

# **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](mailto: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

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

## RESUMEN

El libro “Inserción Económica Internacional de América Latina” forma parte del trabajo que desarrollan en conjunto FLACSO-Chile y San Diego State University y aborda las principales temáticas asociadas a la Inserción Económica Internacional de América Latina.

Este trabajo analiza los procesos de integración, desde la perspectiva de los vínculos entre los temas de la globalización, y el marco interpretativo de lo que denominamos la porosidad de las fronteras, lo que resulta particularmente sensitivo en el área económica, pero que tiene ramificaciones significativas en la política. Los procesos de integración económica poseen un ritmo veloz, aunque con fuertes desequilibrios, lo que nos plantea la necesidad generar reflexión en torno al orden internacional. Este libro se propone contribuir al diagnóstico y análisis de la inserción económica 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.

Dentro de los conceptos fuerza de este trabajo se abordan las políticas de fomento en los procesos de integración y el rol que en esta perspectiva juega el diálogo sector público - sector privado. También se desarrolla la perspectiva de las coaliciones políticas para la integración, la triada Mercado, Sociedad y Estado donde se examinan las relaciones y coaliciones requeridas para el avance integral en los procesos de integración hemisférica y regional. Del mismo modo se abordan 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 aspectos medioambientales y laborales así como los mecanismos de resolución de controversias en los diversos procesos de integración, ofreciendo una perspectiva comparativa. En una segunda parte, este libro evalúa los diversos procesos de integración que experimenta la región y sus proyecciones, a saber, MERCOSUR, Comunidad Andina, APEC, ALCA, América Latina –Unión Europea.

## SUMMARY

The book, "Latin America's International Economic Insertion", is a part of a project developed by FLACSO-Chile together with San Diego State University and constitutes an effort to approach the main topics associated with Latin America's International Economic Insertion.

This work intends to analyze the integration processes, from a perspective that examines the links among globalization issues, and uses an interpretive framework called "border porosity", which results particularly sensitive in the economic area and also has significant ramifications in politics.

The economic integration processes have fast rhythm, but a strong lack of equilibrium, which creates the necessity to generate reflection around the international order. This book intends to contribute to the diagnosis and analysis of Latin America's economic insertion and explains how different actors observe these processes, and what instruments and norms appear the most relevant. Consequently, two questions arise: Do we have shared visions? And, do we have an identity strong enough to produce a regional position in matters related to international economic insertion?.

Among the main concepts approached in this work are development politics for the integration processes and the role that in this perspective plays the dialogue among the public and private sector. Topics such as political coalitions for integration and the Market, Society and State triad are also developed, and the relations and coalitions required for advancing the processes of hemispheric and regional integration are also examined. In the same way, different dimensions of the integration processes beyond the economic environment are approached, and the incorporation of emergent scopes in integration processes such as environmental and labor aspects are developed, as well as the conflict resolution mechanisms in diverse integration processes, offering a comparative perspective. In the second part, this book evaluates the diverse integration processes that the region experiences and their projections, known as Mercosur, Andean Community, APEC, ALCA, Latin America – European Union.

# PRESENTACIÓN

**BRIAN LOVEMAN<sup>I</sup>**

En 1998 el Centro de Estudios Latinoamericanos de San Diego State University comenzó un programa de colaboración académica y de investigación con un grupo de instituciones en Chile con el propósito de ampliar las perspectivas y oportunidades internacionales de nuestros profesores, investigadores y estudiantes. Apoyado por una donación de la Fundación William y Flora Hewlett, más de veinte investigadores, bibliotecarias y estudiantes de San Diego State University han visitado a Chile hasta mediados de 2000. Desde Chile, investigadores y bibliotecarias de FLACSO, Terram, Universidad Alberto Hurtado, Universidad Católica de Chile, Universidad Católica de Valparaíso, Universidad de Santiago de Chile, Biblioteca Nacional y Universidad de Concepción han sido recibidos en San Diego. Durante los últimos dos años se han iniciado relaciones de colaboración multifacéticas, sobre temas tan variados como la informática de bibliotecas, las políticas ambientales, el lenguaje especializado de los negocios internacionales y la historia de las acusaciones constitucionales en Chile. Respecto al último tema, ya se ha publicado el libro *Las acusaciones constitucionales en Chile, Una perspectiva histórica* (LOM/FLACSO, febrero, 2000), primer libro que sale como resultado de la colaboración trilateral entre FLACSO, San Diego State University y la Universidad Alberto Hurtado.

---

I. Profesor de Ciencias Políticas. Director del Proyecto San Diego State University-Chile

El programa de colaboración académica iniciado en 1998, que ha resultado ampliamente fructífero en poco tiempo, ha tenido como un enfoque particular, desde sus inicios, la temática de los desafíos y las oportunidades nuevas de la llamada globalización económica, sobre todo respecto a Chile y América Latina. Con esta óptica, FLACSO-Chile y el Centro de Estudios Latinoamericanos de San Diego State University patrocinaron una conferencia “Inserción Económica Internacional de América Latina”. De este seminario en que participaron académicos y técnicos chilenos, peruanos, argentinos y estadounidenses, se origina este libro editado por FLACSO-Chile.

Los autores consideran en términos teóricos y también concretos las políticas nacionales y las iniciativas regionales resultantes de las nuevas condiciones internacionales. Como esperábamos, los ensayos que se incluyen en este volumen ofrecen visiones originales, en gran parte como resultado de los comentarios y los intercambios directos posibilitados por el seminario organizado por FLACSO en Santiago.

Por nuestra parte, se espera que este segundo libro que ha resultado de la colaboración entre el Centro de Estudios Latinoamericanos de nuestra universidad y FLACSO- Chile, además de ser útil para el lector, sea parte de una serie de investigaciones y colaboraciones profesionales entre San Diego State University y FLACSO-Chile durante los años venideros.

Tanto el Centro de Estudios Latinoamericanos de San Diego State University como FLACSO- Chile agradecen al Dr. David Lorey de la Fundación William y Flora Hewlett, por sus sugerencias académicas y su apoyo personal al proyecto San Diego State –FLACSO-Chile que han hecho posible los encuentros profesionales que dieron a luz este libro que intenta enmarcar y explorar los desafíos y oportunidades de la inserción económica internacional de Chile y de América Latina.

**I**  
**PARTE**

# INTRODUCCIÓN: FOMENTANDO TRANSPARENCIA E INTERCAMBIOS DE CONOCIMIENTOS

FRANCISCO ROJAS ARAVENA<sup>1</sup>  
RODRIGO ARAYA DUJISIN<sup>2</sup>

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 que 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 manufacturera<sup>3</sup>. 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.

**I**  
**PARTE**

# ESTADO, SOCIEDAD y MERCADO

FRANCISCO DELICH<sup>1</sup>

El mundo está cambiando. ¿Cómo? ¿Por qué? ¿Hacia dónde? ¿Qué obstáculos, ventajas, desventajas surgen de la integración?

¿Qué obstáculos, ventajas, desventajas surgen de la integración? ¿Cómo sabremos nosotros, qué es lo que miramos, para establecer estas conclusiones, acerca de dónde estamos en estos procesos y en esta última década.

Y en esto quisiera a la vez hacer una breve distinción entre lo que es una mirada coyuntural y lo que es una mirada estructural.

O sea, partiendo de la base que siempre las coyunturas están ligadas a movimientos de mediano y largo plazo, y viceversa, las estructuras están siempre condicionadas o influidas por situaciones propiamente puntuales.

La otra distinción que me parece central para estos razonamientos, es que nosotros deberíamos tener en cuenta que siempre existen asincronías en los procesos, en los desenvolvimientos de las sociedades y en el desenvolvimiento también de las relaciones intersociales.

En algunos casos, si se pensara en términos muy genéricos, muy teóricos diría, hay asincronías en la moderniza-

ción. En otros casos, si se pensara en términos más concretos, diría, hay asincronías en la modernización.

En otros casos, si se pensara en términos más concretos, diría, hay asincronías en la modernización. En otros casos, si se pensara en términos más concretos, diría, hay asincronías en la modernización.

En otros casos, si se pensara en términos más concretos, diría, hay asincronías en la modernización. En otros casos, si se pensara en términos más concretos, diría, hay asincronías en la modernización.

En otros casos, si se pensara en términos más concretos, diría, hay asincronías en la modernización. En otros casos, si se pensara en términos más concretos, diría, hay asincronías en la modernización.

En otros casos, si se pensara en términos más concretos, diría, hay asincronías en la modernización. En otros casos, si se pensara en términos más concretos, diría, hay asincronías en la modernización.

En otros casos, si se pensara en términos más concretos, diría, hay asincronías en la modernización. En otros casos, si se pensara en términos más concretos, diría, hay asincronías en la modernización.

En otros casos, si se pensara en términos más concretos, diría, hay asincronías en la modernización. En otros casos, si se pensara en términos más concretos, diría, hay asincronías en la modernización.

---

1. Director de la Biblioteca Nacional de Argentina, Presidente Consejo Superior de FLACSO.

ción, como ha sido estudiado por la sociología en los últimos 40 ó 50 años. Claramente hay un destiempo entre los procesos externos y las tensiones internas de estos procesos. Además debemos tener siempre en cuenta qué son las asimetrías, las asimetrías que se refieren a sociedades y países en términos de desarrollo humano. Esta es mi primera observación.

La segunda distinción se refiere a que la perspectiva de la integración en general, para el Cono Sur en particular, cambió en los años '90 en relación a todas las visiones anteriores, específicamente a partir de 1989 con el derrumbe del muro de Berlín, como símbolo del fin de la guerra fría. Entonces, la integración ya no fue vista como una vaga integración entre cualquier tipo de Estados, sino de una cierta clase.

A partir de los años '90, fue claro que la integración tenía como condición pertenecer a la clase de los estados de derecho, y los estados de derecho pasan a tener una condición de orden democrático. Y justamente, con esto hubo otras condiciones no previstas en los años anteriores, pero que se consolidaron y formaron parte de las nuevas condiciones de la integración.

Me refiero, particularmente, el respeto por los derechos humanos, al medio ambiente y básicamente a la protección o respeto por las identidades de los países de América Latina.

Lo que hubo en estos años es un cambio importante en las condiciones exigidas para entrar a este club y también para salir de este club de la integración.

Y un tercer punto, que quiero señalar, es que en estos años aparecen tensiones bastante importantes entre estos procesos.

A partir de estas tres observaciones metodológicas, quiero ahora tomar un punto central: que es una observación de coyuntura que me va a permitir presentar mejor las hipótesis que quiero examinar.

En el caso del MERCOSUR, las dificultades coyunturales actuales, ilustran muy bien las nuevas condiciones de la integración, en términos puntuales, también los condicionamientos para el futuro, pero, en estos últimos meses, el MERCOSUR tiene dos problemas bastantes serios:

Uno, tiene que ver con el sistema arancelario, que es uno de los mayores logros y también de las mayores dificultades del MERCOSUR. Esto es a raíz de las restricciones que simultáneamente han instalado los socios mayores del MERCOSUR, que son Argentina y Brasil. Estas han puesto en evidencia lo que significa la falta de institucionalidad de ese acuerdo logrado hasta ahora; y también lo que significan los acuerdos tan limitados en el marco de la rápida evolución de las relaciones internacionales.

El otro problema es la crisis que se produjo en Brasil y Argentina, a raíz del asilo del general Oviedo en Argentina. Crisis que tiene por lo menos expresiones diplomáticas, ya que algunos países han retirado a sus embajadores. Hay un cierto enfriamiento en las relaciones, hay una dificultad mayor para proseguir el análisis global de las relaciones del MERCOSUR, porque justamente existe esta demanda paraguaya, que no acepta el asilo que tuvo el General Oviedo en Argentina. Lo que más interesa, sin embargo, no es mostrar el hecho en sí, sino cómo se lee. Debería leerse así: "Argentina operó en el viejo sistema de ideas de América Latina". Vale decir, cuando la inestabilidad política-económica de la región hacía que el asilo se respetara, era porque se decía que en algún momento quien estaba asilado, después pasaría al gobierno, ya que las instituciones judiciales no tienen una envergadura, ni una importancia tal, que haga pensar a nadie que esto es problema netamente judicial y propiamente delictual. Finalmente, el general Oviedo está acusado de instigar un crimen que no es un problema político, pero de todas maneras, el gobierno argentino reacciona con la cultura, instituciones y refleja la situación de antes del MERCOSUR y de antes de los '90. A su vez, Paraguay que es un recién llegado a la democracia, después de una dictadura de 34 años, avanza lentamente a la democracia y además la inclusión de Paraguay en el MERCOSUR fue condicionada por el mantenimiento de la democracia, tanto, específicamente por Brasil como Argentina. Y además, en un momento dado, cuando hubo una tentativa de golpe en Paraguay, la reacción del presidente Cardoso fue: "Si no hay democracia en Paraguay, adiós a la participación del país en el MERCOSUR". Vale decir, que más allá de los condicionamientos económicos, de la existencia misma del acuerdo de aranceles, estos datos están mostrando que hay huecos y vacíos en la construcción de esta nueva identidad.

