GATT, ahora Organización Mundial de Comercio (OMC)), ha afirmado que esta nueva ola de regionalismo, o de «segundo regionalismo», como él la denomina, es muy probable que dure por largo tiempo. Según su opinión, a pesar de que el segundo regionalismo es negativo para el fortalecimiento de las negociaciones globales de libre comercio, y probablemente generará mayor desviación que creación de comercio, no queda otro remedio que aceptar, que a diferencia de lo que sucedía en el pasado, tiene en el presente un gran apoyo político a lo largo y ancho del mundo³. Hasta tal punto que Estados Unidos, en otros tiempos firme partidario de las negociaciones multilaterales en lugar de la conformación de bloques económicos, ahora es promotor de la iniciativa para crear un área de libre comercio en las Américas (ALCA), funge de líder del NAFTA y participa de manera importante en el acuerdo de integración del área del pacífico (APEC). Para el Prof. Bhagwati, el regionalismo llegó para quedarse durante un largo tiempo. Y por lo tanto, no queda otra alternativa que redimensionarlo y orientarlo, de manera tal que promueva la creación de comercio y no se convierta en obstáculo para el desenvolvimiento de las negociaciones multilaterales que promuevan un comercio global más libre.

Desde finales de la década de los ochenta, América Latina y el Caribe se ha convertido en una de las regiones del mundo más activas en la conformación de áreas de libre comercio (ALC), acuerdos preferenciales de comercio (APC) y uniones aduaneras (UA). Según información de la secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA, reporte de prensa para el Diario EL NACIONAL, Caracas, edición del 10 de octubre de 1996), para mediados de 1996 existían 75 acuerdos de comercio entre 11 países y 4 uniones Aduaneras (UA) en proceso de consolidación: MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), la Comunidad Andina (CA) (Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela, con Perú temporalmente fuera de la UA), el Mercado Común Centroamericano (MCCA) (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) y el CARICOM (Antigua-Bermudas, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Grenada, Guyana, Jamaica, Montserrat, St. Kitts-Nevis, St. Lucia, St. Vincent-Granada, Trinidad y Tobago). Si se toma en consideración la totalidad del hemisferio occidental, se debe agregar el acuerdo de libre comercio de Norte América, mejor conocido como NAFTA (Canadá,

³ Para el Profesor Bhagwati, a pesar de que el Art. 24 del GATT (ahora OMC) permite la conformación de acuerdos regionales de integración económica, cumpliendo ciertas condiciones, la gran mayoría de ellos se convierten en un obstáculo al libre comercio global porque violan la cláusula de la nación más favorecida (NMF) y el principio de no discriminación en el cual se sustenta el multilateralismo y las normas que rigen el comercio internacional. Además, tienden a promover desviación de comercio por la vía de la aplicación de excesivas normas de origen y otras formas de proteccionismo.

Estados Unidos y México). Paralelamente a la creación o revitalización de estos bloques regionales se han firmado una gran cantidad de acuerdos bilaterales y tripartitos (Grupo de los tres: Colombia, México y Venezuela) de comercio preferencial o con miras a constituir áreas de libre comercio. Más recientemente, el MERCOSUR ha aprobado incorporar mediante la modalidad de acuerdos de libre comercio a Bolivia y a Chile, a la vez que inició un proceso de negociaciones de bloque a bloque con la Comunidad Andina, con miras a la conformación de un área de libre comercio en América del Sur y una plataforma más sólida y facilitadora de un área de libre comercio en las Américas (ALCA).

Hasta ahora, la nueva ola de regionalismo que sacude al mundo no ha sido un fuerte obstáculo para que el intercambio global aumente. Por el contrario, el comercio internacional e intrabloques de bienes y servicios ha crecido intensamente en la década de los noventa. Y aunque esto luce paradójico, dado el carácter discriminatorio de los acuerdos de integración, las tendencias muestran que la globalización es un fenómeno que parece estar apoyado en la dinámica que se genera a partir de la integración de áreas comerciales (Sonntag y Arenas, 1995). El volumen de comercio entre países que conforman bloques de integración ha crecido fuertemente. Un dato que confirma esta tendencia es que en 1994 se estimaba que aproximadamente 60 % del comercio mundial se estaba dando entre países que participaban en acuerdos preferenciales de libre comercio o habían decidido alcanzar la liberación total intrabloque para una cierta fecha (Bergsten, 1996).

Según el Banco Mundial (World Bank, 1996), durante el período 1991-1995 el comercio mundial creció a un ritmo promedio del 6,1% interanual, cifra superior en 4 puntos porcentuales al crecimiento de la producción. Las proyecciones para los próximos diez años sugieren que habrá una mayor integración internacional que la que se observó en los últimos diez años. La explicación de este fenómeno se atribuye al proceso de liberación del comercio y a los avances tecnológicos que facilitan el transporte y las comunicaciones. Sin embargo, la globalización y mayor integración de las economías no ha sido uniforme, como lo demuestra la disminución en la relación entre comercio exterior y producto interno bruto que se dio en 49 países del mundo en desarrollo, así como la desigual distribución de las inversiones extranjeras directas, las cuales se concentraron en más del 66 % en sólo ocho países del mundo en desarrollo.

Las tendencias de los últimos años también muestran una estrecha asociación entre el nivel de integración de las economías a los mercados mundiales y el crecimiento en la producción, por lo que el Banco Mundial concluye que *mientras más integrada este la economía a los mercados mundiales mayor será su tasa de crecimiento*. Y este es el caso de regiones como el este y el sur de Asia y América Latina. Durante el lapso 1991-1995,

**Cuadro N° 1. América Latina y Hemisferio Occidental
Exportaciones Totales e Intraregionales
(Millones de Dólares USA)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Latinoamérica y El Caribe						
- Exportaciones Totales	121480	119628	124944	149008	174668	212600
- Exportaciones Intraregionales	15885	18768	23518	27058	29936	41600
- Exportaciones Intraregionales (Porcentaje del Total)	13,1	15,7	18,8	18,2	17,1	19,6
Caricom						
- Exportaciones Totales	3577	3411	3396	3220	3656	s.i
- Exportaciones Intraregionales	399	367	369	448	550	s.i
- Exportaciones Intracaricom (Porcentaje del Total)	11,2	10,8	10,9	13,9	15,1	s.i
Centroamérica (MCCA)						
- Exportaciones Totales	4291	4611	5133	5601	6157	7100
- Exportaciones Intraregionales	714	828	1130	1237	1405	1500
- Exportaciones Intracentroamérica (Porcentaje del Total)	16,6	18,0	22,0	22,1	22,8	20,5
Comunidad Andina (Grupo Andino)						
- Exportaciones Totales	31299	29416	28352	28525	33471	38900
- Exportaciones Intragrupo Andino	1312	1769	2210	2929	3264	4700
- Exportaciones Intragrupo Andino (Porcentaje del Total)	4,2	6,0	7,8	10,3	9,8	12,0
Mercosur						
- Exportaciones Totales	46837	46323	50911	55285	62950	70400
- Exportaciones Intramercosur	4127	5103	7214	9423	10735	14400
- Exportaciones Intramercosur (Porcentaje del Total)	8,8	11,0	4,2	17,0	17,1	20,4
NAFTA						
- Exportaciones Totales	544915	569862	599877	648075	723913	848700
- Exportaciones Intranfta	226273	233672	254668	296578	347826	390200
- Exportaciones Intranfta (Porcentaje del Total)	41,5	41,0	42,5	45,8	48,0	46,0
Hemisferio Occidental						
- Exportaciones Totales	639228	662551	697655	749908	841685	981500
- Exportaciones Intrahemisferio	295011	307501	337900	388629	451782	512400
- Exportaciones Intrahemisferio (Porcentaje del Total)	46,2	46,4	48,4	51,8	53,7	52,2

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (1995, 1996)

estas regiones del mundo mostraron crecimientos promedios interanual del 8,0; 2,2; y 1,1% respectivamente en el producto interno bruto por habitante, asociados a elevadas tasas de aumento de las exportaciones percapita y de las inversiones extranjeras como porcentaje de la producción total. Durante el período en referencia no sucedió lo mismo con el continente africano, especialmente la región del Sub-Sahara, con tasa de crecimiento negativo del producto interno bruto por habitante y estancamiento o crecimiento negativo de las exportaciones y del flujo de capitales extranjeros al interior de esas economías (World Bank, 1996).

Cuadro 2. Participación de las Exportaciones Intrarregionales en las Exportaciones Totales Realizadas por los Países Miembros de la ALADI (%)

PAIS	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994
Argentina	23,6	18,6	26,0	29,2	32,9	41,4	44,9
Bolivia	35,7	60,1	44,8	48,3	38,7	37,3	39,0
Brasil	18,1	9,6	11,3	16,5	22,3	24,9	23,6
Chile	24,3	14,7	12,6	14,7	17,1	20,0	21,3
Colombia	16,6	11,9	16,1	21,5	23,7	25,2	22,1
Ecuador	19,2	9,3	17,7	17,1	17,9	21,0	20,5
México	6,2	5,5	6,0	6,6	5,0	4,9	4,7
Paraguay	45,7	35,7	52,4	46,7	50,2	49,0	57,7
Perú	21,2	13,7	14,6	17,8	19,3	18,5	17,7
Uruguay	37,3	28,0	39,5	40,7	41,8	51,2	54,0
Venezuela	14,1	9,3	8,9	12,8	16,0	18,1	20,8
ALADI	16,4	10,4	13,0	16,0	16,6	18,5	18,7

Fuente: CEPAL (1996)

En los cuadros N° 1 y 2 se puede observar el resultado del esfuerzo de América Latina, y del Hemisferio Occidental en general, para emprender un proceso de desarrollo basado en su inserción en los mercados mundiales y en el logro de una mayor integración intrarregional. De manera resumida, las estadísticas muestran que durante el período 1990-1995:

a) Las exportaciones totales crecieron a una tasa promedio anual del 11,8%. No obstante, hubo un crecimiento mucho mayor en las exportaciones dirigidas hacia la región. Estas pasaron de 15.885 a 41.600 millones de dólares entre 1990 y 1995, lo cual representó un crecimiento promedio anual del 21,2%.

