

INSERCIÓN ECONÓMICA INTERNACIONAL DE AMÉRICA LATINA

*James Gerber
Oscar Muñoz
Francisco Delich
Valentina Delich
Alicia Frohmann
Patricio Leiva
Alan Fairlie
Hernán Gutiérrez
Rodrigo Araya Dujisin
Francisco Rojas Aravena*

FLACSO-Chile

Inserción Económica Internacional de América Latina

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO ni de las instituciones a las cuales estos se encuentran vinculados.

Esta publicación es uno de los resultados de las actividades desarrolladas, en el ámbito de la investigación y la difusión por el Área de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile. Estas actividades se realizan con el apoyo de diversas fundaciones, organismos internacionales, agencias de cooperación y gobiernos de la región y fuera de ella. Especial mención debemos hacer del apoyo de las fundaciones John D. and Catherine T. MacArthur, The William and Flora Hewlett Foundation y Fundación Ford.

Ninguna parte de este libro/documento, incluido el diseño de portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin autorización de FLACSO.

382.9 FLACSO-Chile

F572 **Inserción Económica Internacional de América Latina.**

Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 2000

168 p., FLACSO

ISBN: 956-205-147-1

INTEGRACIÓN ECONÓMICA / ACUERDOS ECONÓMICOS /
ACUERDOS DE COMPLEMENTACIÓN / RELACIONES COMERCIALES /
AMÉRICA LATINA / CHILE / ASIA PACÍFICO / EUROPA /

© Santiago, agosto 2000, FLACSO-Chile. Inscripción N° 115.585. Prohibida su reproducción. Editado por FLACSO-Chile. Área de Relaciones Internacionales y Militares, Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa.

Teléfonos: (562) 225 7357 - 225 9938 - 225 6955 Fax: (562) 225 4687

Casilla electrónica: flacso@flacso.cl FLACSO-Chile en el Web: <http://www.flacso.cl>

Diseño de portada Nueva Serie FLACSO: Osvaldo Aguiló

Diagramación: Claudia Gutiérrez Grossi, FLACSO-Chile

Producción: Marcela Zamorano, FLACSO-Chile

Impresión: Camaleón

INDICE

Presentación <i>Brian Loveman</i>	7
Introducción <i>Francisco Rojas Aravena</i> <i>Rodrigo Araya Dujisin</i>	11
I Parte	
✓ Estado, sociedad y mercado <i>Francisco Delich</i>	21
✓ Cruzando fronteras: políticas nacionales y los límites de la integración internacional <i>James Gerber</i>	31
Políticas de fomento productivo <i>Oscar Muñoz</i>	63
Resolución de controversias en los acuerdos comerciales <i>Valentina Delich</i>	71
II Parte	
✓ Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA) Evaluación y balance de la primera etapa de la negociación comercial hemisférica <i>Alicia Frohmann</i>	85
Una asociación estratégica. Unión Europea, América Latina, Chile <i>Patricio Leiva</i>	97

APEC: un nuevo impulso para el regionalismo en Asia-Pacífico
Hernán Gutiérrez 111

Comunidad Andina, regionalismo abierto e integración profunda
Alan Fairlie Reinoso 117

Evolución, análisis y perspectivas del Mercado Común del Sur
FLACSO-Chile 139

7645

I
PARTE

INTRODUCCIÓN: FOMENTANDO TRANSPARENCIA E INTERCAMBIOS DE CONOCIMIENTOS

FRANCISCO ROJAS ARAVENA¹
RODRIGO ARAYA DUJISIN²

El libro *“Inserción Económica Internacional de América Latina”* analiza los procesos de integración en el marco interpretativo de lo que hemos denominado la *porosidad de las fronteras*, lo que resulta particularmente relevante en el área económica y que tiene ramificaciones significativas en la política y en otras áreas. En este sentido, globalización y porosidad de las fronteras, observadas como parte de un mismo proceso, levantan nuevas preguntas sobre los distintos ámbitos de sus alcances y efectos.