Quién podría imaginar ahora, incluir a Colombia en un acuerdo de integración ¿quién podría imaginar que el MERCOSUR (los 4, 5 ó 6 países), podría abrir una negociación en estas condiciones, con Colombia, con Ecuador, con Venezuela? Cuál es la dificultad, como el propio país Venezuela tiene una situación interna que compromete al propio Estado, como así también Colombia la tiene. Es más, todavía hay espacios territoriales en los cuales no hay más estados, no hay más soberanías del Estado colombiano. En esas condiciones, uno podría preguntar, ¿cómo poder imaginar que efectivamente se mejoró el intercambio económico, se abrieron los mercados?, ¿las estrategias económicas van más en la dirección de la integración interna y de la no integración con la sociedad civil?

Mi conclusión para esto y vinculado también con lo anterior es primero, hay coyuntura y coyunturas más favorables y menos favorables, pero que en cualquier caso, estas coyunturas pueden y deben ser definidas a partir de tres elementos y uno más que no está (aunque se da por sobreentendido) que son el Estado, la Nación, la Sociedad Civil y el Mercado.

Estos ámbitos y estas instituciones, están evolucionando de un modo asincrónico, los estados van a una cierta velocidad de marcha y una cierta dirección, la nación central, los mercados y la sociedad civil en otros. ¿Porque estos cuatro elementos y no otros? Sencillamente, porque cada una de estas dimensiones, tienen su propia lógica interna. Y ésta los condiciona en parte de su desarrollo.

El problema entonces para nosotros, no me parece que sea tanto como redefinir el Estado mismo, sino como redefinir las relaciones del Estado con la sociedad civil, el mercado y las naciones.

Me voy a referir a este nuevo Estado, a estos nuevos estados y a estas nuevas relaciones entre los Estados.

Respecto al Estado, se sabe lo que no es y cuesta mucho decir lo que es. Pero estamos seguros que se define a partir de la razón de Estado y además, como lo definió Bodin, hace 400 años, el Estado se definió siempre entre otros por la soberanía. Esto es lo que ahora está en juego.

La soberanía, en este fin de siglo, se está erosionando, se está perdiendo de algún modo voluntario, hay estados soberanos que delegan soberanía en otros estados, lo que hubiera sido impensable hace 30 años atrás y estados a los que se les impone una restricción de su soberanía. Los estados que delegan soberanía, la más simple y más clara, es por supuesto, nuestra propia experiencia nacional. Argentina reformó la constitución e incluyó algunos tratados internacionales, como parte de la Constitución y estableció en la Constitución que estos prevalecen por sobre las leyes nacionales. Es una restricción de la soberanía tremendamente importante.

En el caso de la Convención de Derechos Humanos de Costa Rica, con esta nueva constitución, tiene consecuencias prácticas. Nos queda claro que la soberanía dejó de ser absoluta y es una soberanía, por lo tanto, parcialmente delegada y parcialmente compartida.

En el caso de la Unión Europea, la soberanía está siendo delegada en una nueva institución, que son los órganos de gobierno de la Unión Europea, pero en cualquier caso está claro que también hay una restricción voluntaria, una autolimitación de la soberanía.

Y la segunda forma, son imposiciones, restricciones externas de la soberanía. Cuando la OTAN bombardea Kosovo, cualquiera sean las razones humanitarias, está claro que es una organización interestatal, que restringe la soberanía de otro Estado multinacional, como era Yugoslavia. Y puntualmente, de una Nación, de una etnia como es el caso puntualmente de los kosovares.

Pero en cualquier caso, esto es legitimado y estamos en el comienzo de la concreción de un nuevo Derecho Internacional Público, que revaloriza la sociedad civil, los valores morales como el respeto por los derechos humanos, por encima del respeto jurídico de la soberanía.

De hecho, se está conformando un Derecho Internacional Público y el caso por supuesto de hace unos meses, el de Pinochet en Londres. Desde el punto de vista del viejo Derecho Internacional Público, no hay ninguna duda de que el gobierno chileno tiene toda la razón del mundo, porque está efectivamente afectando la soberanía del país.

Otro punto vinculado con esto, es el de la Nación que parece extremadamente interesante, porque nosotros hemos razonado después de la Revolución Francesa estrictamente en términos de Estado-Nación, porque los dos son invento de la Revolución Francesa. El Estado y la Nación, como la conocemos ahora, desde la Revolución Francesa, tuvo una tendencia a vincular lo que es un principio subjetivo, un sentimiento como lo es la Nación, con lo que es un principio perfecta y únicamente racional como lo es el Estado. Es tanto como ligar la objetividad con la subjetividad.

Lo notable aquí es ¿por qué y cómo en un momento dado todas las tendencias aprecian la reaparición de la Nación como un punto importante en el debate político?. La globalización acentúa más las reivindicaciones nacionales, de lo que las desvirtúa.

Entonces, hay tendencias que avanzan centrípetamente y tendencias que lo hacen centrífugamente.

En el momento en que hay esta especie de regionalización, universalmente aparecen estas reivindicaciones de lo particular y concretamente esta tiene que ver, con que no es tan desinteresada, no es tan subjetiva. En realidad, esto sigue teniendo sentido y a veces, muchísimo más sentido desde el punto de vista económico de lo que nosotros podemos a veces imaginar: la dimensión de los Mercados.

En primer lugar, como saben los economistas, probablemente los mercados más perfectos en tiempo y espacio, son los mercados financieros; y en el caso de los no estrictamente económicos, más simbólico, globalizado, con

altísimo grado de integración, es seguramente el mercado de las comunicaciones. Deben ser los dos, sino perfectos, por lo menos altamente globalizados. Y en los dos, la característica, es la concentración de medios, tecnologías y recursos.

En segundo lugar y en el extremo opuesto de los mercados, el menos globalizado, el más dificultoso, es casualmente el mercado laboral, pues no hay facilidades para el egreso e ingreso. No hay movilidad de mano de obra en este mercado globalizado.

Dos ejemplos: yo estuve en los años '80 en Alemania, que estaba dividida. En Alemania Occidental era muy claro que la sociedad estaba por debajo de los límites de la reproducción de la población. Es decir, que en 30 ó 40 años, la población alemana no era capaz de reproducirse a sí misma. Como era un momento de expansión de esa economía, los alemanes importaban mano de obra turca. El gobierno alemán tenía una política hacia los hijos turcos y era una política educativa destinada a integrar socialmente, a ir más allá, y había organizado unos jardines infantiles especiales, para que estos niños de una cultura totalmente diferente a la cultura alemana se integraran. Con la caída del muro, todo esto desapareció, porque Alemania Oriental aportó mano de obra barata y sus propios sujetos nacionales, pero con el mismo idioma y similar cultura.

El otro ejemplo, es el de Francia, con una política de inmigración fuertemente marcada por estos condicionamientos. En momentos de expandir y de necesitar mano de obra, los países árabes funcionaban como una mano de obra suplementaria, mientras los argelinos, los marroquíes, ingresaban con relativa facilidad. Pero cuándo el empleo se transforma en un problema social y nacional entonces, se restringe nacionalmente. No se mira el criterio de eficacia, ni de eficiencia, el mercado no selecciona por la relación costo-beneficio, sino que selecciona por razones estrictamente étnicas. ¿Qué es lo que hace? Detiene el ingreso de los árabes del norte y no permite funcionar el mercado.

Con esto quiero decir, que nosotros tenemos por lo menos dos tendencias, más o menos asociadas. La tendencia a la globalización a la concentración, que implica un privilegio de las grandes empresas por un lado; y por otro lado, nosotros sabemos que en todo el mundo occidental las grandes empresas no son generadoras de empleo. Las grandes generadoras de empleo son las pequeñas y medianas empresas y eventualmente, los pequeños emprendimientos autónomos.

De modo que aquí aparece una tensión permanente entre estas tendencias de concentraciones y esta otra de reducción del empleo. Otra, es una idea que me parece también interesante de tener en cuenta, es cómo en realidad el Mercado en tendencia a la globalización no funciona, o no debería funcionar tanto a partir de estos grandes emprendimientos en particular. En otros términos, si queremos resolver simultáneamente el desarrollo sostenible y el medio ambiente, necesitamos una economía en la cual tengamos más actores y menos concentración y, paralelamente, desde estas tensiones nos están indicando que esto no es posible porque algunos de estos mercados no lo aceptan.

Estoy dando simplemente ejemplos, no estoy argumentando que a partir de cada uno de estos sea correcto, simplemente insisto en la idea principal: constatar tendencias organizándose de un modo no homogéneo, construyéndose de un modo muy heterogéneo, con mucha asincronía y con muchas asimetrías.

Como último punto, señalo también lo ocurrido con las sociedades civiles. Me gustaría incluir aquí alguna pequeña valla cultural. Nosotros los latinoamericanos, somos herederos de una cultura de Europa continental. Hemos tenido más en cuenta la Revolución Francesa, su teoría y sus consecuencias, que la revolución americana y sus antecedentes.

Nosotros aprendimos a pensar estas relaciones del Estado con la Sociedad Civil y con los Mercados, básicamente con una influencia académica muy fuerte, no sólo de los franceses iluministas, sino también de Hegel, que fue el primero que planteó esto como una relación del Estado y sociedad civil, y así lo vivimos y lo transmitimos.

El antecedente desgraciadamente mucho más desconocido e importante, es un sociólogo escocés, Adam Ferguson. Fue el primero que usó el término explícitamente en un ensayo titulado «Historia de la Sociedad Civil».

Hegel lo había leído además y tomó esta idea de la relación de Estado y sociedad civil. Ferguson es muy interesante porque él fue el sucesor de Adam Smith, en las cátedras de filosofía moral. Entonces, él pensó (y tuvo no pocas diferencias) una sociedad civil y un Estado claramente diferenciado del Mercado.

Debemos pensar entonces en los procesos de integración, en términos de relaciones de Estado a Estado, de Mercado a Mercado (o la formación de Mercado Global). También las relaciones intersociales civiles.

La primera, partiendo de la base de que el planteamiento llegó a un punto donde todas las relaciones sociales, nacionales o internacionales son ahora, o

se corresponden con sociedades complejas. Las sociedades propiamente simples que van quedando en el mundo son muy pocas, muy aisladas, muy puntuales. Son más bien el objeto de la antropología, pero en general, hay sociedades complejas que, por eso mismo, se construyeron como indiferenciadas. Eso fueron las sociedades industriales, como las conocimos hasta ahora. Esta planetarización invita a conformar sociedades que se construyen cada vez más diferenciadamente (unas más rápida y en otras más lentamente). Pero esta tendencia a la diferenciación en las sociedades también vista para afuera, contribuye y mucho, a la asincronía en estas relaciones internacionales. Las sociedades tienden a repensar lo que es lo público y lo privado. Que no es más que la relación entre el Estado y la Sociedad Civil, o entre el Estado y el Mercado. No es que el Estado sea solamente lo puro público, y el Mercado sólo lo puro privado, no funciona así, la sociedad civil tampoco. Lo que en realidad vivimos, es que se está redefiniendo este nuevo Estado que tiene menos soberanía. Estos mercados, que parecen no tener fronteras pero siguen teniendo restricciones nacionales; y estas sociedades civiles que tienen códigos propios algunos y otros (los menos) están siendo unificados.

Y las últimas, y no necesariamente menos importantes, son las sociedades que tienen diferentes grados de desarrollo, es decir, diferentes grados y tipos de inequidades sociales. Eso implica también, que la forma y la manera de acceder, nosotros a las integraciones, tendrá necesariamente que ver con las formas de control de estas inequidades, por lo menos de las más abrumadoras que registran las sociedades ahora.

Probablemente, en esta década de los '90 y la siguiente, la tendencia a una disminución de los grados de soberanía se va a consolidar y probablemente en algún momento las teorías se fortalecerán y aparecerá un Derecho Internacional. Espero, que justamente comience a establecer la base de un derecho planetario si se puede hablar de este modo. Simultáneamente, las sociedades civiles están apuntando más a una diferenciación de los estados que a una identificación con los estados. Las sociedades civiles están reclamando, cada vez más, la capacidad de participación y de decisión. Por eso, la tendencia universal es una tendencia a la descentralización de las facultades estatales a un incremento de las facultades de los municipios. Consecuentemente, las integraciones van a hacer un poco irreales, si no encuentran canales para reunir estos elementos que parecen dispersos.

Muy probablemente también, los Estados van a ser en relación a los Mercados, lo que deberían ser, vale decir: garantes del buen funcionamiento. No

garantes de los negocios, sino garante de que haya efectivamente Mercado. Porque la experiencia de los países donde reapareció el Mercado, como los nuestros en estos últimos 10 ó 15 años, es que estrictamente se pasa de monopolios públicos a los monopolios privados, donde la Nación de competencia, casi no existe. Por eso mismo, son muy pocos los países que tienen legislación *antidumping* que controla funciones o que están en condiciones efectivamente de visualizar que es lo que ocurre con éstas, tanto en el caso de los servicios públicos, como privatizaciones y otras.