Igualmente puede observarse en el cuadro 2, como las exportaciones intrarregionales para los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) aumentaron su participación en las

exportaciones totales en el período 1990-1994, con la sola excepción de México, cuyas exportaciones se incrementaron básicamente hacia el área del NAFTA. Debe destacarse la creciente importancia de los mercados de la región para la totalidad de países, sobre todo de aquellos con economías relativamente pequeñas (Bolivia, Paraguay y Uruguay). Así mismo, vale la pena señalar que países con muy escasa integración comercial con la región durante los ochenta, como Venezuela, Brasil, Ecuador, Colombia y Perú han aumentado de manera importante la participación relativa de sus exportaciones dirigidas a América Latina.

b) Sin excepciones, todas las Uniones Aduaneras en proceso de consolidación en América Latina mostraron elevadas tasas medias anua-

**Cuadro N° 3. América Latina y El Caribe:
Tasas Medias de Crecimiento Anual de las Exportaciones
Totales e Intrarregionales 1990-1995**

	Exportaciones Totales (%)	Exportaciones Intrarregionales (%)
América Latina y El Caribe	11,8	21,2
CARICOM (*)	0,4	6,6
MCCA	10,6	14,5
Comunidad Andina	4,4	29,1
MERCOSUR	8,5	28,4

Fuente: Cálculos Propios con base en BID (1995, 1996).

(*) Se refiere al período 1990-1994.

les de crecimiento de las exportaciones totales, siendo las más bajas aquellas presentadas por el CARICOM y la Comunidad Andina (0,4 y 4,4% respectivamente). El hecho más relevante, como se puede observar en el cuadro N° 3, lo constituye las tasas promedio anual de crecimiento del comercio intrarregional para el lapso 1990-1995, las cuales son francamente sorprendentes para la Comunidad Andina y el MERCOSUR (29,1 y 28,4% respectivamente). En general, para todas las UA en proceso de consolidación hubo un fuerte crecimiento de las exportaciones intrarregionales, muy superior al presentado por las exportaciones totales. El resultado ha sido en todos los casos, un acelerado incremento de la importancia relativa de las exportaciones intrarregionales en relación al total, reflejando los avances del proceso integracionista y de la mayor interdependencia entre los países miembros de los bloques durante el lapso analizado. Además, debe destacarse el hecho de que las manufacturas tienen un peso relativo mayor en el comercio intrarregional en comparación con el comercio con el resto del mundo. La mayor importancia relativa de las manufacturas en el comercio entre los grupos de

integración, como bien lo ha señalado el BID (1996), es importante por su mayor grado de procesamiento y por el potencial que crean al servir de aprendizaje y plataforma para el desarrollo de otros mercados.

Paralelamente al crecimiento del comercio intrarregional se ha producido un incremento del flujo de inversiones entre los diferentes países de América Latina (Edwards, 1995). Adicionalmente, se observa un proceso gradual de racionalización de las actividades que realizan las empresas transnacionales. Estas ahora se fijan metas y objetivos de orden regional o subregional, sustituyendo su anterior estrategia dirigida hacia mercados nacionales orientados por el modelo de sustitución de importaciones y relativamente cerrados. Al crecimiento del flujo de inversiones intrarregionales, ha contribuido altamente la inclusión en los acuerdos de integración de cláusulas sobre inversión recíproca, en la cual se le otorga trato nacional o de nación más favorecida a los flujos de capital provenientes de los países asociados (Fuentes, 1994).

Ciertamente es muy largo el camino que queda por recorrer y muchos los obstáculos que hay que salvar para continuar avanzando. No obstante, los contundentes resultados de los últimos años muestran de manera clara que finalmente en Latinoamérica se ha pasado de la retórica a la acción, en cuanto a integración económica se refiere. Más aún, en la medida que se ha acrecentado la importancia relativa del comercio intrarregional, la necesidad de continuar en los bloques aumenta también debido a los costos que implica quedar excluido de las preferencias arancelarias existentes.

c) La comunidad Andina y el CARICOM, a pesar de los avances mostrados, continúan presentando el menor porcentaje de comercio intrarregional en relación al total. En el caso del CARICOM, la falta de complementaridad debido a la similar dotación de factores y al escaso nivel de desarrollo industrial de las economías que lo integran, pareciera ser una fuerte restricción para aumentar el comercio intrarregional. En cuanto al Grupo Andino se refiere, varios factores parecieran estar impidiendo un mayor intercambio comercial. Entre ellos pueden mencionarse: la retirada de Perú del Acuerdo desde 1992, el conflicto bélico y las diferencias entre Perú y Ecuador, la mayor integración de Bolivia con MERCOSUR, el mantenimiento de preferencias para el Ecuador y su negativa a promover una mayor apertura, el aislamiento geográfico, la deficiente infraestructura de comunicaciones, la existencia de innumerables trabas administrativas,

⁴En Reynolds, Thouni and Weltmann (1995), puede encontrarse una detallada explicación de los factores que se han convertido en obstáculos para el avance de la integración económica entre los países de la Comunidad Andina.

⁵El arancel externo común comprende cuatro tramos, incrementándose de acuerdo con el nivel de valor agregado (5, 10, 15 y 20 %). Para los productos agrícolas sensibles se adoptó un sistema de franjas de precios. A Bolivia, debido a su aislamiento geográfico, se le ha permitido disponer de sólo dos categorías arancelarias (5 y 10 %). Perú por su parte, mantiene suspendida su participación en el GRAN y sigue contando con dos categorías arancelarias de 15 y 25 % (Banco Interamericano de Desarrollo, 1995).

la inestabilidad macroeconómica y los intentos por retroceder en las reformas en Venezuela durante 1994-1995 y los retardos para la adopción del arancel externo común⁴. Este último, entró finalmente en vigencia en febrero de 1995, siendo adoptado por Colombia, Ecuador y Venezuela⁵.

IV.- Viejo y nuevo regionalismo en América Latina :

¿Qué tan diferentes son?

La literatura sobre integración económica en los últimos años ha sido bastante prolífica cuando se trata de establecer las diferencias entre el viejo y el nuevo regionalismo⁶. Algunas de las más importantes se analizan a continuación:

1) En primer lugar, las estrategias de desarrollo que orientaron las políticas económicas y sociales de la posguerra en América Latina se basaron en el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), cuya característica fundamental fue la promoción del desarrollo utilizando la protección del mercado interno y los subsidios como impulsores del crecimiento y la industrialización. En ese contexto, la integración económica surgió como una alternativa para ampliar el reducido tamaño de los mercados nacionales y de esta manera obtener economías de escala, que a su vez, permitirían avanzar hacia estadios superiores de industrialización. Básicamente, la producción de bienes intermedios y de capital. Paralelamente, la ISI requería de una creciente intervención gubernamental como ente regulador y agente productivo, por lo que la consecuencia fue una excesiva intervención del estado en el proceso económico. Esto le daba un exagerado poder discrecional para orientar la economía y decidir qué, quién, cuánto y cómo debía protegerse y/o subsidiarse. Esta situación, a su vez, estimuló la aparición de grupos de poder organizados para mantener o acrecentar los privilegios que se derivaban de mantener mercados protegidos y subsidios para la producción doméstica, lo cual les permitía obtener rentas económicas elevadas ("rent seekers"). Dichos grupos de poder fueron, y aún continúan siendo un obstáculo importante para el avance de los procesos de integración económica en América Latina.

En síntesis, la estrategia de desarrollo que orientó el viejo regionalismo se basaba en un elevado proteccionismo que impedía el cumplimiento de los acuerdos entre los países miembros para liberar el comercio dentro del bloque, cumplir con la programación industrial y la definición de los niveles de protección frente a terceros países.

⁴ Véase por ejemplo los trabajos de Rajapatirana (1993); De Melo, Panagariya and Rodrik (1993); Naim (1994); Noguez and Quintanilla (1993); CEPAL (1994); Fuentes (1994); Rosenthal (1994); Edwards (1995); Sonntag y Arenas (1995) y Reynolds, Thouni and Wettmann (1995).