El proceso de mundialización muestra las dificultades que tienen los Estados hoy día para controlar procesos cruciales en el desarrollo del sistema internacional (PNUD, 1999). Los actores estatales (Kennedy, 1998) tienen capacidades reducidas para controlar los flujos de información, las cuestiones ambientales, los procesos económicos, las redes transnacionales, entre otros. Cada uno de los ámbitos mencionados genera vulnerabilidades y oportunidades específicas. Estas van desde el peligro de marginación económica a las dificultades

1. Director FLACSO-Chile.

2. Investigador Area de Relaciones Internacionales y Militares FLACSO-Chile.

de sintonizar respecto a temas valóricos que se reafirman globalmente. En cada una de las áreas donde la porosidad del Estado pone en evidencia sus dificultades para asumir la orientación de los procesos, se tienden a universalizar las normas. Ello se expresará en regímenes internacionales o en la adopción de acuerdos multilaterales específicos. Cabe destacar por ejemplo en los temas vinculados a derechos humanos la necesidad de un tribunal penal internacional, en el tema de las finanzas un acuerdo multilateral para crear un Banco Central mundial. En el tema ambiental se diseñan perspectivas para un tribunal ecológico internacional (Ibarra, 1999).

Las preguntas fundamentales sobre la globalización y la responsabilidad global, pueden ser expresadas respecto a temas vinculados a los bienes de uso público y de patrimonio compartido, como el espacio, la Antártida y el mar o bien sobre los riesgos sistémicos, como la capa de Ozono y el calentamiento global del planeta, lo que nos plantea ineludibles desafíos políticos a nivel internacional.

El intercambio comercial de las naciones se basa en la búsqueda de mayores beneficios y menores costos, conjuntamente con la ampliación de las oportunidades de mercado, lo que genera cooperación y competencia y con ello eventuales conflictos. La búsqueda de certidumbres y de mecanismos de cooperación han resultado en lo que conocemos por acuerdos comerciales. El intercambio comercial, entonces, hoy en día se basa en buena parte en la coordinación de políticas que no es otra cosa que un acuerdo voluntario de limitación de soberanía por parte de las naciones, lo que se manifiesta en los actuales esfuerzos por institucionalizar las relaciones económicas internacionales. Prueba de esto son el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), el acuerdo marco entre América Latina –Unión Europea, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el *Asia Pacific Economic Cooperation Forum* (APEC). En todos estos acuerdos o foros económicos (el caso de APEC) la discusión se orienta a como fortalecer una integración más allá de lo comercial. La ausencia de institucionalidad en el éste ámbito, como en el ámbito multilateral (Rojas, 2000) tradicional (el caso de la ONU y la OTAN respecto a los conflictos internacionales) nos remiten a una discusión que tendrá cada vez mayor importancia. Cómo replantear la cooperación en sociedades con mayor interdependencia en el contexto de la globalización. Lo mismo nos podemos preguntar respecto a la universalización de valores y la revaloración de las identidades locales como procesos simultáneos y, en general, el papel de la cultura y la identidad en un contexto cada vez más interdependiente.

Visualizamos un proceso integrador rápido, pero desequilibrado y esto plantea la necesidad de un orden. El orden es una construcción humana, es una construcción desde la política, una construcción que requiere de gran creatividad. Se plantean problemas como por ejemplo la crisis financieras de efectos globales, o lo que dice relación con la representación y peso relativo de los países en desarrollo en los organismos internacionales. De qué manera los intereses de estos países, que tienen una cantidad significativa de población, pueden ser representados en este nuevo orden. Del mismo modo nos surge la interrogante por el rol de la sociedad civil en los procesos de mundialización. Las manifestaciones en Seattle, Buenos Aires o Davos son una señal de la búsqueda y configuración de una ciudadanía global que quiere expresar su voz en la toma de decisiones globales. Desde nuestra perspectiva lo que hoy día genera incertidumbre en el mundo es lo se refiere a una nueva institucionalidad mundial y regional. Allí está la clave de cuáles son los bienes públicos internacionales que deben ser construidos. En este sentido, George Soros (Soros, 1998) argumenta que el desarrollo de una economía global no ha coincidido con el desarrollo de una sociedad global.