Parece que en realidad, parte de esta nueva redefinición del Estado es mostrar su capacidad de no volver atrás, estatizar los teléfonos, el agua. Sí en cambio, va a crear las condiciones en donde esto funcione efectivamente como debe ser, como un Mercado, aún teniendo en cuenta de las dificultades que significan los llamados monopolios naturales. En general, esta va a ser la relación y seguramente, yo no veo como nadie puede prescindir de estos elementos de identidad nacionales, sin reemplazarlos por otros.

En algún momento, yo supongo que en los orígenes de Occidente, fue la Iglesia Católica, el cristianismo los que imaginaron una visión, una perspectiva universal para las sociedades del mundo. En parte lo lograron, en parte no. En cualquier caso, estas identidades sobrevivieron o coexistieron con estos grandes principios de universalidad. Nosotros podemos ahora, tal vez medir a donde se puede medir y establecer en estas cuatro dimensiones: dónde vamos, dónde estamos y eventualmente qué podemos hacer en unas o en otras, como es mi caso, imaginamos que es bueno que las integraciones prevalezcan por sobre los aislamientos.

# CRUZANDO FRONTERAS: POLÍTICAS NACIONALES Y LOS LÍMITES DE LA INTEGRACIÓN INTERNACIONAL

JAMES GERBER<sup>2</sup>

## Introducción: la economía mundial y las políticas nacionales

El límite entre las políticas económicas nacionales e internacionales se ha vuelto cada vez más difuso. Si bien siempre se han traslapado, hasta la existencia de políticas económicas internacionales bastante recientes se limitaban a dos áreas principales. La primera dice relación con los asuntos microeconómicos “en la frontera”, como los aranceles, las restricciones cuantitativas y los procedimientos aduaneros, mientras que el segundo dice relación con los lazos macroeconómicos de la economía internacional a través de variables como el tipo de cambio y la balanza de pagos. Ya no es el caso. Ahora, las políticas comerciales involucran reglas y regulaciones para el mercado laboral, el medioambiente, las políticas de competencia, la inversión extranjera, los estándares y las pruebas de productos y otros campos tradicionalmente reservados a la política nacional e incluso sub-nacional. Las consecuencias de los asuntos comerciales, que invaden el dominio de las políticas internas, aún están evolucionando, pero es aparente que no solo hay nuevos asuntos económicos, sino que existen implicaciones culturales y de soberanía que se extienden mucho más allá del ámbito del análisis económico.

---

1. Artículo traducido al español por el Área de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile.

2. Académico del Departamento de Economía, San Diego State University.

La política económica internacional ha sido impulsada por una variedad de fuerzas hacia la línea que separa los asuntos económicos nacionales e internacionales, pero ninguna es mayor que el tremendo crecimiento del comercio mundial durante la segunda mitad del siglo 20. Entre 1963 y 1996, el aumento de la producción mundial tuvo un promedio alrededor del 3% anual, mientras que el comercio mundial creció más de un 10% anual, expandiéndose de 30,5 mil millones de dólares a 826,6 mil millones (Organización Mundial de Comercio, v2, 1997) Probablemente, la mayoría de los economistas estarían de acuerdo en que las razones principales del crecimiento del comercio incluyen la reducción de los costos de transporte, los crecientes ingresos y la disminución de las barreras arancelarias y no arancelarias. Existe menos acuerdo respecto del rol de los tratados preferenciales de comercio entre subgrupos de las naciones del mundo (Rose, 1991; Krugman, 1995; Frankel, 1997)

El crecimiento del comercio, sin embargo, es una de las muchas fuerzas que empuja a las naciones a realizar negociaciones internacionales de sus políticas internas. El flujo del capital privado internacional, las migraciones de población, los avances en telecomunicaciones y el cambio climático global, están trabajando en la misma dirección. Una consecuencia de estas nuevas fuerzas es la difundida creencia de que vivimos en una economía global. Esta creencia se refuerza por la presencia de CNN, Internet, uvas de mesa frescas durante el invierno, automóviles con partes de 25 o más países, comunicaciones inalámbricas y fondos accionarios de mercados emergentes. Los acuerdos simples y técnicos se han transformado en candentes asuntos políticos, y las fluctuaciones monetarias en Brasil, Japón o Rusia son titulares de portada en periódicos alrededor del mundo. Comercialmente, las naciones son mucho más independientes hoy de lo que eran hace 50 años, y exceptuando a unas pocas naciones atrasadas y lugares aislados como Corea del Norte, la creencia que las naciones están integradas en una economía global ha ganado una aceptación ciega y difundida.

A pesar de los cambios en la parafernalia de la vida contemporánea, los economistas profesionales permanecen algo escépticos acerca de la extensión y profundidad de la integración internacional. De hecho, hay un calmado pero existente debate acerca de si la integración económica internacional a fines del siglo 20 es o no históricamente inédita (Krugman, 1997; Irwin, 1996; Williamson, Jeffrey, 1996; Cooper, 1995) Nadie puede ignorar el tremendo crecimiento del comercio y del flujo de capital en los últimos 50 años, pero es posible que esta integración sea un regreso a una tendencia largamente recorrida, que fue

interrumpida por dos guerras mundiales y una depresión mundial. Aún es una pregunta abierta si la integración internacional a fines del siglo 19 fue mayor que la de hoy.

No obstante, varias características de la economía mundial de fines del siglo 20 son definitivamente únicas en términos históricos. Primero, el desarrollo de instituciones reguladoras y de bienestar ha expandido las funciones legitimadoras de los gobiernos nacionales y subnacionales y ha promulgado una amplia serie de reglas y regulaciones que dirigen la actividad económica. Segundo, en la arena internacional, las reglas del juego han cambiado. Estos cambios reflejan variaciones internacionales en el sentido de North y han sido apoyados a través de la creación de un número de organizaciones internacionales cuyo objetivo principal es especificar un conjunto de reglas que rigen una variedad de políticas económicas nacionales e internacionales (North, 1990). Las más importantes de estas organizaciones, para el objetivo de este ensayo, es la Organización Mundial de Comercio (OMC) y los muchos Tratados Comerciales Preferenciales (TCP) del hemisferio occidental, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), y otros acuerdos bilaterales y multilaterales. Una tercera característica propia de fines del siglo 20 es el crecimiento en dos olas separadas de estos muchos acuerdos regionales, no sólo en el hemisferio occidental, sino que a través del mundo.

Estos tres factores, es decir, el desarrollo de las condiciones reguladoras internas, de las organizaciones e instituciones internacionales multilaterales, y de los tratados preferenciales entre socios comerciales han trabajado conjuntamente para crear un entorno institucional que es históricamente nuevo. En el nivel internacional, el principal beneficio es la creación de reglas para superar los problemas del beneficiario sin contrapartida [*free rider*] de los bienes públicos en la política económica internacional. Como ejemplos de estos bienes públicos se incluyen la contención de crisis internacionales, la mantención de mercados nacionales abiertos durante recesiones, la prevención de políticas nacionales que perjudican a los países vecinos, el otorgamiento de préstamos de último recurso, y la canalización internacional de capital móvil hacia sus usos más valorados (Kindleberger, 1988). Aún cuando las instituciones internacionales de fines del siglo 20 no siempre son exitosas en estos esfuerzos, los mecanismos institucionales para superar los problemas del beneficiario sin contrapartida de la política internacional son de interés general (Gerber, 1999, capítulo 2).

Los Tratados Comerciales Preferenciales (TCP) y las obligaciones de la OMC imponen necesariamente restricciones a las políticas de las naciones individuales. En términos generales, los TCP llegan más lejos en cuanto a integración que la OMC y por consiguiente, normalmente se requieren mayores cambios en las políticas nacionales. Sin embargo, en ambos casos los cambios en las “reglas del juego” crean ajustes estructurales que extienden los costos y los beneficios de los mismos. Dado que los costos económicos y sociales de estos cambios tienden a ser concentrados, pueden ser sustanciales para los individuos afectados. Por lo tanto, vale el esfuerzo estudiar el alcance de la nueva/antigua integración que ha surgido durante la segunda mitad del siglo 20.

## **Variedades de acuerdos formales de integración**

Los acuerdos comerciales entre naciones se presentan en una variedad de formas institucionales y cubren una amplia serie de actividades económicas. Los intentos por comprender estos acuerdos generalmente utilizan un puñado de categorías que resumen sus provisiones en un esquema ordenado y jerárquico. El esquema comúnmente utilizado va desde formas de acuerdos que suponen menos integración a formas que requieren más integración. Los peldaños en esta escala de integración están etiquetados como zonas de libre comercio, uniones aduaneras, mercados comunes y agrupaciones económicas. En el primer peldaño de esta escala de integración, están las zonas de libre comercio que permiten el libre movimiento de los productos. La definición de productos, sin embargo, usualmente ignora los servicios e incluye un subconjunto de todas las mercancías. Por ejemplo, los tratados bilaterales de libre comercio suscritos por Chile y México (1992), Venezuela (1993) Colombia (1994) y Ecuador (1995) cubren sólo mercancías. El tratado de libre comercio entre Estados Unidos, México y Canadá (NAFTA) cubre mercancías y servicios, aunque exime determinadas áreas (por ejemplo, las restricciones canadienses sobre las importaciones de “productos culturales”).

El segundo peldaño en la escala de la integración formal son las uniones aduaneras. Las Uniones Aduaneras comienzan con una zona de libre comercio y agregan una tarifa externa común. La lógica de una Unión Aduanera es que previene que terceras partes exploten las diferencias arancelarias que existen entre los miembros del grupo. Este es un problema para las zonas de libre comercio cuando países no miembros exportan a los miembros, con el arancel

externo más bajo y luego utilizan a ese país como una plataforma de exportación para ingresar a otros miembros con aranceles más altos. La mayoría de las zonas de libre comercio se protegen contra esto a través de las normas de origen que especifican que una parte o un componente del producto debe ser fabricado en un país miembro para calificar dentro del estatus de libre comercio. Sin embargo, las normas de origen están sujetas a manipulación a través de una contabilidad hábil y pueden conducir a faltas de transparencia que invitan a la corrupción. En parte debido a esto, los acuerdos regionales como el MERCOSUR han adoptado un arancel externo común.

El tercer peldaño es el mercado común. Los mercados comunes comienzan con una Unión Aduanera y agregan un libre movimiento de capital y trabajo. Sin embargo, esta definición es más limpia en el papel que en la realidad de los mercados comunes. Por ejemplo, el NAFTA es una zona de libre comercio, pero permite el libre movimiento de capital sin imponer un arancel externo común. Los libres movimientos de capital implican también la libertad de invertir en países miembros, pero virtualmente todos los mercados comunes tienen excepciones. Por ejemplo, el objetivo del MERCOSUR es llegar a ser un mercado común, pero permite numerosas excepciones a esta regla. Argentina exime a las inversiones en bienes raíces en las zonas fronterizas, el transporte aéreo, las plantas nucleares, los seguros y otros. Brasil exime a la extracción y explotación de mineral, la energía hidroeléctrica, los servicios de salud, los servicios de radio, televisión y telecomunicaciones, los servicios financieros y de seguros y otros. Ocurre algo similar con Uruguay y Paraguay (Organización de Estados Americanos, 1999a).

El cuarto y último peldaño en la escala de la integración económica es la unión económica. En este punto hay menos acuerdos en cuanto a una definición formal, pero la mayoría de los analistas probablemente estarían de acuerdo en que una unión económica es un mercado común con los elementos adicionales de armonización en áreas no comerciales, como las políticas fiscales y monetarias. El mejor ejemplo a pequeña escala, puede ser el tratado entre Bélgica y Luxemburgo, mientras que el mejor ejemplo a gran escala, es la Unión Europea. No hay ejemplos de uniones económicas en el hemisferio oriental.

Estos cuatro peldaños de la integración económica internacional formal pueden encontrarse en la mayoría de los textos de economía internacional. El aspecto más problemático de este esquema de clasificación es que ignora un número de tratados que no clasifican completamente en el primer peldaño, pero que son importantes para las naciones involucradas. Es común que las

naciones firman tratados sectoriales que liberalizan el comercio y a veces las inversiones, en una o más áreas de la actividad económica. Por ejemplo, la Organización de Estados Americanos (1999a) caracteriza a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) como “acuerdos sectoriales regionales y de alcance parcial.” Estos no son tratados de libre comercio, a pesar de que implican compromisos individuales mayores que las obligaciones de la OMC. Para los objetivos de este paper, todo tratado semejante, ya sea que alcance un peldaño de la integración económica internacional formal o no, se denominan como *Tratados Comerciales Preferenciales (TCP)*. Se entiende que estos tratados frecuentemente suponen más que comercio y que tienen un hilo común de preferencias para los miembros, que no se extienden a los países no miembros.