Por el contrario, el nuevo regionalismo se caracteriza por darse en un contexto de intensa apertura y liberación del comercio exterior. Las reformas de las políticas comerciales a que se han visto obligados los países del área, en el marco de los programas de ajuste para enfrentar la crisis de los años ochenta, generó una disminución unilateral de las barreras arancelarias y no arancelarias al libre comercio combinada con fuertes devaluaciones reales del tipo de cambio. Y esto ha hecho posible el renacimiento de los viejos acuerdos de integración (Comunidad Andina, Mercado Común Centroamericano, CARICOM) y la proliferación de los llamados acuerdos de segunda generación a los que se hizo referencia en el capítulo anterior (MERCOSUR, G-3, y los diferentes acuerdos bilaterales). La liberación del comercio exterior ha contribuido a que se produzca un «boom» de integración, por cuanto facilita el cumplimiento de los compromisos de liberación del comercio intrabloque (Gana, 1994). Un ejemplo de lo que está sucediendo en esta materia, es que en los tratados más recientes se contemplan mayores reducciones arancelarias preferenciales que antes, los acuerdos sectoriales restrictivos no revisten la importancia del pasado (la gran excepción continúa siendo el sector automotriz), y en general, la liberación comercial de los años noventa en el interior de los acuerdos, si bien todavía limitada, tiende a ser mayor que antes.

Un análisis separado debe hacerse con lo que está sucediendo en el sector agrícola y de alimentos en materia de integración. En el pasado se acostumbraba afectar sólo de manera muy parcial o excluir de los acuerdos de integración en la región al sector agroalimentario. Tal conducta obedecía a la necesidad de los gobiernos de mantener el control sobre las políticas domésticas que otorgaban subsidios y garantizaban precios a muchos productos agrícolas (sobre todo a aquellos sustitutos de importaciones). Igualmente, se trataba de mantener la protección de la agroindustria, área en la cual la industrialización sustitutiva de importaciones había avanzado suficientemente. Tanto la agroindustria como la agricultura constituyen parte importante del producto total y de la generación de empleo en América Latina, por lo que se prefería dejar fuera de los acuerdos de integración a estas actividades, evitando los desajustes que podría generar en ellas la liberación intrarregional del comercio agroalimentario. El cambio en las políticas internas a que obligó la crisis de los ochenta, permitió la instrumentación de reformas económicas que promovieron la disminución o eliminación de subsidios, así como la liberación del comercio. Esta última contemplaba tanto a la agricultura como a la agroindustria, y ello ha facilitado la inclusión de ambas actividades en los acuerdos de integración.

De acuerdo con Josling (1996), el regionalismo abierto ha permitido la incorporación de la agricultura en los compromisos de liberación del

comercio⁷ en el NAFTA, MERCOSUR, Mercado Común Centroamericano y en la Comunidad Andina. Siendo este último acuerdo el que ha mostrado un cambio más dramático en lo que a liberación intrarregional del comercio agroalimentario se refiere, estimulando por esta vía el crecimiento del intercambio. Sobre todo en los casos del comercio entre Colombia y Ecuador y Colombia y Venezuela. Más aún, debe señalarse que las concesiones que se han hecho los países miembros de los acuerdos entre ellos y la liberación unilateral frente a terceros países, en muchos casos superan y constituyen un avance con respecto a los acuerdos a que finalmente arribó la Ronda Uruguay en materia de comercio agrícola. Además de la sustancial reducción de las restricciones a las importaciones y a las exportaciones, el comercio agroalimentario se ha beneficiado ampliamente de los esfuerzos por evitar tipos de cambio altamente sobrevaluados, lo que a su vez ha permitido un mayor intercambio comercial basado en ventajas comparativas (Lee, 1995).

Según datos de la CEPAL (1994), durante el lapso 1990-1993 las exportaciones agroalimentarias de América Latina habían aumentado su importancia relativa en el comercio intrarregional total, al pasar del 25,7 al 32,2%. Así mismo, Valdés, Wainio y Gehlar (1995), afirman que hubo un importante incremento del comercio intrarregional en bienes agroalimentarios en el hemisferio occidental. Al comparar los períodos 1981-83 con el de 1991-93 los autores antes citados concluyen que :

a) En el área del NAFTA, el comercio intrarregional agroalimentario pasó de una participación del 62 al 82% en el total de exportaciones agroalimentarias de los miembros del grupo al hemisferio occidental.

b) En el caso del MERCOSUR el incremento fue del 21 al 35%, mientras que en el Pacto Andino el aumento fue del 8,5 al 18%. Sólo se observó una merma de la variable analizada en el caso del Mercado Común Centroamericano, cuyas exportaciones agroalimentarias al interior del bloque disminuyeron su participación en las exportaciones totales agroalimentarias al hemisferio occidental, al pasar de 11% (en 1981-83) a 8% en (1991-93).

Puede concluirse que a diferencia de lo que sucedía con el viejo regionalismo, ahora el comercio agroalimentario continuará siendo incorporado en los acuerdos de integración económica en la región, promoviendo una mayor cobertura y una liberación más rápida que en el pasado. No obstante, debe profundizarse en los procesos de liberación del sector agroalimentario, pues todavía, a pesar de los avances, se mantienen listas de excepciones, cláusulas de salvaguarda y tratamientos especiales para

⁷ Para Joeling (1996), la liberación del comercio agrícola en el marco de los acuerdos de integración ha significado: a) la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias entre los socios; b) la eliminación de subsidios a la exportación en el comercio intrabloque, y c) evitar la proliferación de subsidios que distorsionen la competencia entre los países miembros del acuerdo.

el sector agrícola. Ellos se convierten en obstáculos para un mayor comercio intrarregional y global. Sin embargo, cuando se compara la situación del comercio agroalimentario regional con lo que sucedía en los setenta y en los ochenta, se pueden comprender mejor los avances logrados, aunque todavía quede mucho por hacer (Lee, 1995).

Las reformas de las políticas de comercio exterior instrumentadas en América Latina han perseguido como objetivos fundamentales la reducción del sesgo antiexportador de las anteriores políticas, aumentar la productividad de los factores al promover una mayor competencia entre la producción nacional y la internacional y obtener mejoras en el bienestar económico de los consumidores (Edwards, 1995). En un informe del BID, se resumen los avances más importantes en materia de reforma comercial en América Latina desde mediados de los ochenta hasta el presente (BID, 1995):⁸

a) Las cuotas de importación han sido casi totalmente eliminadas. Mientras en 1985 casi la mitad del valor de las importaciones centroamericanas y un tercio de las suramericanas estaban sujetas a algún tipo de restricciones cuantitativas, al finalizar 1994, las cuotas de importación sólo se aplicaban a menos del 1% del universo arancelario en siete de 11 países, y no se encontraron casos que sobrepasaran el 5% .

b) Los aranceles a las importaciones se redujeron sustancialmente. Para 1994 el arancel promedio era menos de 18% en todos los países de la región. Sólo 5 de 14 países de América Central y Sur América estaban por encima del 12%. Más aún, la velocidad a la que se ha dado el proceso de reducción de los aranceles, se puede ilustrar por el hecho de que en 10 de 12 países latinoamericanos la tarifa arancelaria promedio era mayor de 35% antes de las reformas y en cuatro de ellos era de 50%.

c) La estructura de los aranceles ha sido simplificada, reduciéndose los tramos y la dispersión que los caracterizaba.

En realidad, la liberación unilateral creaba las condiciones de facto para una mayor integración, que luego fue formalizada por los gobiernos que adelantaban las reformas, quienes vieron una excelente oportunidad para asegurarle a sus países un mayor acceso a mercados. En el contexto del nuevo modelo de desarrollo que requiere aumentar las exportaciones,

⁸ A pesar de los avances en materia de liberación del comercio, debe tenerse presente que todavía queda mucho por hacer. Frecuentemente los acuerdos de integración se ven entorpecidos por las nuevas formas de proteccionismo (reglas fitosanitarias, trabas administrativas y burocráticas, excesivas exigencias en la definición de las normas de origen, listas de excepciones al libre comercio en el área del acuerdo, cláusulas de salvaguarda inadecuadamente aplicadas, etc.). Así mismo, debe señalarse que ante la liberación unilateral que se ha dado en América Latina no ha habido una respuesta similar por parte de algunos países industrializados (Rajapatirana, 1993), especialmente de la Unión Europea, EE.UU. y Japón, quienes persisten en sus prácticas proteccionistas y en la aplicación de barreras no arancelarias (reglamentación antidumping, normas fitosanitarias, cuotas de importación, normas de presentación y empaque, proteccionismo ecológico, etc.). Esta situación refuerza la necesidad de avanzar en la integración económica latinoamericana como vía para asegurar el acceso a mercados.

asegurarse el acceso a otros mercados es tan importante que hace tolerable los costos políticos de abandonar las ideas de nacionalismo económico (Naím, 1994).

En resumen, la liberación unilateral del comercio exterior y la existencia de tipos de cambio menos sobrevaluados que en el pasado, conformaron un ambiente favorable para revitalizar y adelantar el proceso integracionista en América Latina. Con la particularidad de que, paralelamente a la eliminación y/o reducción gradual de barreras comerciales entre los miembros de los acuerdos se daba una situación parecida al disminuir aranceles y restricciones cuantitativas en el comercio con terceros países (no miembros de los acuerdos). Más aún, la existencia de los bloques de integración regional no ha sido un obstáculo al desarrollo de las negociaciones multilaterales. La participación de los países de América Latina y el Caribe en Ronda Uruguay se considera un hecho muy importante, por cuanto fue la primera ronda de negociaciones multilaterales en la cual han participado la gran mayoría de países de América Latina y el Caribe (Rajapatirana, 1995). En esta materia debe señalarse que 30 países de la región han suscrito los acuerdos finales de la Ronda Uruguay y participan en la nueva Organización Mundial de Comercio (OMC). Este nuevo elemento que diferencia al viejo y al nuevo regionalismo debe destacarse, por cuanto crea condiciones para minimizar las posibilidades de que se produzca desviación de comercio o retrocesos en la apertura. Y mientras se mantenga la tendencia a continuar con la disminución de la protección, es menos probable que la integración tenga efectos negativos desde el punto de vista de la eficiencia productiva (De Melo, Panagariya and Rodrik, 1993).