Las evidencias abundan para demostrar que las instituciones internacionales carecen de la fuerza requerida para impedir la guerra, los atropellos a los derechos humanos y las amenazas ecológicas. Los mercados financieros globales han tenido la misma suerte. Una de las creencias que conspira en contra de la idea de sociedad global sostiene que los intentos por proteger el interés común mediante la toma de decisiones colectivas distorsionan el mecanismo del mercado. Desde nuestra perspectiva para estabilizar y regular una economía verdaderamente global, es necesario algún sistema global de toma de decisiones políticas e instancias de colaboración y coordinación. En la medida en que hay intereses colectivos –del conjunto de la humanidad– que trascienden las fronteras estatales, la soberanía de los estados debe subordinarse al derecho internacional y a las instituciones internacionales, lo que no implica la configuración de un Estado Global. Sí nos referimos a la necesidad de generar reglas para la interdependencia, para la resolución de conflictos, para avanzar en el comercio y la inversión, para establecer estándares. Esto nos pone ante la necesidad de una institucionalidad que debe ser construida sobre la base de un multilateralismo que crece y desde una perspectiva de integración cada vez mayor. Así como se abren las fronteras para el comercio y para la inversión, estas también deben abrirse a otros factores del desarrollo, como tecnología, conocimientos y personas. En la actualidad esto genera situaciones de tensión

entre los países que realizan o reciben estos movimientos e inversiones y lo mismo respecto a los países de origen y llegada de los trabajadores migrantes. Todas estas situaciones deben ser reguladas por normas comunes.

La generación y fortalecimiento de dispositivos de reducción de las incertidumbres nos remite al tema de las instituciones y lo que desarrolló North (North, 1990) al respecto. La cooperación y los incentivos de las instituciones para la cooperación, por un lado, y, por su parte el rol del Estado como ente regulador que da garantías para el desempeño económico. No obstante, el análisis de North está referido a la sociedad industrial y al estado-nación, enfoque que debe ampliarse a la sociedad internacional e interdependiente.

Resulta relevante también observar los diversos tipos de restricciones al intercambio comercial y analizar su incidencia en los costos de transacción. Cuando hablamos de costos de transacción nos referimos a aquellas variables que afectan el intercambio, incrementando o disminuyendo su costo. Básicamente nos referimos a variables asociadas a la información y al riesgo. De ahí la importancia de la existencia de dispositivos para la reducción de la incertidumbre, lo que nos lleva nuevamente a las instituciones y a la política. Destacamos el concepto de costos de transacción por la vigencia que tiene en la actualidad y la rele-

vancia que a este respecto observamos en las nuevas formas de comercio. El comercio electrónico, por ejemplo, muestra una fuerte tendencia hacia la masificación y, dentro de sus principales inhibidores está justamente la ausencia de dispositivos para la disminución de la incertidumbre. Por otro lado, su principal potenciador es la disponibilidad amplia –al menos teórica- de información, lo que favorece la competencia y, en último término, al consumidor. Esto indica que el intercambio de información, la comercialización de informaciones es lo que en la actualidad deviene como crucial en la creación de valor. Como un hito en 1981 por primera vez en Estados Unidos la cantidad total de inversión en tecnología de la información fue superior a la de la industria manufacturera³. La revolución tecnológica, centrada en torno a las tecnologías de la información, está transformando la base material de la sociedad. Vivimos en un mundo que, en expresión de Nicholas Negroponte (Negroponte, 1995), se ha vuelto digital y su arquitectura fundamental está organizada en flujos.

3. Información citada en Giddens, Anthony. *Más Allá de la izquierda y la derecha. Una nueva política para el nuevo milenio*. PNUD, Instituto Internacional de Gobernabilidad, serie Instituciones y Desarrollo, N°2, 1998.