Tradicionalmente, el análisis de los esquemas de integración formal ha caído en el sub campo de la economía internacional denominada política comercial. Desde el trabajo de Viner (1950), que es válido hasta el día de hoy, la mayoría de los análisis se han centrado en los asuntos de la desviación comercial y en la creación comercial, ya que éste examinó los tratados comerciales preferenciales. La dicotomía de la desviación del comercio versus la creación de comercio conduce naturalmente al juicio normativo de que los tratados comerciales preferenciales son beneficiosos si la cantidad adicional de comercio que crean, es mayor que la cantidad de comercio que desvían de socios comerciales no miembros. Esencialmente, este también es el criterio aplicado por *Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)* bajo el artículo XXIV, aunque no se ha puesto en duda ningún tratado preferencial. Las decisiones normativas acerca de tratados comerciales son necesariamente de la OMC, porque en la superficie, estos contradicen el principio de la nación más favorecida (NMF) del GATT. Por consiguiente, deben utilizarse ciertos criterios para determinar si ellos violan las obligaciones de las naciones de la OMC.

En el campo pro libre comercio hay un fuerte debate ente adherentes y opositores de los TCP (Bhagwati y Krueger, 1995; Summers, 1995; Frankel, 1997). El asunto clave en Bhagwati y otros es que ellos creen que los tratados comerciales preferenciales pueden ser tomados por proteccionistas que diluyan el interés en la liberalización multinacional a través de la OMC. Sin embargo, Frankel (1997) ha realizado un trabajo empírico que comprueba la proposición que los tratados regionales no obstruyen el progreso multilateral. Además, las suposiciones existentes detrás del concepto latinoamericano de regionalismo abierto respaldan el punto de vista de que los países pueden firmar tratados

preferenciales y mantener simultáneamente el progreso hacia la liberalización comercial multilateral de acuerdo a la OMC (CEPAL, 1994).

## **Elementos de integración internacional**

Sorprendentemente, la evidencia empírica de la creencia de que las naciones del hemisferio occidental y de otras partes forman parte de una economía global es bastante limitada. Efectivamente, mucha de la evidencia empírica contradice la idea de que hay algo que está aproximando un mercado global (Frankel, 1997; Helliwell, 1998). Por ejemplo, Estados Unidos y Canadá comparten la mayor relación comercial bilateral del mundo. El libre comercio fue implementado en 1989 bajo los términos del Acuerdo Comercial entre Canadá y Estados Unidos (CUSTA) y se extendió con la implementación del NAFTA en 1994. No obstante, Helliwell (1998) y McCallum (1995) demostraron que es de 10 a 12 veces más probable que las provincias canadienses comercien con otras provincias que con Estados Unidos, aún luego de ajustes debidos al tamaño del mercado y la distancia.

Además, el comercio no es la única dimensión de la integración económica internacional. Al menos cinco otras áreas de la integración internacional son importantes para los resultados económicos. Éstos incluyen (1) el comercio de servicios, (2) los flujos de capital, (3) los movimientos de población, (4) la relación internacional de precios y (5) los flujos de información. Cada área constituye una esfera separada pero interrelacionada de integración potencial y cada una plantea un número de asuntos que se pasan por alto si nos concentramos sólo en los flujos de mercancías.

### **Servicios**

El comercio de servicios está mucho más restringido que el comercio de mercancías. Su importancia radica en que tiene una participación del 70 por ciento, o más, en el PIB de muchas economías industriales avanzadas, y aunque la participación de servicios es menor en naciones en desarrollo, normalmente está sobre el 50 por ciento. Por ejemplo, en Chile los no-comerciables correspondían al 52 por ciento del PIB en 1998 (Banco Central de Chile, 1999). El comercio de servicios es mucho más difícil de medir que el de mercancías, de modo que las cifras relativas a su importancia deben tratarse con precaución.

Sin embargo, las exportaciones de servicios de Estados Unidos, las cuales tienen una ventaja comparativa en muchos sectores, correspondían al 37 por ciento de la exportación de mercancías en 1997 (Bureau of Economic Analysis, 1998), al mismo tiempo que las de Chile correspondían al 22 por ciento de las exportaciones de mercancías (Fondo Monetario Internacional, 1998).

Los compromisos multilaterales para la liberalización comercial bajo la OMC recién han comenzado a incluir los servicios. La ronda de Uruguay del GATT (1986-1983) condujo a la adopción del primer tratado multilateral en servicios (Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, o AGCS) y comenzó a llevarlos lentamente a una creciente liberalización. Además del comercio de servicios, la Ronda de Uruguay extendió el alcance de las negociaciones para medidas de inversión y los derechos de propiedad intelectual, los que tienen un impacto importante en los productores de servicios (Schott, 1994). Desde entonces, bajo el liderazgo de la OMC, se han firmado acuerdos plurilaterales en dos importantes industrias de servicios: las telecomunicaciones y los servicios financieros. Sin embargo, como en todos los acuerdos laterales, el número de firmantes es mucho menor que el número de integrantes de la OMC y los tratados no implican las obligaciones de la OMC para las naciones que no los firman.

Además de los limitados tratados negociados a través de la OMC, la mayoría de los tratados bilaterales y plurilaterales en el hemisferio norte omiten grandes partes de la economía de servicios. Como se mencionó anteriormente, los tratados bilaterales de Chile omiten los servicios. El objetivo establecido por el MERCOSUR es la inclusión de la libre circulación de servicios, pero a la fecha, hay muchas excepciones, particularmente en el área de las limitaciones de inversión que impacta directamente la capacidad de las firmas extranjeras de proporcionar servicios. La Comunidad Andina también intenta permitir la libre circulación de servicios, sin excepción, pero se han especificado pocos detalles. (Organización de Estados Americanos, 1999a).

## Flujo de Capital

Frecuentemente se supone que los flujos de capital están completamente integrados internacionalmente. La intensidad de los flujos, junto a su volatilidad y la capacidad para devastar las monedas locales, han aumentado el nivel de atención centrada en los movimientos internacionales de capital, particularmente en los movimientos a corto plazo, mientras que al mismo tiempo han

intensificado el interés por desarrollar políticas óptimas para manejar los movimientos internacionales de capital. Muchos de estos análisis están dirigidos hacia la comprensión de cómo los países podrían suplir su escasa economía interna con una economía extranjera, como un medio para alcanzar tasas más altas de crecimiento real (Ffrench-Davis y Reisen, 1997).

Conjuntamente con los flujos especulativos, la inversión extranjera directa (IED) ha aumentado significativamente. Desde 1985 aproximadamente, ésta ha aumentado de alrededor de un 0,4 por ciento del PIB mundial a más del 1 por ciento. Además, cuando uno considera que las ventas de los afiliados extranjeros exceden el comercio mundial, cerca de 1/3 del comercio total se produce dentro de las firmas, el rol de la inversión extranjera directa y de las compañías multinacionales es subestimada cuando consideramos sólo la inversión extranjera directa (Preeg, 1998). En los proyectos de infraestructura de transporte, energía eléctrica y telecomunicaciones, junto con los de turismo y de otros sectores de servicios, tal como el marketing, hay frecuentemente una involucración directa de las compañías multinacionales de maneras de IED sin precedentes, puesto que los vehículos principales de inversión son no accionarios. En cambio, los fondos oficiales de exportación, los bancos de desarrollo, el financiamiento del gobierno receptor de la inversión, bonos o préstamos de bancos comerciales se utilizan para minimizar la participación financiera directa, mientras que las compañías multinacionales proporcionan capacidad organizacional y pericia en construcción y gestión. Estos efectos reales de los flujos internacionales de capital sobre las economías nacionales han sido intensificados por los movimientos privatizadores que han barrido a través de Latinoamérica y de otras regiones.

El importante rol de las compañías multinacionales y de la inversión extranjera es tal vez imposible de cuantificar con precisión. En parte esto es consecuencia de la pobre calidad de los datos y en parte se debe al rol disfrazado o difícil de cuantificar del capital extranjero. No obstante, hay un gran trecho en decir que los flujos de capital son importantes a decir que hay un único mercado de capital mundial. Si los flujos de capital estuvieran completamente integrados en el mundo, entonces habría allí sólo una pequeña correlación entre los ahorros nacionales y niveles nacionales de inversión, ya que los inversionistas no tendrían preferencias por sus mercados nacionales sino que elegirían invertir donde pudieran ganar mayores ingresos. Feldstein y Horioka (1980) demuestran que los ahorros nacionales y los niveles nacionales de inversión están altamente correlacionados, aunque la correlación ha bajado en

la segunda mitad del siglo 20, presumiblemente debido a que los mercados de capital están más integrados. Sin embargo, Taylor (1996) muestra que la creciente integración de los mercados de capital que ha ocurrido desde aproximadamente 1950, es una recuperación de algo, pero no toda, la integración perdida entre 1929 y 1950. Mientras que el análisis de Taylor es el más extenso a la fecha, sus recomendaciones generales de la mayor movilidad de capital a fines del siglo 19 está apoyado por varios otros trabajos, incluyendo a Bayoumi (1989) y Zevin (1992).

Algunas de las características de la movilidad de capital de fines del siglo 20 son relativamente nuevas. Por ejemplo, hay muchos más tipos de instrumentos financieros que en cualquier otra época de la historia del mundo y los costos de transacción asociados a la movilización internacional de capital son menores. Ambos factores contribuyen significativamente a la movilidad internacional de capital. Además, la mayoría de las economías industriales operan con sistemas de tipo de cambio libre de modo que hay una enorme demanda de transacciones financieras para protegerse frente al riesgo cambiario, a diferencia de la economía mundial del siglo 19 que operaba con tipo de cambio fijo. Un cuarto factor que es incorrectamente representado como una nueva característica de la economía internacional, es el efecto potencialmente desestabilizador de los flujos de capital. En realidad, estos flujos no son nuevos. Por ejemplo, en el caso de Estados Unidos entre 1890 y 1930, hubo al menos cuatro episodios de crisis financieras provocadas por sobre especulación, incluyendo la especulación en el precio de la plata (1890-1893), los precios futuros del café (1907), la tierra agrícola (1920-1921) y los derechos sobre los activos y acciones (1929). Presumiblemente, esta es sólo la punta del iceberg en la historia de las crisis financieras de occidente.

## **Migración**

Finalizado el siglo 20, las naciones del mundo permanecen extremadamente sensibles acerca de sus políticas de migración. En la mayoría de los países industrializados, las fronteras abiertas desaparecieron con el inicio de la Primera Guerra Mundial y desde entonces, el movimiento de personas ha sido mucho más restringido que en siglos anteriores. En 1890 en Estados Unidos, aproximadamente el 14,5 por ciento de la población era nacida en el extranjero, mientras que la cifra actual se encuentra alrededor del 8 por ciento. Recientemente, las 15 naciones que conforman la Unión Europea (UE), con

unos pocos países no miembros, han eliminado la mayor parte de los controles de pasaportes en sus fronteras y han dado pasos para permitir el libre movimiento de los ciudadanos que están buscando empleo fuera de los límites nacionales. El MERCOSUR planea hacer lo mismo en el futuro, pero estos son casos excepcionales y la mayoría de las naciones intentan mantener un fuerte control sobre el otorgamiento de residencia a los no ciudadanos<sup>3</sup>. En realidad, junto con el tráfico de armas y drogas, los movimientos de personas indocumentadas a través de las fronteras nacionales es uno de los puntos de discusión más serios entre los países del hemisferio occidental.

Cierta libertad de movimiento a través de las fronteras nacionales es un componente necesario para la liberalización del comercio de bienes y servicios. Este tipo de libertad es especialmente importante para el comercio de altas tecnologías y de servicios, ya que ambos requieren de apoyo de pre- y post-venta. Los vendedores de software y equipos computacionales complejos o proveedores de servicios de negocios e ingeniería, no pueden conducir los negocios a distancia. Deben consultar con los clientes en persona, porque sus complejos productos requieren de la educación del cliente y de los servicios de post venta. El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) tiene provisiones que permiten el ingreso temporal de personas de negocios, como empleados de exportadores de servicio, y el NAFTA tiene provisiones similares, aunque están especificadas de una manera más amplia. El MERCOSUR y la Comunidad Andina no tienen tratados semejantes, no obstante, Chile tampoco los tiene en sus tratados bilaterales. Además, los tratados que cubren el ingreso temporal de proveedores de servicios están muy distantes de lo que es un acuerdo de migración.

## **Precios**

Si la economía internacional estuviese fuertemente integrada, entonces tendría paridad del poder adquisitivo (PPP). La PPP es la simple idea de que los niveles nacionales de precios deben ser equivalentes cuando se convierten a una moneda común. Esto proviene de la idea de un buen arbitraje y de la supuesta capacidad de los comerciantes, en un mercado internacional integrado, de producir un significativo grado de paridad a través de un rango lo suficien-

---

3. Hay otras pocas excepciones. Por ejemplo, Costa Rica ha permitido que un gran número de refugiados económicos y políticos de Nicaragua y de otros países vecinos se establezcan dentro de sus fronteras a causa de las guerras, el caos económico y los desastres naturales que ha plagado la región.

temente amplio para asegurar una alta correlación en los niveles de precios globales o conjuntos. Las exploraciones de las causas detrás de la ausencia de la paridad de poder adquisitivo en los mercados de bienes tienen una larga y distinguida historia en la literatura de economía internacional, y no lo resumiré aquí. Rogoff (1996) sostiene que esta literatura ha alcanzado un “sorprendente grado de consenso” que incluye los siguientes dos puntos: primero, la PPP parece resistir el muy largo plazo, pero la convergencia de precios es extremadamente lenta, tal vez en el orden del 15 por ciento anual. Segundo, en el corto plazo, las desviaciones de la PPP son “grandes y volátiles” (Rogoff, 1996).