2) En segundo lugar, en el pasado la región se caracterizó por la inestabilidad política y macroeconómica. Esto impedía, de un lado, mantener los contactos al más alto nivel presidencial y darle continuidad a una agenda determinada de negociaciones. Para Gana (1994), los regímenes autoritarios que abundaron en la región en los años ochenta al ser reemplazados por gobiernos elegidos de manera democrática ha permitido frecuentes contactos y un diálogo cada vez más fluido entre los diferentes agentes económicos y políticos de los países, facilitando el desarrollo de iniciativas favorables a la integración económica. De otro lado, la inestabilidad macroeconómica, donde el componente de crisis de balanza de pagos era una de sus manifestaciones más importantes, conducía a la aplicación de políticas altamente proteccionistas y restrictivas del libre comercio. Así, puede observarse como durante los años de profundas crisis económicas en la década de los ochenta, el comercio intrarregional alcanzó sus niveles mínimos. En la actualidad, aunque algunos países de América Latina siguen confrontando problemas para estabilizar las economías y/o proseguir con los programas de reformas

económicas emprendidos, no queda la menor duda, que en general, tienden a adoptar políticas económicas destinadas a mantener equilibrios macroeconómicos, baja inflación, promover el ahorro, la inversión extranjera y liberar el comercio exterior⁹. En resumen, a diferencia de lo que sucedía en el pasado, el entorno de políticas macroeconómicas y el contexto político¹⁰ en el cual se desenvuelve esta nueva ola de regionalismo es totalmente diferente. Debe destacarse que la estabilización de las economías latinoamericanas es un factor que debe profundizarse, por cuanto, es un requisito indispensable para el avance de la integración económica (SELA, 1995). Sin embargo, si los frutos de la estabilización y el mayor crecimiento económico no se reparten de manera más equitativa y se reducen los niveles de pobreza, lo más probable es que la región tenga que retroceder, al menos temporalmente, en materia de reformas económicas, a causa de la inestabilidad política que pudiera surgir al ampliarse la brecha entre ricos y pobres.

3) El nuevo regionalismo también se caracteriza por la existencia de múltiples acuerdos de integración, bajo diferentes modalidades (acuerdos preferenciales, sectoriales, de libre comercio y uniones aduaneras), y con participación de países con diferentes grados de desarrollo y tamaño de sus economías. Esta proliferación de acuerdos conforman una implicada red, ya que un país puede formar parte de varias iniciativas simultáneamente. Por ejemplo, en el área de la Comunidad Andina, Colombia y Venezuela forman parte además del Grupo de los tres (con México). Bolivia, país miembro de la Comunidad Andina, por su parte ha firmado

⁹ Los casos de México y Venezuela son ilustrativos de la orientación que tendrán en el futuro las políticas económicas en América Latina. A pesar de la crisis económica y sociopolítica que se desencadenó en México desde 1994 («Efecto Tequila»), en lugar de retroceder en la aplicación de políticas de estabilización y de apertura, se adoptó un programa que reforzó las políticas de corte ortodoxo. En Venezuela, la administración que se inició en 1994 llegó al gobierno con un discurso político antireformas. En medio de una gran crisis financiera adoptó una política de controles y pretendió retroceder en los procesos de apertura y liberación comercial. El agravamiento de la situación política y económica finalmente lo obligó a instrumentar otro programa de ajustes (Agenda Venezuela) antes de finalizar el primer semestre de 1996, de común acuerdo con el FMI y los organismos multilaterales. En este programa se contempla la continuidad de políticas destinadas a alcanzar equilibrios macroeconómicos, intensificar la privatización, liberar los precios, reformar la legislación laboral y proseguir con la orientación aperturista y de liberación del comercio exterior. Estos ejemplos, simplemente tratan de ilustrar la dificultad que en el actual contexto internacional y de globalización tienen los países para adoptar políticas excesivamente proteccionistas y/o que promuevan los desequilibrios macroeconómicos. La escogencia de estas opciones restringiría la entrada de capitales y el acceso a otros mercados, produciéndose un aislamiento de la comunidad financiera internacional, así como la disminución de las posibilidades de crecimiento económico.

¹⁰ No queda la menor duda de que existe un acuerdo en el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA) y entre los gobiernos de los países miembros de los acuerdos para mantener la democracia en América Latina y el Caribe. La reinstauración de la democracia en Haití, el llamado a elecciones que hizo Fujimori en Perú para legitimar su poder, la inexistencia de condiciones en el entorno internacional para apoyar un nuevo golpe de estado en Venezuela y el fracaso del intento de golpe de estado en Paraguay en 1996, son pruebas del compromiso para impedir la llegada al poder por vías ilegítimas. Se trata de asegurar un mínimo de estabilidad política para promover las reformas económicas y profundizar la integración económica. No obstante, este acuerdo de respaldo a la democracia, para que tenga bases sólidas deberá traducirse en un importante mejoramiento de las condiciones sociales y del nivel de vida de la población latinoamericana.

acuerdos de libre comercio con MERCOSUR y varios de orden bilateral. Simultáneamente cada uno de estos países mantiene acuerdos de libre comercio con Chile, los países Centroamericanos y otros. La reciente decisión de negociar bloque a bloque un acuerdo de libre comercio entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR, introduce un nuevo e importante elemento, que seguramente facilitará en un futuro las negociaciones de este nuevo bloque con el NAFTA y el MCCA, con miras a alcanzar la meta de la constitución de un área de libre comercio en las Américas (ALCA).

Sigue sin embargo, planteado el reto de coordinar y evitar que la proliferación de acuerdos de integración se convierta en un obstáculo para avanzar. Lo que si queda claro es que a diferencia de lo que sucedía con el viejo regionalismo existe una mayor voluntad por avanzar en el camino de la integración. Los lentos progresos en materia de liberación comercial multilateral, los incompletos resultados obtenidos en la pasada Ronda Uruguay, los avances en materia de liberación unilateral del comercio, así como la percepción de que es necesario integrarse para no aislarse en un mundo que tiende hacia la conformación de grandes bloques económicos, pareciera haber generado un fuerte voluntarismo integracionista. Es por ello también que a diferencia de lo que sucedía en el pasado, ahora los países y las economías pequeñas manifiestan su firme voluntad de participar en acuerdos con países de mayor desarrollo y de economías más grandes. El MERCOSUR es un ejemplo de integración entre dos economías de gran tamaño y desarrollo industrial (Brasil y Argentina) junto con dos economías pequeñas y de menor desarrollo industrial (Uruguay y Paraguay). El NAFTA, constituye un acuerdo de integración entre dos economías desarrolladas y alto índice de desarrollo humano (Estados Unidos y Canadá) con un país de menor desarrollo y agudos problemas sociales (México). MERCOSUR, a su vez, mantiene conversaciones con la UE para promover un comercio más libre entre ambos bloques.

4) Paralelamente a la liberación unilateral y entre miembros de los bloques regionales, el SELA (1995) ha señalado una importante característica del nuevo regionalismo, cual es la apertura de las economías latinoamericanas al capital extranjero. Esto representa un cambio profundo de concepción, en cuanto a la preferencia que se le daba a los inversionistas locales y de países miembros de los acuerdos como líderes del proceso de integración y desarrollo. Los frutos de esta decisión no se han dejado esperar, y sin detenerse a analizar el problema de la estructura de las inversiones extranjeras en la región, es importante señalar que de todos los cambios económicos en América Latina, el crecimiento sin precedentes de la inversión extranjera fue el más dramático y más visible para el mundo exterior. Durante la década de los ochenta, la inversión extranjera apenas significaba 1% del producto interno bruto (PIB) en la región, en lo que va de los noventa, los flujos de capital extranjero

representan el 6% del PIB. Por supuesto que dichos capitales han contribuido a acelerar el crecimiento económico y a aminorar los costos de los ajustes (Naím, 1995).

5) Finalmente, es bueno señalar que la nueva ola de regionalismo ha sido bastante exceptiva a la creación de nuevas instituciones coordinadoras y vigilantes de la marcha de los procesos de Integración. Para Fuentes (1994), una posible explicación a esta conducta es que ahora existe un mayor contacto entre los gobiernos, los empresarios y otros agentes directamente involucrados. También se tiene conciencia de las limitaciones de las instituciones supranacionales y las experiencias no muy positivas de proliferación de una burocracia internacional con poco poder de decisión. Algunas de las instituciones existentes, como el Grupo Andino, han sido recientemente sometidas a una reestructuración total para adaptarlas a las nuevas realidades¹¹.