La tensión entre los supuestos de equilibrio y racionalidad con las nociones de irracionalidad y reflexividad en los mercados nos permite caracterizar el funcionamiento del sistema económico mundial en la actualidad. Para Weber (Weber, 1956) la esencia del capitalismo, como un tipo de conducta económica particular, es la búsqueda de la ganancia máxima a través de la utilización *racional*, calculada y metódica de los medios de producción, ya sean recursos, capitales, técnicas, organización sistemática del trabajo, y de las condiciones del mercado y del intercambio. La singularidad del capitalismo estaría en esa racionalidad de las conductas y de las estructuras sociales, políticas, económicas y legales. Soros, por su parte, sostiene que el concepto de reflexividad es más importante para los mercados que el concepto de equilibrio y racionalidad, en el que se basa la economía convencional. La posibilidad de desequilibrio, de acuerdo a este argumento, es inherente al sistema financiero, no es sólo el resultado de conmociones externas. El concepto de reflexividad se refiere a la conexión bidireccional entre las decisiones actuales y los acontecimientos futuros. Según Soros la interacción reflexiva bidireccional entre lo que los actores esperan y lo que sucede en la realidad es fundamental para comprender todos los fenómenos económicos, políticos y sociales. Ejemplos emblemáticos podemos encontrar para uno y otro caso. Podemos constatar que los mercados se basan en buena parte sobre el supuesto de racionalidad de los actores, sin embargo, las crisis financieras internacionales, el bloqueo económico de Estados Unidos a Cuba o las restricciones al comercio en general, nos hablan precisamente de ausencia de racionalidad y equilibrio.

El presente libro contribuye al diagnóstico y análisis de la inserción económica internacional de América Latina y cómo los distintos actores observan este proceso, qué instrumentos y normas son las que aparecen como más relevantes. En este sentido surge la pregunta de si tenemos visiones compartidas y si poseemos una identidad que nos vincule como para producir un posicionamiento regional en materias de inserción económica internacional.

Un concepto de entrada del trabajo que presentamos se relaciona con la perspectiva de las coaliciones políticas para la integración. La triada Mercado, Sociedad y Estado donde se examinan las relaciones requeridas para el avance integral en los procesos de integración regional y hemisférica. Respecto a esta temática Francisco Delich nos señala como el *Estado, el Mercado y la Sociedad están avanzando de manera asincrónica*. Cada una de estas instituciones tiene su propia lógica interna y eso condiciona su desarrollo, afectando no solo los procesos nacionales sino las perspectivas de integración internacional.

Dentro de los conceptos fuerza de este trabajo se abordó el análisis de las políticas de fomento productivo en el contexto de la inserción económica internacional. El trabajo elaborado por Oscar Muñoz aborda este análisis desde la perspectiva del rol que juega el *diálogo sector público-sector privado*. Otro concepto orientador de este trabajo ha sido el de *Integración Profunda* desarrollado por James Gerber. Este capítulo aborda las distintas dimensiones de los procesos de integración, más allá del ámbito económico y desarrolla la incorporación de ámbitos emergentes en los procesos de integración tales como planes de inversión extranjera, políticas competitivas y el tema relacionado con el *antidumping*, estándares laborales y estándares medio ambientales como los elementos más importantes de la agenda de integración profunda. Este trabajo asume la premisa de que la línea divisoria entre los planes económicos nacionales e internacionales se ha hecho crecientemente confusa. De ahí la relevancia de la disposición de mecanismos de resolución de conflictos. Esta primera parte del libro concluye con el trabajo de Valentina Delich, quien analiza los diversos mecanismos de resolución de controversias en los procesos de integración, ofreciendo una perspectiva comparativa. Esto resulta crucial en la formalización e institucionalización de la cooperación.