Es imposible encontrar evidencia creíble en los datos de precios por la existencia de un mercado internacional unificado de bienes. Los precios son diferentes en las diferentes naciones debido a la variación producida por razones bien conocidas, incluyendo las barreras comerciales, los costos de transporte, los costos de transacción más bajos para acceder a las redes comerciales cercanas, las diferencias internacionales en las preferencias, los precios rígidos en el país de consumo y el hecho de que muchos bienes no se comercian pero se incluyen en los índices de precios (Helliwell, 1998). Varias de estas razones son argumentos para la proposición que las vinculaciones comerciales son inherentemente más densas dentro de las naciones que entre naciones y parece que esto está bien respaldado por los datos. Por ejemplo, Engle y Rogers (1996) señalan que hay más covariabilidad entre pares de ciudades en Estados Unidos o en Canadá que la que hay entre ciudades de ambos países. Este es sólo un estudio, pero es consecuente con la relación positiva entre la distancia y los costos de transporte e información. Además, los intangibles como el entendimiento cultural y las redes informales son probablemente más débiles a través de las fronteras internacionales que aquellas dentro de una nación.

## **Flujos de información**

Los flujos de información son probablemente más abiertos que cualquiera de las otras áreas en las que observamos la integración económica. Sin embargo, numerosas naciones intentan limitar el flujo de información originado fuera de sus fronteras. Hay menos análisis del impacto de estas políticas en el crecimiento económico y no está claro si afectan la producción. No obstante, es una idea central de la economía moderna que la eficiencia del mercado requiere que los consumidores y productores tengan la información adecuada

para tomar decisiones racionales acerca de las alternativas de consumo, de las mejores entradas de datos y técnicas disponibles, la locación de los mercados y las oportunidades de inversión. Con relación a esto, las restricciones de los flujos de información formarán las elecciones de los consumidores y pueden tener un impacto significativo potencial en las decisiones de producción. Para algunos países, la integración a fines del siglo 20 se superpone con el complicado asunto de la soberanía cultural. Por ejemplo, el NAFTA permite a Canadá hacer cumplir las restricciones en el comercio de "productos culturales" para preservar su cultura. Estas provisiones son controversiales y desarrollan parte del tratado, y en la práctica han incluido restricciones en publicidad, programación de radio y televisión, películas, publicación y distribución de libros, prácticas musicales grabadas o en vivo y producciones teatrales, entre otras. Canadá lucha por sus necesidades, dada la fuerza de los medio de comunicación estadounidenses y la fácil disponibilidad de éstos desde las ciudades canadienses. No está claro si este tipo de restricciones tiene algún efecto sobre la eficiencia económica total, pero sí es cierto que influencia las decisiones de distribución de recursos, tanto entre las industrias culturales como entre ellas y otras industrias.

## **Dos puzzles acerca de la integración económica internacional**

Quienes proponen la integración económica sostienen que trae una variedad de beneficios a las naciones. Primero, la teoría económica muestra que el comercio aumenta la eficiencia de asignación, que produce beneficios dinámicos indirectos que aumentan el crecimiento y que disminuye los precios y, de este modo, mejora el bienestar de los consumidores. Además, los mercados abiertos reducen la influencia de los monopolios internos y mejoran la competencia. Los flujos internacionales de capital son deseables porque compensan parcialmente la escasez de capital nacional y, al mismo tiempo, constituyen una fuente primaria de transferencia tecnológica. Los movimientos humanos pueden llevar a una distribución más eficiente del capital humano, y el aumento de la información conduce a una mejor toma de decisiones y conocimientos de las técnicas perfeccionadas. En suma, el comercio internacional y el libre flujo de información eleva la tasa de crecimiento económico. Los estudios empíricos que utilizan datos globales establecen tendencias para confirmar este resultado de forma relativamente sólida (Edwards, 1993; OECD, 1998). Además, parece

plausible que la integración internacional también pudiese ser deseable porque ayuda a mantener relaciones pacíficas entre las naciones. Mientras esto es menos seguro como proposición empírica, los últimos 100 años de historia en los países que comprenden la Unión Europea son un fuerte hecho para su validez.

Un hecho curioso acerca de la integración económica es que en casos donde el libre comercio ha existido lo suficiente como para que hayan ocurrido ajustes estructurales, como Canadá y Estados Unidos o la Unión Europea, la red de las relaciones económica es mucho más densa en las naciones que entre naciones. En otras palabras, la política económica permite un grado mucho mayor de integración que la que realmente ocurre. Entre los países de la OECD, los efectos de las fronteras nacionales crean un nivel promedio de comercio intranacional diez veces mayor que el comercio internacional, luego de controlar la distancia y el tamaño de los mercados nacionales (Helliwell, 1998). El Tratado de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (1989) elevó la densidad del comercio internacional entre los dos países con relación a las redes de comercio en cada país, pero después de varios años de creciente importancia relativa a principios de los '90, las redes internacionales ya no parecían profundizarse en relación con las intranacionales. Respecto de las formas de integración distintas al comercio de mercancías, los análisis empíricos apoyan la idea de que las firmas están predispuestas a las transacciones dentro de la nación. Los efectos laterales sobre los servicios y las migraciones son incluso mayores que aquellos que afectan al comercio de mercancías, mientras que la integración internacional de precios y flujos de capital parecen ser generalmente consistentes con los resultados del comercio. Algunas de las razones de la predisposición comercial hacia transacciones en la nación es el resultado de las políticas (por ejemplo, las reglas canadienses respecto a los productos culturales o las reglas estadounidenses de cabotaje), pero la densidad de las redes económicas en las naciones, comparadas con su densidad entre naciones, es mucho mayor de lo que puede explicarse por barreras comerciales, distancias o tamaño del mercado.

Un segundo hecho acerca de la integración económica, es el que dice relación a las predicciones de la teoría económica, que falta un gran convenio comercial (Trefler, 1995). Es decir, el modelo estándar de Heckscher-Ohlin (HO) de comercio basado en los recursos no puede explicar los patrones comerciales (Maskus, 1985; Bowen, Leamer y Sveikauskas, 1987) y respecto a las diferencias en los recursos nacionales, las naciones debieran comerciar mucho más de lo que lo hacen. Por un lado, no hay duda que algunos de los problemas son consecuencias de suposiciones irrealistas del modelo de HO, mientras que

por otro lado, parece predecir con bastante precisión los patrones de comercio intranacional (Davis, et. al., 1997).

Las implicancias de estos dos puntos—(1) redes intranacionales mucho más densas de lo que puede explicarse por las barreras al comercio internacional creadas por políticas o por la distancia o el tamaño del mercado, y (2) la ausencia de comercio pronosticada por la teoría, dada la diferencia de recursos—es que el estado nación y los límites nacionales cumplen una(s) función(es) deseable (es). Pueden haber muchas opiniones acerca de este punto, ya que no ha habido mucha investigación en esta área. En particular, a la fecha, la teoría comercial no se ha interesado en explorar los factores institucionales que podrían explicar los patrones comerciales. Siguiendo el trabajo de los institucionalistas como Oliver Williamson (1989) y North (1990), el análisis de las firmas como unidades económicas podría ser útil en el desarrollo de nuestro entendimiento de las funciones económicas de las naciones como instituciones que reducen los costos de transacción para las actividades dentro de sus fronteras. La idea de que las naciones reducen los costos de transacción implica que puede haber límites a los beneficios de la integración económica internacional. A medida que las firmas elijan voluntariamente intercambiar menos a través de las fronteras internacionales de lo que podrían, también están actuando en contra de sus propios intereses y más probablemente, las ganancias de la integración adicional está disminuyendo más allá de ciertos puntos. Esta es una de las implicancias del trabajo de Sachs y Warner (1995) que señala que un grado bastante básico de apertura al comercio mundial es suficiente para recoger la mayor parte del impacto comercial sobre el crecimiento económico.

Aquí es importante aclarar que este no es un argumento para los límites al comercio impuestos por las políticas. Hay una enorme diferencia entre imponer límites al comercio y permitir que las firmas busquen su propio grado de compromiso en la economía internacional. Sería absurdo suponer que los burócratas pueden determinar la mezcla óptima entre el comercio nacional y el internacional, particularmente debido a que nadie sabe con certeza qué funciones para mejorar la eficiencia podrían ocuparse por la unidad económica del estado nación. La distinción esencial de los párrafos previos es entre la libertad de comercio, que es una postura política, y el comportamiento real de las firmas. Para utilizar una analogía, muchos ciudadanos pueden no utilizar nunca el derecho de libre expresión para expresarse en público, pero eso no hace razón para reprimir esos derechos.

## **Temas recurrentes en la agenda global de comercio**

El hecho de que las fronteras nacionales aún son importantes probablemente figura como uno de los descubrimientos menos sorprendentes de los '90. Sin embargo, hay al menos dos razones por las cuales es importante recalcarlo. Primero, es un contrapeso útil a los miedos y esperanzas irrealistas que han sido generadas por las percepciones populares de una economía nueva y global. Segundo, reúne importantes dudas acerca de la dirección futura de la agenda del comercio mundial. Específicamente, si el mundo está menos integrado de lo que podría estar, entonces ¿cuáles son las razones? Una visión es que quedan barreras a la integración que impiden un significativo ingreso adicional en las ganancias del comercio. Además, algunas de estas barreras pueden ser una parte importante de las razones por qué falta una suma considerable de comercio. Alternativamente es posible que una cantidad moderada de aperturas sean suficientes para asegurar las ganancias del comercio y que un gran número de naciones ya hayan alcanzado ese nivel. De acuerdo a esta visión, podría no haber ya nada que ganar con una mayor integración y de las medidas del fracaso del llamado "comercio faltante" para considerar las funciones de los estados nación como unidades económicas.

Está bien reconocido que la dirección de la liberalización comercial como se expresa en la OMC o en el Tratado de Libre Comercio para las Américas contiene un número de temas que van mucho más allá de los temas tradicionales de aranceles y cuotas y más allá del sector tradicional de bienes manufacturados. Los servicios y la agricultura están en la tabla de negociaciones, junto con una multitud de nuevos temas. En principio, no hay razón para que las ganancias del comercio de servicios liberalizados y de la agricultura deban ser diferentes del comercio liberalizado de mercancías. Mientras estos asuntos puedan ser políticamente sensibles dado el poder de los grupos de interés, como los agricultores, o los temores populares acerca de la propiedad extranjera de la infraestructura básica y de los servicios financieros, no existe una razón teórica de por qué la liberalización de los servicios y la agricultura no generen ganancias considerables.

Además de los servicios y la agricultura, la mayoría de los nuevos tratados comerciales incluyen secciones que se aplican a uno o más nuevos asuntos comerciales. Esto se ilustra en el trabajo realizado por los grupos de trabajo establecidos para comenzar las negociaciones del Tratado de Libre Comercio para las Américas. Entre la Cumbre de Miami en diciembre de 1994 y la Cumbre

de Santiago en abril de 1998, los negociadores formaron 12 grupos de trabajo para preparar la agenda de negociaciones. Los temas en discusión incluyeron los accesos a los mercados, los procedimientos aduaneros, las normas de origen, las barreras estándar y técnicas, los derechos de propiedad intelectual, los subsidios, los derechos antidumping y compensatorios, los estándares sanitarios y fitosanitarios, el comercio de servicios, las medidas de inversión, la adquisición gubernamental, las políticas de competencia, la resolución de conflictos y el papel de las pequeñas economías (principalmente del Caribe). Desde entonces, se han combinado algunos asuntos, pero de cualquier forma, la agenda de negociaciones es mucho más que un simple examen de los aranceles y de las restricciones cuantitativas (Hufbauer y Schott, 1999).

Lawrence (1995) diferencia los nuevos asuntos de las restricciones arancelarias y de las restricciones cuantitativas haciendo una distinción entre las barreras comerciales que se encuentran en las fronteras y las barreras que resultan (frecuentemente sin intención) de las políticas nacionales internas no comerciales. Lawrence denominó *shallow integration* a la integración que resulta como causa de la remoción de aranceles y otras barreras fronterizas y *deep integration* (Integración Profunda) a la integración causada por la remoción de barreras políticas internas. La Integración Profunda no es completamente nueva de los 90, puesto que la Ronda de Tokio (1973-1979) de las negociaciones del GATT incluyó un acuerdo de subsidios internos, que fueron más allá de los aranceles y las restricciones cuantitativas. Sin embargo, con la Ronda de Uruguay (1986-1993) y la ola de acuerdos comerciales preferenciales firmados en los '90, un gran número de los nuevos asuntos quedaron relegados a la tabla de negociaciones. Los elementos más importantes de esta agenda incluyen las políticas para la inversión extranjera, la política de competencia, y los asuntos relacionados con los derechos *antidumping* y de compensación, los estándares laborales, los estándares ambientales y los estándares de productos, incluyendo las áreas relacionadas a los estándares sanitarios y fitosanitarios.