Debido a la proliferación y sobreposición de los acuerdos existentes hasta ahora, los cuales crean problemas para la coordinación y aplicación de las reglamentaciones, existen quienes han propuesto la creación de instituciones con suficiente poder para coordinar y vigilar el cumplimiento de los compromisos, evitando que la nueva ola de regionalismo y la existencia de grupos de presión se conviertan en un obstáculo a la liberación del comercio (De Melo, Panagariya and Rodrik, 1993). Naím (1994), tomando como base la experiencia de la Unión Europea ha planteado la necesidad de crear una institución para facilitar la integración, promover alianzas políticas en favor de los acuerdos, y compensar a los perdedores y rezagados en el proceso integracionista y de liberación. Sin embargo, concluye que debido a los costos que la creación y el funcionamiento de esta institución implicaría, lo más probable es que la integración económica en el hemisferio occidental tenga que darse sin este tipo de organismos. En cualquier caso, los bloques de integración requieren de organismos e instituciones donde dirimir sus diferencias en cuanto a la interpretación y aplicación de los compromisos adquiridos. Y cualquiera sea el organismo que cumpla estas funciones, debe estar investido de suficiente poder para actuar sin presiones y convertirse en una institución confiable.

¹¹De acuerdo con el Protocolo de Trujillo (marzo de 1996), Los Presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela dispusieron la creación de la Comunidad Andina y el Sistema Andino de Integración. La JUNAC, órgano técnico del Grupo Andino, se transformó en la Secretaría General de la Comunidad Andina, la cual estará dirigida por un Secretario General elegido por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. El Sistema Andino de Integración tendrá como finalidad permitir una coordinación más efectiva entre los órganos e instituciones que lo conforman (Consejo Presidencial Andino, Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, La Comisión de la Comunidad Andina, la JUNAC, La Secretaría General de la Comunidad Andina y el Tribunal de Justicia). Para más detalles véase en Internet la Home Page de la JUNAC (<http://RCP.NET.PE/JUNAC/>).

V.- Las fuerzas que mueven al nuevo regionalismo

Como parte de la reflexión que se ha venido presentando, conviene hacerse las siguientes preguntas ¿por qué esta nueva ola de regionalismo? ¿cuáles son las fuerzas que lo impulsan?

Algunas respuestas parciales pudieran extraerse del capítulo anterior. No obstante, debe señalarse que las fuerzas que mueven el nuevo regionalismo en América Latina y en el mundo son de variada naturaleza y van mucho más allá de los puros aspectos económicos. Como se planteó en el capítulo II, la teoría ortodoxa de la Integración económica (Viner, 1950), a partir de un análisis estático, ha planteado que no necesariamente la liberación del comercio, o el establecimiento de preferencias dentro de una Unión Aduanera (UA) (o dentro de un área de libre comercio (ALC)) genera mayor bienestar económico. Todo dependerá de cual de las dos fuerzas contrarias que desatan este tipo de acuerdos (creación y desviación de comercio) predomina. La integración económica en sus diferentes modalidades, es considerada una solución de segundo óptimo, según la cual es posible cualquier resultado. La conformación de una UA o un ALC podría ser creadora neta de comercio, en cuyo caso el bienestar económico neto de la sociedad aumentaría. Un resultado alternativo sería aquel según el cual la UA (o el ALC) produce un efecto neto de desviación de comercio, en cuyo caso existe una pérdida neta de bienestar para la sociedad. Sin embargo, los estudios empíricos realizados hasta ahora, concluyen que desde el punto de vista de un análisis estático, las ganancias netas obtenidas a partir de una UA creadora neta de comercio, como lo ha sido la Unión Europea (con algunas excepciones sectoriales como el sector agrícola), son muy pequeñas en relación al producto nacional. Mayes (1978), citado por Grimwade (1996), combinando los resultados de diferentes estudios realizados para la Comunidad Europea, concluyó que para 1970, las ganancias netas de bienestar derivadas de la creación de la unión aduanera eran inferiores al 1 % del producto nacional bruto.

De acuerdo con los anteriores resultados, puede concluirse que los países cuando deciden participar en un acuerdo de integración económica estarían pensando en obtener otro tipo de beneficios, más allá de las ganancias netas de bienestar sugeridas por el análisis estático y tradicional del beneficio-costos de la integración. Ello ha dado origen a otra explicación según la cual los países se integran con miras a obtener ganancias de carácter dinámico más que de carácter estático, sólo visibles en el mediano y largo plazo. Entre estas, la literatura y los libros de texto de economía internacional (Por ejemplo: Dominick, 1993; Grimwade, 1996) acostumbran a mencionar: ganancias en términos de eficiencia derivadas de la mayor competencia, economías de escala debido a la ampliación de los mercados, estímulo a las inversiones nacionales y extranjeras para

aprovechar un mercado más amplio. En el caso de las inversiones extranjeras, éstas también podrían crecer para insertarse en el área de los acuerdos y evitar ser discriminados.

Se afirma también, que la mayor competencia al liberarse intrarregionalmente el comercio dará origen a un mayor intercambio de tecnologías y a la necesidad de introducir innovaciones. Estas ganancias económicas de orden dinámico, pudieran seguramente estar presionando por una mayor integración. Pero, como se ha dicho antes, más allá de los beneficios de tipo económico, sean estos dinámicos o estáticos, detrás de las fuerzas que mueven al nuevo regionalismo existen factores políticos, así como otros derivados de la necesidad de adaptar estrategias acordes con la reestructuración política y económica que se da en el mundo. Esta tiende a privilegiar la conformación de bloques económicos, mientras que a un ritmo más lento se avanza en la negociaciones para liberar el comercio global. En estos tiempos, los costos económicos y políticos de aislarse o no participar en un acuerdo comercial parecieran ser muy superiores a las ventajas de no hacerlo. Es por ello que para vender la idea de la integración, los países requieren de una visión y un discurso más allá de lo económico, que justifique los costos y dramáticos cambios que se requieren hacer en el corto plazo para obtener los beneficios sólo en el largo plazo (Thurow, 1996).

A diferencia de lo que sucede con la teoría de las uniones aduaneras y la integración económica, la teoría ortodoxa del comercio internacional, plantea que la liberación unilateral, en el marco de análisis de estática comparativa, conducirá necesariamente en algún momento a una ganancia neta de bienestar para la sociedad, en términos de eficiencia y mayor nivel de consumo (crecimiento del excedente del consumidor). Sin embargo, si esto, al menos teóricamente es así, ¿por qué entonces no se decide continuar con el proceso de liberación unilateral y presionar por una solución de primer óptimo como sería la liberación multilateral del comercio?

No queda la menor duda, al menos en el caso de América Latina, que los avances en la liberación unilateral del comercio realizada en el marco de los programas de ajuste estructural de la década de los ochenta, ha significado un fuerte impulso para el surgimiento de este segundo regionalismo. La lógica se invirtió, la crisis económica de los ochenta obligó a un cambio en el esquema de desarrollo y a promover la liberación unilateral del comercio. Para decirlo con palabras de Naím (1995), al comienzo la principal fuerza detrás de la liberación del comercio fue la crisis económica, no el deseo de mayor integración. Y por supuesto, esto creó las condiciones para que se diera una integración «de facto», dado que surgieron virtuales zonas de libre comercio. Estas fueron posteriormente formalizadas e impulsadas por los correspondientes gobiernos reformistas. Parcialmente puede concluirse entonces, que detrás de esta

segunda ola de regionalismo ha existido y continúa existiendo un fuerte impulso de la liberación unilateral del comercio realizada en América Latina.

No debe perderse de vista en este análisis los siguientes factores:

a) Aunque, la liberación unilateral puede generar ganancias netas de bienestar para una sociedad, el hecho de que no se produzca una liberación global y de que no exista reciprocidad, hace que los efectos de la liberación, aunque pudieran ser definitivamente positivos, no serían tan efectivos como en el caso de una liberación global. De otro lado, la orientación aperturista y liberadora del comercio del nuevo modelo de desarrollo, volcada hacia el crecimiento de las exportaciones, obliga a asegurarse el acceso a mercados. Los acuerdos de integración económica constituyen una vía para solventar este problema, a través de la reciprocidad, el reconocimiento de las asimetrías, y el cumplimiento de compromisos para liberar el comercio entre países miembros de los acuerdos. Es por ello que, en un mundo donde existen restricciones al libre comercio, un acuerdo de integración puede asegurar los mercados que no serían posibles por la vía de una simple liberación unilateral (ECLAC, 1995). Y esto, sin duda alguna, constituye una ventaja visible que contribuye a que se promueva esta nueva ola de regionalismo. La seguridad de acceso a otros mercados refuerza otra de las ganancias esperadas, cual es el incremento de las inversiones, particularmente del capital foráneo, el cual podría ser atraído para participar en un mercado más amplio, y al mismo tiempo evitar ser objeto de discriminación por no producir en un país miembro del bloque.