En una segunda parte, este libro evalúa los diversos procesos de integración que experimenta la región y sus principales proyecciones y escenarios futuros. Alicia Frohmann analiza el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas y sus principales tendencias. El Área de Relaciones Internacionales de FLACSO presenta una edición del trabajo “Evolución, Análisis y Perspectivas del Mercado Común del Sur” basada en un documento preparado por Miguel Izam, cuya versión completa fue publicada con anterioridad por CEPAL. El trabajo “Comunidad Andina, regionalismo abierto e integración profunda” de Alan Fairlie nos muestra las distintas fases por las cuales la Comunidad Andina ha pasado de acuerdo a los condicionamientos de la estrategia de desarrollo de cada país miembro, los factores externos y el marco institucional de integración. Hernán Gutiérrez nos presenta el trabajo “APEC: Un Nuevo Impulso para el Regionalismo en Asia-Pacífico”, en el cual se caracterizan los atributos que sitúan a este foro en el esquema de integración más representativo de la nueva generación regionalista que surgió en la década de los noventa. Dentro del análisis de los escenarios futuros el autor establece la distinción entre dos escenarios, marcados por dos estrategias. Una primera versión del Regionalismo Abierto propone proyectar las metas acordadas en Bogor, esto es la apertura plena, aunque escalada, del comercio de bienes y servicios privilegiando

una estrategia a nivel multilateral. Una segunda versión del Regionalismo Abierto busca forjar caminos a través de los acuerdos de libre comercio, bilaterales y plurilaterales.

El trabajo de Patricio Leiva analiza los fundamentos de la asociación estratégica entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea. Presenta los aspectos más relevantes de las relaciones entre las dos regiones y expone los principales resultados y perspectivas que surgen de la Reunión Cumbre de 1999 y las negociaciones para el establecimiento de la asociación política y económica convenida en dicho acuerdo.

Finalmente queremos manifestar nuestro más sincero agradecimiento a los académicos y altos funcionarios de gobierno que participaron en este libro. La cooperación académica internacional es un elemento de gran importancia en la generación de un mayor nivel de transparencia en el proceso de negociación de los acuerdos internacionales. Más y mejor información permite mejorar el acceso de los diversos actores en el proceso; en particular a los de la sociedad civil.

La relación académica entre FLACSO-Chile y San Diego State University permite acercar conocimientos entre académicos estadounidenses y latinoamericanos. Ello es posible por el apoyo que ha brindado a este programa de cooperación académica internacional The William and Flora Hewlett Foundation, a quien agradecemos su contribución.

El trabajo desarrollado durante la gestación de *"Inserción económica internacional de América Latina"* nos mostró las oportunidades que nos ofrece la integración, en este caso en el plano académico, para la configuración de una mirada compartida de los desafíos que enfrenta América Latina en su inserción internacional y en la construcción de un hemisferio próspero, estable y en paz.

Referencias bibliográficas

- Ibarra, David, *El nuevo orden internacional*. Editorial Aguilar. México, 1999.
- Kennedy, Paul, *Hacia el siglo XXI*. Plaza & Janes. España 1998 (4a. Edición). En especial Capítulo VII, "El futuro del Estado-Nación".
- Negroponte Nicholas, *Ser Digital*, Atlántida. Argentina, 1995.
- North, Douglass C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

PNUD. *Informe sobre desarrollo humano 1999. (Mundialización con rostro humano)*. Mundi Prensa Libros. Madrid, 1999.

PNUD, *Más Allá de la izquierda y la derecha. Una nueva política para el nuevo milenio*. Instituto Internacional de Gobernabilidad, serie Instituciones y Desarrollo, N° 2, 1998.

Rojas Aravena, Francisco, *Multilateralismo, Perspectivas latinoamericanas*, FLACSO-Chile. Editorial Nueva Sociedad. Caracas, 2000.

Soros, George, *La crisis del capitalismo global, la sociedad abierta en peligro*. Editorial Sudamericana, Chile, 1998

Weber, Max, *Historia Económica General*, Fondo de Cultura Económica, 1956.