Los asuntos de Integración Profunda son mucho más contenciosos que las negociaciones relativamente simples acerca de aranceles y cuotas. Además, en varias instancias, no está claro si la teoría comercial tradicional muestra el mismo potencial de ganancias del comercio. De hecho, como lo discutiremos después, es posible que las negociaciones puedan conducir a la destrucción de las ganancias del comercio, particularmente cuando la armonización de los estándares es el resultado. No obstante, las ganancias potenciales de la Integración Profunda depende del tema. Es decir, las ganancias de los estándares

ambientales no serán del mismo tamaño que las ganancias de los tratados sobre políticas de competencia. En consecuencia, vale la pena detenerse en algunos de los asuntos más importantes.

## **Acuerdos de inversión**

Las inversiones son un complemento necesario para el comercio. Este es particularmente el caso para las industrias de servicios las que deben proveer sus productos a la fuente de consumo y para una variedad de productos de alta tecnología que requieren la educación del consumidor, arreglos especiales de crédito y servicio pos venta. Varios factores han llevado los asuntos de inversión al tapete. Entre los países en desarrollo, el aumento de los flujos de capital privado durante los '90 ha llevado a muchos países a firmar tratados de inversión con el fin de asegurarse de que recibirán una participación de dichos flujos. Entre las economías industriales de altos ingresos, la oportunidad de tomar ventaja de los nuevos sistemas de la producción global ha reunido el interés en asegurar un tratamiento justo de sus multinacionales que abren medios de producción. Además, en algunos países, más notablemente en Estados Unidos, una ventaja comparativa en un amplio rango de servicios ha sido un factor de ello.

El número de acuerdos de inversión plurilaterales y bilaterales aumentaron significativamente en los '90, particularmente en occidente. (OEA, 1999b). Estos incluyen provisiones que forman parte de los acuerdos comerciales como el NAFTA y el MERCOSUR, y deja aparte a los tratados de inversión bilateral que son distintos de los tratados comerciales. Por ejemplo, los tratados comerciales de Chile con Canadá, Colombia, Ecuador, MERCOSUR, México y Venezuela contienen provisiones de inversión, y se firmaron separadamente de los tratados bilaterales de inversión con Costa Rica, El Salvador, Honduras, Panamá y Nicaragua, entre otros. En general estos acuerdos están diseñados para proporcionar a los inversionistas extranjeros un trato nacional, para crear una forma de inversión de tipo de nación más favorecida (NMF), para terminar con los requerimientos de desempeño y para eliminar las restricciones sobre las remesas de ganancias y capital. Sin embargo, hay excepciones para cada una de estas provisiones. Desde la posición de los países anfitriones, el objetivo es estimular la inversión extranjera directa como un medio para aumentar los niveles nacionales de inversión, la tasa de transferencia tecnológica y, finalmente, la tasa de crecimiento. Desde el lugar de los países inversionistas, los obje-

tivos son aumentar el nivel de transparencia y reducir los costos de transacción asociados a las inversiones en el extranjero.

Si estos objetivos generales han sido cumplidos es una pregunta empírica que falta responder. A la fecha, no hay análisis extensos acerca de la gran cantidad de tratados negociados en los '90 y todavía puede ser muy pronto para realizar mediciones exactas. En teoría, si de la baja de los costos de transacción resulta una distribución de capital mundial más eficiente, habría entonces una ganancia considerable en el bienestar. En la práctica, sin embargo, este resultado depende de un sinnúmero de otros factores. En particular, los sistemas de incentivos en los países anfitriones son importantes determinantes de si los fondos recibidos se distribuirán tanto en usos productivos como en aquellos usos que no generan efectos secundarios. Sin embargo, este es un asunto distinto al de los acuerdos de inversión.

## **Estándares ambientales**

Hay un considerable interés institucional en la superposición entre comercio y medio ambiente. La Ronda de Uruguay del GATT creó un Comité sobre Comercio y Medio Ambiente de la OMC con un detallado plan de trabajo. Todos los miembros de la OMC están autorizados a participar en el comité y varias organizaciones internacionales tienen calidad de observadores, incluyendo a Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), Fondo Monetario Internacional (FMI), Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP), y otras. El extenso sitio web de la OMC tiene una sección completa dedicada a sus trabajos recientes en comercio, medio ambiente, sustentabilidad y la interacción entre los tratados de la OMC y los tratados ambientales multilaterales. La OECD mantiene activo un Comité de Comercio y Medio Ambiente para investigar su superposición y ha publicado numerosos informes. El NAFTA tiene un extenso tratado lateral sobre medio ambiente (denominado North American Agreement on Environmental Cooperation), aunque ha sido criticado de ser un poco más que un adorno. El MERCOSUR tiene un subgrupo de trabajo que trata los asuntos ambientales.

Las preocupaciones acerca del medio ambiente se separan en dos temas separados que se relacionan al comercio (Whalley, 1996). Primero, está el problema del comercio como contribuyente a los problemas ambientales y segundo, el problemas de las sanciones comerciales como un medio para tratar los

problemas ambientales. Respecto del primer problema, los ambientalistas temen que el comercio contribuya al crecimiento y el crecimiento a la contaminación. Dejando a un lado las consideraciones acerca de si el crecimiento es deseable o no, el análisis económico es bastante claro en que la forma óptima de manejar la polución no involucra las intervenciones comerciales, excepto en casos muy excepcionales y en circunstancias improbables (Corden, 1997). Sin embargo, el problema de la relación entre comercio, crecimiento y medio ambiente es complicado por el hecho de que es posible utilizar regulaciones comerciales, o su ausencia, como medios para ganar ventajas competitivas en líneas comerciales particulares (*eco-dumping*). El problema es más complicado por el hecho de que las diferentes regiones geográficas tienen capacidades variables para absorber contaminantes y por que las diferentes naciones tienen diferentes preferencias con respecto al crecimiento y las compensaciones ambientales.

La utilización de sanciones comerciales como un medio de poner en vigor los estándares ambientales han adquirido gran legitimidad por el tratado de la Ronda de Uruguay sobre propiedad intelectual (ADPIC). A cambio del apoyo de los países industrializados para poner en la mesa de negociaciones los asuntos de la agricultura y los textiles, los países en desarrollo accedieron a adoptar los mismos regímenes de propiedad intelectual que los países desarrollados. Por lo tanto, el primer período las sanciones están permitidas como una herramienta para poner en vigor una disputa no comercial (propiedad intelectual) (Lawrence, Rodrik y Whalley, 1996). Históricamente, la política del GATT ha sido la de prohibir las sanciones comerciales como un medio para hacer valer disputas no comerciales. Lo lógico es que esto conduciría a un rápido aumento de los usos permitidos para las transacciones comerciales, y de este modo socavaría los movimientos hacia los mercados abiertos. Si el comercio puede ser utilizado como un arma para hacer valer disputas de propiedad intelectual, entonces ¿por qué no disputas medioambientales o laborales o de competencia, etc.?

Claramente, mientras estén surgiendo numerosos problemas ambientales globales, la vasta mayoría no llega a las fronteras internacionales. Hay excepciones en este punto, como las recientes disputas entre Chile y Bolivia acerca del envenenamiento de plomo y la basura tóxica con compuestos del antimonio. Sin embargo, más comúnmente, los problemas medioambientales se mantienen al interior de las fronteras de cada país. En este caso, el análisis económico apunta tanto a las soluciones nacionales como a las internacionales, que incluyen el pago de compensaciones para la protección del medio ambiente. Es decir, si los estadounidenses valoran la selva tropical más que los legisladores

o hacendados brasileños, entonces los estadounidenses pagan a los hacendados por la pérdida económica que significa para ellos dejar intacta la selva tropical. Claramente las sanciones económicas están destruyendo el bienestar bajo casi todos los escenarios y además tienen un pésimo registro de haber logrado lo que se perseguía. Es más, si existen problemas en la economía nacional causados por cuestiones externas (por ejemplo, colocar un precio muy bajo a la selva tropical), entonces el lazo entre las políticas económicas *laissez faire* y el libre comercio se rompe. Comúnmente en este caso, la mejor respuesta política es algún tipo de impuesto de producción (esto es, intervención directa para compensar la distorsión /el problema) en vez de sanciones comerciales que inevitablemente crean problemas mayores.

En el análisis final, la pregunta más importante es en qué forma los acuerdos ambientales pueden conducir hacia un mejoramiento genuino/real del medio ambiente. Si bien es cierto que los acuerdos internacionales no pueden compensar los débiles sistemas legislativos nacionales, es posible que estos acuerdos hagan una contribución. Esto ocurrirá si existe un aumento en la transparencia de la legislación medioambiental y examen /escrutinio internacional más cercano de la aplicación a nivel de naciones. Esto destaca que la realización de políticas medioambientales está en pañales comparada con las políticas comerciales y que con frecuencia dependen de juicios políticos respecto de la importancia relativa de evidencia científica conflictiva y el valor que debe atribuirse a variables imposibles de medir tales como la vida humana o un bello paisaje. Mientras exista el pensamiento generalizado entre los ambientalistas que las sanciones comerciales deben emplearse para reforzar políticas medioambientales, si el comercio está subordinado a límites medioambientales, entonces la contribución positiva que hará al bienestar nacional o a la protección del medioambiente, irónicamente, no durará mucho. Es bien entendido que es incorrecto presumir que cada regulación medioambiental se traduce en protección medioambiental o que los daños al medio ambiente causados por el comercio tienen más peso que los beneficios económicos. No obstante, existe un espacio significativo para la convergencia de los intereses de políticas ambientales y de políticas comerciales. La clave está en que ambas respaldan la aplicación de medidas de costos de internalización y costos de precios completos. Los acuerdos comerciales pueden incluir provisiones que demuestren una mayor sensibilidad hacia los temas medioambientales al tomar en cuenta tanto a los procesos como a los productos. Al mismo tiempo pueden respaldar el desarrollo de mecanismos institucionales para ayudar a las sociedades a llevar a sus empresas hacia una internalización más completa de los costos.

## Estándares laborales

El GATT no contiene reglas acerca de los estándares laborales, excepto la provisión de trabajo en prisión en el artículo XX(e). Los países industriales trataron de introducir estándares laborales en las negociaciones finales de la Ronda de Uruguay en Marrakech en 1994, pero fueron rechazados por los países en desarrollo. El ejemplo más notable de estándares laborales es un tratado comercial debe ser el tratado adjunto al NAFTA, denominado North American Agreement on Labor Co-operation, pero es principalmente una declaración realizada por cada país de que pondrán en vigor sus propias reglas. Dentro de Europa Occidental, la UE ha adoptado un extenso Estatuto Social que detalla los derechos laborales, pero la UE es una agrupación relativamente homogénea de economías principalmente industriales. La introducción de estándares laborales a los tratados comerciales de los países heterogéneos de hemisferio occidental está cargada de problemas.

Los estándares laborales tienen varios componentes. Según Rodrik (1996), pueden clasificarse en cuatro categorías importantes. Estas incluyen: (1) derechos básicos, compuesto por asuntos relacionados con el trabajo infantil, la servidumbre involuntaria y el uso de la coerción física; (2) derechos de supervivencia, comprendidos por asuntos relacionados con el nivel de sueldos, la indemnización por accidentes y la extensión de la semana laboral; (3) derechos de seguridad personal, compuestos por asuntos relacionados con el despido arbitrario, jubilación e indemnización de supervivencia; y los (4) derechos civiles, compuestos por asuntos relacionados con la libertad de asociación, la representación colectiva y la expresión frente a injusticias. Obviamente, estos asuntos tiene variados grados de urgencia y las prácticas nacionales actuales varían ampliamente, en particular respecto de los puntos (3) y (4). La variación es bastante amplia incluso en el grupo relativamente homogéneo de los países industriales de la OECD.

Los derechos laborales se encuentran en la agenda de comercio en dos aspectos. El primero, como los estándares ambientales, algunos grupos suponen que las sanciones comerciales pueden utilizarse legítima y efectivamente para poner en vigor los estándares laborales. Segundo, hay una creencia muy difundida de que el comercio entre países industriales y países en desarrollo ha conducido a la pérdida de empleos de fabricación en las economías industriales de altos sueldos y presiona hacia la reducción de los sueldos, llevando a un crecimiento de la desigualdad en los cuales los estándares laborales están reducidos para

mantener una ventaja competitiva. Mientras la evidencia empírica no apoye esta relación causa-efecto entre el comercio y los sueldos y el trabajo, hay suficiente incertidumbre para mantener fresca la idea en la cabeza de las personas (Freeman, 1995; Burtless, et. al., 1998; OECD, 1998). Rodrik (1997) señala que el creciente comercio conduce a una mayor elasticidad de la demanda de trabajo y una mayor variabilidad en los sueldos y los empleos después del impacto de una demanda lateral. Además, argumenta que la necesidad de los gobiernos de proveer seguridad social aumenta cuando los mercados están abiertos, pero su capacidad de hacerlo, disminuye. La visión de los países en desarrollo con abundante trabajo, es que la presión por introducir estándares laborales a los tratados comerciales en un intento de socavar su fuente principal de ventaja comparativa –bajos sueldos, baja productividad, trabajo no calificado. Respecto de lo anterior, los intentos por imponer estándares han sido exitosamente resistidos, a pesar de la firma mexicana del tratado lateral del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) para asegurar la ratificación de este tratado en el Congreso de Estados Unidos. Sin embargo, el tratado lateral es, en gran parte, una declaración de la entrada en vigor de las regulaciones, en lugar del desarrollo de un nuevo conjunto de reglas.