b) Krugman (1993), considera que la dificultad y la lentitud que caracterizaron las negociaciones multilaterales (alrededor del antiguo GATT), ha sido una de las fuerzas que ha incidido en el surgimiento del nuevo regionalismo. Entre los problemas más relevantes de las negociaciones multilaterales se mencionan los siguientes: i) el excesivo número de países negociadores, lo cual dificulta alcanzar acuerdos mientras que facilita la violación de los mismos; ii) Las nuevas formas de proteccionismo son muy difíciles de supervisar y evitar que se produzcan (restricciones voluntarias a las exportaciones: normas fitosanitarias, de empaque y standards, proteccionismo ecológico, barreras administrativas, normas «antidumping» etc.); iii) la declinación del dominio de EE.UU en estas negociaciones (falta de liderazgo); y iv) la falta de objetivos comunes entre los países negociadores. En este marco de dificultades, los acuerdos de integración ofrecen una oportunidad para una negociación y supervisión más efectiva de los compromisos adquiridos. Igualmente, la negociación entre un pequeño número de países, evita la necesidad de un líder hegemónico o la inclusión dentro del bloque de países con objetivos e instituciones marcadamente diferentes. Por supuesto, que esto no ha

significado que los países del área hayan abandonado las negociaciones multilaterales. De hecho, en la Ronda Uruguay, concluida en 1993, participaron más países que nunca. Entre ellos 30 de América Latina y el Caribe, número también sin precedentes en cuanto a la participación de la región en las rondas del GATT (Rajapatirana, 1995).

c) Los aspectos de naturaleza política han sido en el pasado, y continúan quizás siendo en el presente, la fuerza más importante que promueve la integración económica. La historia refleja que el apoyo de EE.UU a la constitución del Mercado Común Europeo y a otras iniciativas de integración económica, así como el otorgamiento de preferencias comerciales a los países del área del Caribe tuvo explicaciones de orden político¹². Se trataba de configurar bloques económicos, pero fundamentalmente políticos, que impidieran el avance de la ideología comunista en Europa y en el área del Caribe. Adicionalmente, entre las fuerzas de naturaleza política que mueven al nuevo regionalismo conviene señalar las siguientes:

i) La necesidad de conformar y participar en acuerdos de integración no sólo en lo económico sino con presencia política y posiciones comunes en los organismos y negociaciones internacionales. La negociación en bloque podría generar más beneficios netos que aquellos que se obtendrían actuando cada país por separado, además de facilitar las negociaciones. Por ejemplo, la creación de un área de libre comercio en Sur América a través de un acuerdo entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina puede facilitar las negociaciones de bloque a bloque con NAFTA, para avanzar en la creación de una zona de libre comercio en las Américas. Igualmente puede ser útil para promover negociaciones con la Unión Europea y los países de la cuenca del pacífico.

ii) La participación en acuerdos de libre comercio puede constituir una señal clara para el mundo financiero y económico de la orientación de las políticas que se mantendrán en el futuro y así fortalecer la credibilidad, evitando el aislamiento de los mercados financieros internacionales.

iii) El denominado efecto «seguro o cerrojo» («locking-in») se menciona constantemente en la literatura (ECLAC, 1995; Naim, 1994; Bergsten, 1996), como uno de los factores de orden político que ha impulsado el segundo regionalismo. La razón es que los gobiernos que han introducido reformas con clara orientación aperturista y liberadora del comercio, están dispuestos a formalizar compromisos de integración económica con otros países para evitar un retroceso por parte de quienes

¹² Rajapatirana (1995b) al analizar la creación de la Comunidad Europea (CE) afirma que, aunque EE.UU no era muy entusiasta de la formación de acuerdos preferenciales de comercio para la época, la creación de la CE significaba alcanzar objetivos de orden geoestratégico. Entre ellos, promover la unidad de Europa para que actuara como una fuerza en contra del poder soviético. Esto explicaría el apoyo de EE.UU a la creación de la CE, en una época en que al mismo tiempo promovía la liberación multilateral del comercio.

los sustituyan¹³. El efecto de estos compromisos en materia de integración va más allá de lo puramente comercial, pues obliga también a mantener un cierto tipo de políticas internas coherentes con la liberación intrarregional. Así mismo, debe señalarse que el efecto «locking-in» permite asegurar el acceso a otros mercados y a un mínimo de reciprocidad.

No sería atrevido señalar, que debido a la forma como se han desarrollado los últimos acontecimientos en América Latina, pareciera también estar operando un efecto «locking-in» no sólo para el caso de la irreversibilidad de las reformas económicas, sino también en lo que se refiere al sostenimiento de formas de gobierno democráticas, con un mínimo de legitimidad política, como condición básica para continuar profundizando en la integración. Es decir, en la medida que ha avanzado la integración económica, se ha formado en el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA) un compromiso, muy claro y efectivo en la práctica, de rechazo a las formas no democráticas de gobierno, con miras a darle continuidad a las reformas económicas y a los procesos de integración. La ruptura de la democracia podría significar un retardo y un obstáculo para los procesos de integración económica, como de hecho lo fue en el pasado. El ejemplo más reciente fue el fracaso del intento del golpe de estado en Paraguay, lo cual se debió a una fuerte movilización e intervención política, tanto de los restantes países miembros del MERCOSUR como de la OEA. Es en este sentido, que la necesidad de preservar las estructuras democráticas se convierte en una fuerza que también contribuye al surgimiento y al sostenimiento de este segundo regionalismo. Y en esa medida pudiera decirse que integración y democracia son procesos que tienden a reforzarse mutuamente.

iv) No debe dejar de mencionarse, que si bien es cierto, en un comienzo la crisis obligó a la liberación unilateral de los mercados, lo cual creó condiciones para impulsar los procesos de liberación, no menos cierto es que, en general, hoy existe en América Latina un mejor ambiente para continuar con la introducción de políticas orientadas hacia la liberación de los mercados. Este cambio de actitud no es total, y aún persisten quienes se resisten a perder los privilegios y las rentas derivadas del excesivo proteccionismo. Sin embargo, las dolorosas y costosas experiencias que dejaron las crisis económicas a que condujo el viejo estilo de desarrollo en la década de los ochenta, así como los cambios que ha producido la globalización económica, han creado un mayor consenso para continuar con políticas más orientadas hacia el mercado. En esa medida se ha

¹³ El caso de la entrada de México al NAFTA es frecuentemente utilizado como un ejemplo ilustrativo del denominado efecto «locking-in» (Lustig and Primo Braga, 1994). Una vez incorporado México al NAFTA asumió compromisos de mantener y continuar con una política económica de orientación aperturista y de liberación comercial. La política posterior a la crisis de 1994, pareciera haber confirmado la orientación aperturista de la política económica mexicana y su deseo de continuar participando en acuerdos de integración económica (por ejemplo el G-3). Pero, el efecto «locking-in» también actúa en reverso, pues la entrada de México al NAFTA le permite asegurarse el acceso al mercado de EE.UU y Canadá.

podido continuar profundizando, no sin dificultades, los procesos de integración. Estos se presentan ante el público como un paso intermedio, menos doloroso, que conduce a ventajas y ganancias no obtenidas en condiciones de liberación unilateral total. No obstante, la continuidad de este ambiente más propicio a la apertura y al desarrollo del nuevo regionalismo, dependerá en el futuro del éxito que se obtenga para reducir la pobreza y mejorar la distribución social del crecimiento económico obtenido hasta ahora.

VI.- Regionalismo abierto: significado y desafíos para América Latina

A.- El concepto de regionalismo abierto y sus implicaciones

Como se ha señalado en el capítulo anterior, los cambios de política económica y en el entorno internacional, unidos a elementos de orden político y estratégico han configurado un ambiente que ha estimulado el desarrollo de un nuevo tipo de integración económica, diferente a aquella de los años sesenta y setenta. En la literatura sobre el tema, se ha acuñado el término de «regionalismo abierto» para referirse a esta segunda ola de acuerdos preferenciales de comercio. Más concretamente, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (ECLAC, 1994), define al «regionalismo abierto» como un proceso cuyos dos principales objetivos son: a) Promover políticas que fortalezcan la integración, pero que a su vez, sean compatibles y/o complementarias con políticas que fortalezcan la competitividad internacional. b) Promover el surgimiento de bloques de comercio más constructivos, transparentes y promotores del libre comercio («building blocks»). Esto significa que los acuerdos de integración deberían tender a la eliminación de barreras aplicadas al comercio de la mayoría de los bienes y servicios entre los países miembros de los bloques, mientras que también se promueve una mayor liberación del comercio con terceros países (no miembros de los acuerdos) y se facilita la entrada de otros a los esquemas de integración.

El regionalismo abierto se diferencia de la liberación del comercio y de la promoción no discriminadora de exportaciones, en tanto que incluye un elemento de orden preferencial, el cual se refleja en acuerdos de integración reforzado con la cercanía geográfica y la afinidad cultural de la región. En síntesis, el regionalismo abierto trata de aprovechar los avances producidos por la integración de facto, producida por la liberación unilateral del comercio, reforzándolos con políticas que promuevan la competitividad de la región y fortalezcan una economía internacional más abierta y transparente (ECLAC, 1994). Para que la integración económica sea coherente con el concepto de regionalismo abierto, los acuerdos existentes y por crearse deberían según la CEPAL (1994):

a) Promover una liberación amplia de los mercados, es decir establecer muy pocas excepciones y no aumentar los aranceles y otras

barreras al comercio internacional. b) Flexibilizar la entrada de nuevos miembros a los acuerdos. c) Coordinar la marcha de los acuerdos a través de reglas claras y precisas, con un eficiente mecanismo de resolución de diferencias. Dicha reglamentación debe estar en concordancia con lo establecido en la Ronda Uruguay en cuanto a acuerdos de integración. d) Promover la estabilización de las economías de los países signatarios de los acuerdos. e) Fijar moderados niveles de protección y arancel externo común a los flujos de comercio provenientes de otros países no miembros del bloque. Se trata de evitar las prácticas desleales al comercio internacional, utilizando como argumentos excesivas exigencias en cuanto a normas de origen y otras formas de proteccionismo. f) Darle tratamiento de nacional a la inversión extranjera que realizan los países miembros del acuerdo. g) Promover la reducción de trabas administrativas al comercio y de los costos de transacción. h) Fortalecer las instituciones regionales que ayudan a enfrentar crisis de balanza de pagos y promover un sistema de pagos que facilite la expansión del comercio. i) Armonizar los «standard» y normas de producción con el propósito de estimular el proceso de absorción de progreso tecnológico.