Desde la teoría económica, la potencial actitud proteccionista respecto a este asunto probablemente pesa mucho más las ganancias que podría acumular. Mucho de la retórica ha fusionado los asuntos de bajos salarios y baja productividad como recursos legítimos de ventaja comparativa con una lenta entrada en vigor, como una fuente de ventajas. Desde un punto de vista totalmente teórico, es duro ver cómo un estándar relativamente más bajo en un país podría reducir el bienestar en un segundo país cuando provee al segundo de importaciones más baratas y al primero de un creciente empleo. La clave de la oración anterior, sin embargo, es la noción de “relativamente más bajo” y es precisamente ahí donde comienza el debate.

Las naciones imponen una variedad de restricciones a las nuevas tecnologías y productos cuando ofenden los estándares morales y éticos. Por ejemplo hay prohibiciones a la esclavitud en casi todos los países. Los experimentos en humanos están ampliamente prohibidos, incluso si conducen a productos de productividad mejorada y el sujeto diera su consentimiento. Los experimentos en animales son ampliamente reguladas, y también lo son las tecnologías y productos para el control de la natalidad y la sexualidad humana. El punto es que esas se consideran restricciones legítimas al comercio, la tecnología y la producción, porque ofende a los ciudadanos (y/o a las autoridades) de un país.

Similarmente, los ciudadanos de una nación pueden ver los estándares laborales de otro país como ilegítimo, y en ese caso, los argumentos acerca de las ventajas comparativas, de la historia de las economías industriales o de la contribución esencial de los niños en el sustento del hogar, probablemente llegarán a oídos sordos. Además, cuando las condiciones de trabajo se consideran ilegítimas, es políticamente inefectivo plantear el argumento de que las transacciones comerciales probablemente harán más daño que bien. La baja tasa de éxitos de las naciones y el hecho de que reduce la eficiencia económica total, se ignora cuando el consenso interno ha alcanzado un asunto moral.

Claramente, en algunas importantes naciones comerciales como Estados Unidos, la alineación de las fuerzas políticas es cada vez más un intento por hacer valer la necesidad de considerar los estándares laborales en los futuros tratados comerciales. Aunque esta insistencia corre el peligro de crear una reacción política en los países en desarrollo, la economía política de los tratados preferenciales dan mayor poder a los estados más grandes y obliga a los más pequeños a conceder un rango de demandas si quieren unirse. Hufbauer y Kotschwar (1998) argumentan que la forma de revertir este potencial punto muerto es a través de la creación de procesos para proporcionar etiquetas de los productos que informe a los consumidores acerca de qué productos se han elaborado sin la explotación de niños u otras condiciones laborales por debajo del estándar.

## **Políticas de Competencia**

A fines del siglo 19, surgieron empresas a gran escala con un poder de mercado (y político) significativo. En respuesta, las naciones desarrollaron políticas de competencia (antimonopolio). Los objetivos generales de estas políticas son preservar las economías a escala y asegurar que los consumidores obtengan los beneficios de una economía a escala eliminando la posibilidad de que las firmas establezcan los precios. Las políticas de competencia generalmente prohíben o limitan severamente las restricciones horizontales, como acuerdos sobre la fijación de precios o la formación de monopolios nacionales. Hay mucho menos acuerdo acerca las restricciones verticales, como restricciones territoriales o acuerdos exclusivos entre productores y distribuidores. Además, la mayoría de las naciones permiten los monopolios exportadores y ofrecen una amplia variedad de excepciones individuales de sus propias reglas.

Las variaciones internacionales en políticas de competencia son consecuencia de una variedad de fuentes pero en parte son causadas por diferencias en las visiones nacionales de la competencia (Scherer, 1995). Algunas naciones consideran destructiva la competencia cuando tiene lugar entre rivales nacionales importantes. En esta visión, el resultado de la lucha competitiva es una industria financieramente agotada que es vulnerable a la penetración extranjera. Una visión alternativa señala que los sistemas competitivos tienen mecanismos para restablecer la fortaleza económica y que las luchas competitivas son altamente beneficiosas para los consumidores. Debido a estas diferencias, hay variaciones significativas de país a país en los remedios disponibles para dirigir las crisis en la competencia, la voluntad para conceder excepciones a las reglas nacionales y los costos percibidos de la autorización de prácticas no competitivas.

En el hemisferio occidental, el NAFTA, el TLC Canadá-Chile, y el G-3 (Colombia, México y Venezuela) tienen comités para revisar el desarrollo de políticas de competencia que afectan los tratados y los países miembros del G-3 han comenzado a armonizar las prácticas. Tanto la Comunidad Andina como el MERCOSUR tienen provisiones de políticas de competencia. Individualmente, 12 países del hemisferio occidental tienen provisiones legales para proteger la competencia, incluyendo a Argentina, Brasil, Canadá, Chile y Estados Unidos, entre otros (OEA, 1999c). No obstante, existe un amplio número de excepciones a esas reglas, especialmente en las áreas de acuerdos verticales sobre restricciones horizontales, acuerdos exclusivos entre fabricantes, mayoristas y minoristas y en acuerdos para compartir investigación, tecnología, producción y marketing. Además, los monopolios estatales normalmente están exentos, como una variedad de sectores específicos. Un ejemplo de lo último es la exención de los equipos deportivos profesionales de Estados Unidos. La mayoría de los países con políticas de competencia tienen reglas respecto de las fusiones, pero Chile y Argentina no. No es necesario decir que las variaciones en las políticas hacen difíciles los tratados internacionales.

La superposición de las políticas de competencia y las comerciales ocurren porque los beneficios creados por la remoción de los aranceles pueden ser compensados con la ausencia de competencia interna. Cuando las políticas nacionales permiten que las firmas practiquen la fijación de precios, las restricciones de producción, la distribución de las participaciones del mercado o los convenios exclusivos, entonces los mercados técnicamente abiertos pueden ser efectivamente cerrados a las firmas extranjeras. Como resultado,

las ganancias del comercio no se materializarán, aunque el mercado este “abierto” al mercado internacional.

Una segunda intersección entre las políticas de competencia y las políticas comerciales se encuentra en el área de los derechos antidumping (ADD) En teoría sería posible eliminar la necesidad de derechos antidumping si hubiese tratados internacionales adecuados sobre políticas de competencia, y en la práctica, el TLC Canadá-Chile ya lo hizo. La eliminación del derecho antidumping es deseable por diversas razones. Primero, las aplicaciones de los ADD supone que los exportadores tengan poder de mercado en su país que los habilite a financiar los bajos volúmenes de negocios en el extranjero, pero el remedio impuesto es aumentar los precios extranjeros en lugar de reducir los precios nacionales. En segundo lugar, en el corto plazo, las firmas competitivas venderán por debajo de los costos promedios, sin embargo, los ADD utilizan un criterio de costo promedio para determinar si ha habido dumping. En tercer lugar han conducido a un aumento en la aplicación extraterritorial de las políticas de competencia nacional. Por estas y otras razones, la obtención de tratados sobre políticas de competencia que permitieran la eliminación de los ADD se consideran altamente deseables.

Es probable que los tratados sobre políticas de competición tengan costos y beneficios. Uno de los costos sería la adición de obligaciones en las políticas nacionales de desarrollo industrial. Muchas naciones permiten diversas formas de connivencia vertical y horizontal como elementos de esas políticas, particularmente en casos donde los mercados imperfectos de capital o los altos costos de información conducen a formas de sub inversión desde un punto socialmente óptimo. Por ejemplo, las inversiones en una industria exportadora en particular pueden requerir inversiones simultáneas en infraestructura portuaria para ser rentable. Diversas formas de convivencia de firmas, incluyendo el intercambio de información y los contratos exclusivos pueden ayudar a superar la deficiencia del mercado, pero también pueden enredarse en las políticas de competencia. Similarmente, otras formas de fallas del mercado, como la sub inversión en nuevas tecnologías o en transferencia tecnológica frecuentemente están dirigidas, a excepción de la política de competencia que permite un determinado grado de connivencia entre firmas.

### **Asuntos generales en la profunda agenda de integración**

Los asuntos discutidos anteriormente no son exhaustivos y es relativamente fácil pensar en un número de temas adicionales que actualmente están en

negociación (por ejemplo, los estándares de productos) o que potencialmente podrían estarlo (ej: flujos de capital y migración). En toda la discusión de temas específicos, hay dos asuntos generales que tienen una amplia aplicabilidad a los asuntos de políticas internas recién discutidas y para todos o casi todos los asuntos considerados en foros como los grupos de trabajo del ALCA. El primero involucra el potencial de las negociaciones a recoger por los proteccionistas, mientras que el segundo se centra en la distinción entre la armonización de los estándares y el reconocimiento recíproco.

El prospecto de la toma de los proteccionistas de los nuevos asuntos comerciales es un peligro real. En Estados Unidos, los sindicatos organizados "descubrieron" repentinamente el medio ambiente cuando se propuso el NAFTA, y han presionado consistentemente por provisiones ambientales en los tratados comerciales. La posición de las agrupaciones respecto de los sueldos es que el "comercio equitativo" requiere de sueldos similares entre los países que comercian, posición que ignora completamente la importancia de la productividad y el factor relativo de la abundancia. En Canadá, los intereses agrícolas utilizan el NAFTA como un medio para asegurar la legalidad de las instituciones que restringen el suministro y el comercio de productos agrícolas (Gerber y Kerr, 1995). Teóricamente los TCP pueden utilizarse con fines proteccionista tan fácilmente como pueden utilizarse para abrir mercados, y esta es una de las razones principales de por qué no todos los partidarios del libre comercio los apoyan (Bhagwati y Krueger, 1995). La literatura de la organización industrial está llena de ejemplos de regulación gubernamental y producción de leyes que fueron creadas para los intereses que fueron diseñados. Y no hay razón por la cual deba ser distinto con los tratados comerciales.

Un segundo asunto general afecta a la distinción entre la armonización de estándares y el reconocimiento mutuo. Antiguamente, los estándares eran relativamente iguales, mientras que últimamente los países mantienen sus propios estándares, pero acuerdan reconocer los de sus socios comerciales, tal vez luego de un pequeño ajuste de armonización. Frecuentemente, la población general supone que los TCP requieren estándares de armonización, pero el grado de dicha armonización se requiere dependiendo del asunto específico a tratar. Por ejemplo, la armonización de las reglas de negociación colectiva es probablemente menos esencial para un TCP exitoso que la armonización de reglas que regulan el trabajo infantil. Además, las reglas en sí mismas pueden ser una fuente de ventaja comparativa y por esta razón el reconocimiento mutuo es usualmente superior a la armonización. Existe un número de advertencias a esta observación, pero en general, puede ser difícil saber que estándar

de país es más eficiente y a medida que no sean ofensivas en algún sentido, una competencia de reglas sirve al interés colectivo. Esto además evita el problema de armonizar un conjunto de estándares que son menos eficientes y/o menos equitativos.

## **Conclusión: ¿Más integración?**

Como se señaló más arriba, quedan áreas comerciales significativas en las cuales la liberalización está lejos de estar completa. Las economías de altos ingresos están interesadas en abrir los servicios, mientras que las economías en desarrollo preferirían que se redujeran las barreras en torno a la agricultura y los textiles. Por lo tanto, quedan muchas barreras en “las fronteras” que pueden dirigirse hacia negociaciones acerca de restricciones arancelarias y cuantitativas. La ratificación por la OMC de dos tratados sectoriales importantes sobre servicios financieros y telecomunicaciones llevarán más allá este progreso, pero los TCP pueden llegar mucho más lejos y mucho más rápido de lo que es posible en la OMC. Similarmente, la Ronda de Uruguay dio pasos en la inclusión de la agricultura y los textiles/vestimentas al GATT, pero habrá un largo tiempo antes de que estos sectores estén realmente abiertos. Una vez más, los TCP son un vehículo para ajustar estos dos puntos protegidos en las economías de altos ingresos.

El proceso del GATT es lento, pero no hay que negar su éxito histórico en la remoción de barreras en las fronteras nacionales. Una consecuencia de este éxito es que ha creado una exigencia de resolución de temas que van más allá de las restricciones arancelarias y cuantitativas. Como las restricciones cuantitativas se convirtieron en aranceles y se redujeron los derechos arancelarios, se hizo evidente que muchas de las barreras comerciales que perduraron eran políticas nacionales cuyos objetivos no eran comerciales. En un ambiente de relaciones comerciales abiertas, esas políticas tenían consecuencias no deseadas que restringían el comercio.