De acuerdo con las anteriores exigencias, aunque la nueva ola de regionalismo en América Latina tiende a ser coherente con el concepto de regionalismo abierto, todavía queda un largo trecho por recorrer. En otras palabras, el concepto de regionalismo abierto sirve como orientación y modelo del tipo de integración económica que se debe promover, si lo que se desea es obtener ganancias netas de bienestar económico al interior y al exterior de los acuerdos de integración. Sin embargo, eso no significa que los acuerdos de integración hasta ahora existentes cumplen con todos los requisitos que demanda el regionalismo abierto. Es cierto que paralelamente a una mayor liberación entre los países miembros de los acuerdos se ha dado una reducción de barreras al comercio con terceros países, lo cual disminuye el riesgo de desviación de comercio. Sin embargo, no menos cierto es que todavía siguen proliferando situaciones contrarias a las exigencias del regionalismo abierto. Entre ellas deben señalarse: a) acuerdos con excepciones y listas de productos excluidos de la liberación intrabloque; b) las normas de origen y las cláusulas de salvaguarda se tienden a diseñar de una forma que promueve proteccionismo y evita un mayor intercambio comercial intra y extra bloque; c) con muy pocas excepciones, no existen instituciones con suficiente poder de decisión para dirimir desacuerdos y garantizar el cumplimiento de los compromisos y de las normas; d) las trabas administrativas y los costos de transacción tienden a ser elevados debido a la inexistencia de una adecuada infraestructura e instituciones confiables; e) algunos de los países de la región siguen confrontando problemas para estabilizar sus economías. Es por ello que debe concluirse que a pesar de los progresos de los últimos años, promover una integración coherente con el regionalismo abierto requiere

B.- Regionalismo abierto: desafíos para América Latina

Promover formas de integración compatibles con el concepto de regionalismo abierto requiere enfrentar con éxito los principales desafíos que tiene América Latina en el plano económico, social y político-institucional.

En el plano económico, mantener políticas sanas que aseguren el logro de los equilibrios macroeconómicos básicos, que tiendan al logro de un crecimiento alto y sostenido en un contexto de baja inflación, pareciera ser una condición necesaria aunque no suficiente. Sin estabilidad económica, es muy probable que se tienda a retroceder, o por lo menos a retardar el proceso de reformas económicas necesarias y compatibles con las exigencias del regionalismo abierto. Ciertamente, aunque existen excepciones (los casos de México y Venezuela son dos ejemplos), la región ha avanzado bastante en este campo. Se han adoptado políticas tendientes al logro de equilibrios fiscales y menores tasas de inflación a la par de un incremento en el producto interno bruto per cápita. Pero, todavía se siguen manteniendo en algunos países elevados déficits en la cuenta corriente de balanza de pagos, financiados a través de la entrada de capitales de corto plazo («capitales golondrina»). La experiencia mexicana da cuenta de lo peligroso que es mantener esta situación por largo tiempo, sin producir los correspondientes ajustes en el tipo de cambio y sin adoptar políticas que promuevan un mejoramiento sostenido de la productividad y mejore los saldos comerciales (Krugman, 1995; Edwards, 1995; Shahid and Edwards, 1995).

La estabilidad macroeconómica y el logro de un mayor crecimiento es una condición necesaria pero no suficiente para fortalecer el regionalismo abierto. La continuidad de reformas económicas que promuevan el regionalismo abierto, así como una economía más abierta y vinculada a los mercados mundiales, sólo será posible mantenerla si se promueven mejoras tangibles para la hasta ahora creciente masa de pobres en la región. El gran desafío que enfrentan los países de América Latina en la actualidad, consiste en lograr distribuir más equitativamente las ganancias del crecimiento económico de los últimos años. De acuerdo con la información de la CEPAL (ECLAC, 1995), entre 1991 y 1995, el producto interno bruto por habitante de la región tuvo una variación acumulada de 5,1%, siendo de 10,4% para los países sudamericanos. Existen resultados sorprendentemente positivos como los casos de Argentina (23,6%), Chile (29,7%), Colombia (13,2%), Perú (19,3%), Uruguay (14,8%). Y por supuesto casos de menor crecimiento o simplemente de retroceso como Venezuela (2,5%) y México (-5,8%, resultado muy influenciado por el fuerte decrecimiento de 1995).

En general, las reformas económicas para muchos países han significado un mayor crecimiento económico y menor inflación. Pero, al

lado de estos resultados, la pobreza no ha disminuido o tiende a incrementarse. La conclusión a la que arriba un estudio reciente de CEPAL (1996), es que si bien es cierto ha habido un cambio de ambiente macroeconómico, considerado como positivo, no se han obtenido avances suficientes en la generación de empleo y aumento de la equidad. Se advierte que, de las economías que completaron su fase de recuperación y que ahora funcionan con un alto grado de utilización de su capacidad productiva en los nuevos escenarios macroeconómicos y regulatorios, sólo Colombia (temporalmente) y Uruguay salieron de la crisis con un grado de desigualdad inferior al registrado antes de esta. Chile, el país que ha mostrado mayores progresos en materia de crecimiento sostenido y reformas, presentó después de la crisis un grado de desigualdad similar o mayor que el que tenía antes de ésta, y sólo ha logrado reducirla marginalmente en los años más recientes. En las restantes economías de la región, los niveles de desigualdad son apreciablemente superiores a los previos a la crisis. El estudio concluye reafirmando la necesidad de intervenciones estatales, más allá de los mecanismos de mercado para producir cambios institucionales y corregir las deficiencias de éste.

En otros estudios (Reynolds, 1995) también se ha planteado que para que las ganancias del comercio que genera la integración sean sostenidas tanto por fuerzas económicas como políticas, ellas tienen que difundirse y distribuirse a través de los mercados tanto a una mayor porción de la población como a las regiones que dentro de cada país han quedado rezagadas. La liberación de los mercados por sí sola no garantiza acceso social y mayor equidad. Por lo tanto, se requiere de un estado e instituciones fuertes, capaces de garantizar una mejor repartición de las ganancias del crecimiento.

Debe tenerse presente, que el sostenimiento de las reformas económicas con orientación de mercado y coherentes con el concepto de regionalismo abierto, requiere para su consolidación de una amplia plataforma política. Y esta sólo tendrá bases firmes, si se logra superar el desafío de promover un mayor crecimiento económico en un ambiente de apertura y liberación de los mercados, logrando al mismo tiempo un mayor acceso social a las ganancias derivadas de ese crecimiento. Esto requerirá de intervenciones gubernamentales y de programas redistributivos del ingreso y de activos (tierra, activos a ser privatizados), que garanticen el acceso a la salud, la alimentación y la educación para los estratos de menores ingresos (Reynolds, 1995; Naím, 1995; Shahid and Edwards, 1995)¹⁴.

¹⁴ Además de garantizar el acceso a servicios básicos y a la alimentación, debe permitirse que las reformas económicas promuevan programas de reforma agraria, repartición de acciones de los activos a ser privatizados entre los trabajadores, y sobre todo una fuerte inversión en capital humano y reformas de los sistemas educativos (Shahid and Edwards, 1995).

En el plano institucional debe señalarse que, el equilibrio entre crecimiento y equidad en el largo plazo sólo será posible, si efectivamente se adoptan políticas y reformas que promuevan el crecimiento económico y hagan más eficiente el funcionamiento del estado. La repartición de riqueza no creada no es viable en el largo plazo y el espacio para el populismo tiende a agotarse. América Latina necesita crecer a altas tasas si se quiere tener una masa de recursos suficientes para enfrentar el fenómeno de la pobreza y ensanchar sus mercados. La CEPAL (1996), estima que América Latina y el Caribe deberían aumentar su producto interno bruto (PIB) en los próximos años a una tasa sostenida del 6 % anual, lo cual requerirá de una inversión promedio del 28% del PIB, si se quieren producir disminuciones sustanciales en los niveles de pobreza. Lograr esta meta, exigirá en el futuro de políticas que promuevan el mejoramiento de la competitividad, el aumento del ahorro doméstico y de la inversión extranjera, mejorar la infraestructura y las comunicaciones, así como de profundas reformas institucionales que permitan tener un sector público eficiente, fuerte y a tono con los retos que se tienen por delante. Hasta ahora, muchas de las reformas introducidas se han ejecutado por la vía de decretos gubernamentales y sin profundos cambios en las instituciones. En el futuro, se requerirá de organizaciones sólidas, a tono con las nuevas realidades, capaces de garantizar sistemas financieros estables; intervenciones oportunas del estado para corregir las fallas e imperfecciones del mercado; sistemas judiciales que garanticen el cumplimiento de las leyes y de los derechos de propiedad; sistemas educativos formadores de ciudadanos con conocimientos y habilidades para absorber tecnología e introducir innovaciones; organismos capaces de garantizar cobertura, vigilancia y cumplimiento eficiente de la política social del estado; y finalmente, instituciones y organizaciones que promuevan la participación de la sociedad civil y de los actores socioeconómicos en los procesos de integración.

Finalmente debe señalarse que avanzar en la dirección del regionalismo abierto, requiere de la creación y de la reforma de las instituciones existentes, pero paralelamente es necesario también hacer un vigoroso esfuerzo en materia de mejoramiento de la infraestructura y de las comunicaciones. Ambas tareas, constituyen pilares fundamentales para obtener resultados creadores de comercio y promotores de ganancias de bienestar para la sociedad. Reynolds (1995), ha demostrado como la eliminación de trabas administrativas y la mejora de infraestructura puede producir ganancias en la eficiencia, al disminuir los costos de transacción. Dichas ganancias son generalmente olvidadas al analizarse, bajo el enfoque tradicional, el beneficio-costos de la integración. El resultado derivado de disminuciones de los costos de transacción contribuiría a que los precios de bienes comercializados intrarregionalmente pasen a ser

inferiores a los de terceros países. Lográndose por esta vía una integración económica más eficiente, creadora neta de comercio, generadora de mayor bienestar económico y acorde con los objetivos del regionalismo abierto.

Bibliografía

- BALASSA B. (1980). *Teoría de la integración económica*. Uthea, México.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). (1995). *Integración Económica en las Américas. Nota Periódica*, junio 1995. Departamento de Integración y Programas Regionales, Washington D.C.
- _____. (1996). *Integración y Comercio en América. Nota Periódica*, agosto 1996. Departamento de Integración y programas regionales, Washington D.C.
- BERGSTEN C F. (1996). *Globalizing free trade*. Foreign Affairs, Vol. 75, No 3, pp. 105-120.
- BHAGWATI J. (1993). Regionalism and multilateralism: an overview. In De Melo, Jaime and Panagariya, Arvind (Eds.). *New dimensions in regional integration*. Center for Economic Policy Research-Cambridge University Press, Cambridge, pp. 22-51.
- CHACHOLIADES M. (1992). *Economía internacional*. McGraw Hill, segunda edición, México.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). (1995). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 1994*. Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- _____. (1996). *Fortalecer el desarrollo: interacciones entre macro y microeconomía*. Documento presentado durante el vigésimo sexto período de sesiones realizado en San José, Costa Rica entre el 15 y el 20 de abril de 1996.
- DE MELO J, PANAGARIYA A and RODRIK D. (1993). The new regionalism: a country perspective. In De Melo, Jaime and Panagariya, Arvind (Eds.). *New dimensions in regional integration*. Center for Economic Policy Research-Cambridge University Press, Cambridge, pp. 159-193.
- DOMINICK S. (1993). *Economía Internacional*. McGraw Hill, cuarta edición, Bogotá.
- ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN (ECLAC). (1994). *Open regionalism in Latin America and the Caribbean*. United Nations, Santiago de Chile.
- _____. (1995). *Latin American Economy in 1995: a preliminary overview*. Santiago de Chile.
- EDWARDS S. (1995). *Crisis and reform in Latin America: from despair to hope*. World Bank-Oxford University Press, New York.
- EL NACIONAL (Diario). Edición del 10 de octubre de 1996, Caracas.
- FUENTES J A. (1994). El regionalismo abierto y la integración económica. *Revista de la CEPAL*, No 53, pp. 81-89.

- GANAN E. (1994). Los cambios estructurales en la integración latinoamericana y caribeña. *Pensamiento Iberoamericano*, No 26, pp. 67-93.
- GRIMWADE N. (1996). *International trade policy a contemporary analysis*. Routledge, London.
- JOSLING T. (1996). *Agriculture and open regionalism*. Paper presented to a symposium on the Economics of Regional Trading Blocks, held at the University of California at Davis, May 3, 1996.
- JOVANOVIC M. (1992). *International economic integration*. Routledge, London.
- KRUEGER A. (1995). Free trade agreements versus customs unions. Mimeo (Preliminary Draft), Stanford University.
- KRUGMAN P. (1993). Regionalism versus multilateralism: analytical notes. In De Melo, Jaime and Panagariya, Arvind (Eds.). *New dimensions in regional integration*. Center for Economic Policy Research-Cambridge University Press, Cambridge, pp. 58-79.
- _____. (1995). Dutch tulips and emerging markets. *Foreign Affairs*, Vol. 74, No 4, pp. 29-44.
- LEE D R. (1995). Western Hemisphere economic integration: implications and prospects for agricultural trade. *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 77, No 5, pp. 1274-1282.
- LUSTIG N and PRIMO BRAGA CA. (1994). The future of trade policy in Latin America. In Weintraub, Sydney (Editor). *Integrating the Americas: shaping future trade policy*. North-South Center Transaction Publishers, New Brunswick, pp. 17-43.
- MAYES D G. (1978). The effects of economic integration on trade. *Journal of Common Market Studies*, Vol. XVII, No 1.
- NAIM M. (1994). Towards free trade in the Americas: building blocks, stumbling blocks, and entry fees. In Weintraub, Sidney (Editor). *Integrating the Americas: shaping future trade policy*. North-South Center University of Miami-Transaction Publishers, New Brunswick, pp. 45-88.
- _____. (1995). Latin America the morning after. *Foreign Affairs*, Vol. 74, No 4, pp. 45-61.
- NOGUES J and QUINTANILLA R. (1993). Latin America's integration and the multilateral trading system. In De Melo, Jaime and Panagariya, Arvind (Eds.). *New dimensions in regional integration*. Center for Economic Policy Research-Cambridge University Press, Cambridge, pp. 278-313.
- RAJAPATIRANA S. (1993). *Latin American Regional trading arrangements and GATT*. World Bank, Latin American and the Caribbean Technical Department, Washington, D.C.
- _____. (1995). *Latin America and the Caribbean after the Uruguay Round: an assessment*. Revised version of a paper presented at the Conference on the World Trading System after the Uruguay Round at the University of California, Los Angeles, on December, 1994.
- _____. (1995b). *The evolution of trade treaties and trade creation: lessons for Latin America*. World Bank, Latin America and the Caribbean Technical Department, Washington, D.C.
- REYNOLDS C, THOUMI F and WETTMANN R. (1995). *A case for open regionalism in the Andes policy implications of andean integration in a period of hemispheric liberalization and structural adjustment*. Revised version to be

- published by USAID/ILDIS-Friedrich Ebert Stiftung, and the North American Forum, Stanford University.
- REYNOLDS C W. (1995). *Growth, trade and integration open regionalism and social access: approaches to integration in the Americas*. Revised version of a paper presented at the 48th Congress of Americanists (ICA), Stockholm/Upsala, July, 4-9, 1994.
- ROBSON P. (1987). *The economics of international integration*. Allen & Unwin, Third Edition, London.
- ROSENTHAL G. (1994). El regionalismo abierto de la CEPAL. *Pensamiento Iberoamericano*, No 26, julio-diciembre 1994, pp. 47-65
- SHAHID J and EDWARDS S. (1995). *August 1995: Latin America after México: Quickening the pace*. The World Bank Latin America and the Caribbean Region Technical Department, Washington, D.C.
- SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO (SELA). (1995). La integración en América Latina y el Caribe: de la protección a la apertura. *Capítulos*, No 42, pp. 7-19
- SONNTAG H y ARENAS N. (1995). *Ambiente internacional restricciones y oportunidad para el desarrollo social*. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales-Fundación Friedrich Ebert, Caracas.
- THUROW L C. (1996). *The future of capitalism*. William Morrow and Company, Inc. New York.
- TUGORES QUES J. (1994). *Economía internacional e integración económica*. Mc Graw Hill, Madrid.
- VALDES C, WAINIO J and GEHLHAR M. (1995). *Agricultural trade and economic integration in the Western Hemisphere: current status*. USDA, Economic Research Service, Washington D.C.
- VINER J. (1950). *The customs union issue*. Carnegie Endowment for International Peace.
- WORLD BANK. (1996). *Global economic prospects and the developing countries*. The World Bank, Washington D.C.

FERMENTUM ÍNDICE ACUMULADO NÚMERO UNO

I.— Tema Central. 1.— *Varias ciudades en una. O. Aguilera*. 2.— *Los Resguardos de Indios en la Provincia de Mérida (Siglo XVII). N. Velázquez*. 3.— *Los pueblos de doctrina y las Encomiendas en el poblamiento de Mérida (Siglos XVII-XVIII-XIX). A. Moreno*. 4.— *Las formas que asume la producción informal de viviendas en Mérida. R. Andrade, Y. Aragón y J. Díaz*. 5.— *Mérida: Tres años de conflictividad social (1986-1988). C. T. García y O. Jiménez*.

II. *Apoyo a la Docencia: — Contexto histórico en el que surge la sociología como ciencia. Oscar Aguilera, C. T. García y L. Pargas*.

III. *Reseñas: Reseña de eventos realizados. Investigaciones en curso*.