Otra forma de observar la inserción de asuntos internos no comerciales en las negociaciones comerciales es verlos como una reacción política de las economías industriales avanzadas frente a la creciente competencia internacional. La retórica de las políticas en muchas de las naciones de altos ingresos es profundamente influenciada por la creencia errónea de que la creciente integración económica es responsable del estancamiento de los sueldos y de la

creciente desigualdad (Estados Unidos) o de las altas tasas de desempleo (Europa). Esta percepción ha sido apoyada por el rápido esparcimiento de la integración económica y TCP al mismo tiempo que las presiones fiscales hacen más difícil para el gobierno consolidar la red de seguridad social que históricamente ha protegido a los perdedores de la competencia internacional. Sin embargo, sería un error ver la insistencia en los estándares laborales y medioambientales como simple proteccionismo. Incluso los ciudadanos con trabajos estables y quienes no están influenciados por la retórica populista tienen preocupaciones genuinas acerca del comercio de bienes producidos bajo estándares laborales y ambientales que parecen injustos o poco sanos. Además, las preguntas de equidad y justicia social no se circunscriben al nivel de ingresos. En las economías recientemente liberalizadas de América Latina, hay una percepción de que habrá sido en vano, si no se materializa el crecimiento económico y una mayor equidad.

Para mantener el impulso hacia una mayor integración en un ambiente de incertidumbre económica, es necesario reducir el nivel de ansiedad y la percepción de injusticia compartida por muchos ciudadanos. En las economías de alto ingreso, esto se hace mediante el fortalecimiento de las redes de seguridad social, de modo que la situación de los perdedores en la competencia internacional no se transforme en una razón para oponerse a la integración. En términos de los tratados internacionales, esto implica un uso extendido de cláusulas que compensan algunas de las reducciones deseadas en antidumping. En países de altos ingresos y en los países en desarrollo, el grado en que la liberalización y la integración se identifican con prósperos niveles de vida, no sólo por una pequeña parte, sino que por amplios sectores de la sociedad, determinará si hay apoyo para una mayor integración en el mediano y largo plazo. Este parece ser el caso en que la integración no puede hacer mucho, ya sea positiva o negativamente, para cambiar el nivel de desigualdad. Sin embargo, debido a TLC como el NAFTA y el MERCOSUR tienen altos perfiles políticos, y por ellos frecuentemente se equiparan las economías en desarrollo con amplios esquemas de liberalización económica, sus destinos están conducidos al éxito o al fracaso de estos esquemas. Consecuentemente, si la liberalización comercial y TCP son pensados para contribuir a la desigualdad, entonces sería difícil ver como las sociedades democráticas podrían sostener a largo plazo la tendencia hacia una mayor integración.

## Referencias bibliográficas

- Banco Central de Chile, *Boletín Mensual*. no. 853. Santiago. Marzo, 1999.
- Bayoumi, Tamin. «Savings-Investment Correlations: Simmobile Capital, Government Policy or Endogenous Behavior?», IMF Working Paper 89/66. August, 1989.
- Bhagwati, Jagdish, and Anne O. Krueger. *The Dangerous Drift to Preferential Trade Agreements*. Washington, DC: AEI Press. 1995.
- Bowen, Harry, Edward Leamer, and Leo Sveikauskas. "Multicountry, Multifactor Tests of the Factor Abundance Theory," *American Economic Review*. 7:5, 791-805. December, 1987.
- Bureau of Economic Analysis, *Survey of Current Business*. 78:7. July, 1998.
- Burtless, Gary, Robert Z. Lawrence, Robert E. Litan, and Robert J. Shapiro. *Globophobia: Confronting Fears about Open Trade*. Washington, DC: Brookings Institution. 1998.
- Cooper, Richard. "Comment on 'Growing World Trade: Causes and Consequences'," *Brookings Papers on Economic Activity*. 1, 363-368. 1995.
- Corden, W. Max. *Trade Policy and Economic Welfare*. 2nd edition. Oxford: Clarendon Press. 1997.
- Davis, Donald, David Weinstein, Scott Bradford, and Kazushige Shimpo. "Using International and Japanese Regional Data to Determine When the Factor Abundance Theory of Trade Works," *American Economic Review*. 87:3, 421-446. 1997.
- Economic Commission for Latin American and the Caribbean (ECLAC). *Open Regionalism in Latin America and the Caribbean*. Santiago: ECLAC. 1994.
- Edwards, Sebastian. "Openness, Trade Liberalization and Growth in Developing Countries," *Journal of Economic Literature*. 32:3, 1359-1393. September, 1993.
- Engel, Charles, and J.H. Rogers. "How Wide Is the Border?" *American Economic Review*. 86:5, 1112-1115. December, 1996.
- Esty, Daniel. *Greening the GATT*. Washington, DC: Institute for International Economics. 1994.
- Feldstein, Martin, and Charles Horioka. "Domestic Savings and International Capital Flows," *Economic Journal*. 90:358, 314-329. June, 1980.
- Ffrench-Davis, Ricardo, and Helmut Reisen (compiladores). *Flujos de Capital e Inversión Productiva: Lecciones para América Latina*. Santiago, Chile: McGraw-Hill. 1997.
- Frankel, Jeffrey. *Regional Trading Blocs in the World Economic System*. Washington, DC: Institute for International Economics. 1997.
- Freeman, Richard. "Are Your Wages Set in Beijing?," *Journal of Economic Perspectives*. 9:3, 15-32. Summer, 1995.
- Gerber, James. *International Economics*. Reading, MA: Addison Wesley Longman. 1999.
- Gerber, James, and William Kerr. "Trade as an Agent of Social Policy: NAFTA's Schizophrenic Role in Agriculture," in *NAFTA In Transition*. Edited by Stephen Randall and Herman Konrad. Calgary: University of Calgary Press. 1995.
- Helliwell, John. *How Much Do National Borders Matter?* Brookings Series on Integrating National Economies. Washington, DC: Brookings Institution Press. 1998.

- Hufbauer, Gary and Barbara Kotschwar. "The Future Course of Trade Liberalization." Paper presented to the World Bank Conference: *Challenges for the Twenty-First Century*. October, 1998.
- International Monetary Fund, *Balance of Payments Statistics Yearbook, Part 1: Country Tables*. Washington, DC: IMF. 1998.
- Irwin, Douglas. "The United States in a New Global Economy? A Century's Perspective," *The American Economic Review: Papers and Proceedings*. 82:2, 41-47. May, 1996.
- Kindleberger, Charles. *The International Economic Order: Essays on Financial Crisis and International Public Goods*. Hertfordshire, UK: Harvester-Wheatsheaf. 1988.
- Krugman, Paul. "Growing World Trade: Causes and Consequences," *Brookings Papers on Economic Activity*. 1, 327-362. 1995.
- . "The Localization of the World Economy," *Pop Internationalism*. Cambridge, MA: MIT Press. 1997.
- Lawrence, Robert. *Regionalism, Multilateralism, and Deeper Integration*. Brookings Series on Integrating National Economies. Washington, DC: Brookings Institution Press. 1995.
- . "Introduction," in *Emerging Agenda for Global Trade: High Stakes for Developing Countries*, by Robert Z. Lawrence, Dani Rodrik, and John Whalley. Washington DC: Overseas Development Council. 1996.
- Lawrence, Robert Z., Dani Rodrik, and John Whalley. *Emerging Agenda for Global Trade: High Stakes for Developing Countries*. Washington DC: Overseas Development Council. 1996.
- Maskus, Keith. "A Test of the Heckscher-Ohlin-Vanek Theorem: The Leontief Commonplace," *The Journal of International Economics*. 1985.
- McCallum, John. "National Borders Matter: Canada—US Regional Trade Patterns," *American Economic Review*. 85:3, 615-623. June, 1995.
- North, Douglas. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press. 1990.
- Preeg, Ernest H. *From Here to Free Trade*. Chicago: University of Chicago Press. 1998.
- OECD, *Open Markets Matter: The Benefits of Trade and Investment Liberalisation*. Paris: OECD. 1998.
- Organization of American States, "OAS Analytical Compendium of Western Hemisphere Trade Arrangements." Online: <[http://www.sice.oas.org/SUMM\\_E.stm](http://www.sice.oas.org/SUMM_E.stm)> 1999a.
- . "Bilateral Investment Treaties in the Western Hemisphere: A Compendium." Online: <[http://www.sice.oas.org/cp\\_bits/english/biteI196.stm](http://www.sice.oas.org/cp_bits/english/biteI196.stm)> 1999b.
- . "Inventory of Domestic Laws and Regulations Relating to Competition Policy in the Western Hemisphere." Online: <[http://www.sice.oas.org/SUMM\\_E.stm](http://www.sice.oas.org/SUMM_E.stm)> 1999c.
- Rodrik, Dani. "Are Labor Standards in the South a Matter of Concern for Trade Policy in the North?" in Robert Z. Lawrence, Dani Rodrik, and John Whalley. Washington DC: Overseas Development Council. 1996.

- . *Has Globalization Gone Too Far?* Washington, DC: Institute for International Economics. 1997.
- Rogoff, Kenneth. "The Purchasing Power Parity Puzzle," *Journal of Economic Literature*. 34:2, 647-668. June, 1996.
- Rose, Andrew. "Why Has Trade Grown Faster Than Income?," *Canadian Journal of Economics*. 24:2, 417-427. 1991.
- Schott, Jeffrey. *The Uruguay Round: An Assessment*. Washington, DC: Institute for International Economics. 1994.
- Schott, Jeffrey, and Gary Hufbauer. "Whither the FTAA?" Institute for International Economics Working Paper. 1999.
- Taylor, Alan. "International Capital Mobility in History: The Savings-Investment Relationship." NBER Working Paper 5743. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. 1996.
- Trefler, Daniel. "The Case of the Missing Trade and Other Mysteries," *American Economic Review*. 85:5, 1029-1046. 1995.
- Viner, Jacob. *The Customs Union Issue*. New York: Carnegie Endowment for International Peace. 1950.
- Whalley, John. "Trade and Environment, the OMC, and the Developing Countries," in *Emerging Agenda for Global Trade: High Stakes for Developing Countries*, by Robert Z. Lawrence, Dani Rodrik, and John Whalley. Washington DC: Overseas Development Council. 1996.
- Williamson, Jeffrey. "Globalization, Convergence, and History," *Journal of Economic History*. 56:2, 277-306. June, 1996.
- Williamson, Oliver. "Transaction Costs Economics," *Handbook of Industrial Organization*. Vol. 1. Edited by Richard Schmalensee and Robert Willig. Amsterdam: Elsevier.
- Organización Mundial de Comercio, *Annual Report, 1997*. Volumes I and II. Paris: OMC. 1997
- Zevin, R.B. "Are World Markets More Open? If So, Why and With What Effects?" *Financial Openness and National Autonomy: Opportunities and Constraints*. Edited by Tariq Banuri and Juliet Schor. Oxford: Clarendon Press. 1992.

# POLÍTICAS DE FOMENTO PRODUCTIVO

OSCAR MUÑOZ<sup>1</sup>

Abordo en este trabajo el tema de las estrategias que se están diseñando para enfrentar los procesos de inserción internacional de países como los nuestros, tomando en cuenta naturalmente los cambios que se han producido con la globalización, los procesos de apertura y de liberalización de los mercados.

Quisiera partir definiendo el problema central, que es la brecha del desarrollo productivo entre nuestros países y los países industrialmente avanzados. A pesar del alto ritmo de industrialización que América Latina tuvo durante varias décadas y que le permitió crecer más rápidamente que las economías industriales, hoy día nos sigue separando una brecha de productividad considerable.

A partir de la constatación de las enormes desigualdades de productividad, de ingreso, de capacidad de producción, de tecnología, y en el contexto histórico de la gran depresión de los años '30, como es bien sabido, en América Latina se implantó un modelo de desarrollo que buscaba enfrentar estas brechas mediante lo que se llamó el modelo de industrialización por sustitución de importaciones. Se trataba de un período en que los mercados mundiales prácticamente se habían pulverizado por efectos de la gran depresión. Ello se intensificó después de la Segunda Guerra Mundial. Por lo tanto, no había muchas

---

1. Economista. Coordinador Programa de Economía FLACSO-Chile.

opciones para avanzar en el camino del desarrollo, sino a través de políticas orientadas al mercado nacional, con un Estado muy activo que impulsaba el proteccionismo hacia aquellas industrias que se consideraba que tenían mayores posibilidades de desarrollo.

Estas políticas fueron básicamente las que prevalecieron durante muchas décadas en América Latina. Sin embargo, permanentemente hubo un debate teórico en el cual la ortodoxia económica cuestionaba estos enfoques como deficientes. Se criticó el intervencionismo del Estado y los recursos y subsidios asignados hacia las empresas o industrias definidas como prioritarias. También hubo críticas desde la izquierda y desde los propios enfoques desarrollistas, ante la constatación de que muchas de las expectativas no se cumplían.

Con todo, América Latina pudo crecer a un ritmo bastante alto durante las décadas del '50 al '70, entre el 5 y 6% anual, hasta la gran crisis de la deuda externa en los 80.

Este modelo tuvo deficiencias, las que son bastante conocidas y no me voy a detener en ellas. Pero una de las deficiencias importantes y que incluso la CEPAL y en particular, Raúl Prebisch enfatizaron, fue el hecho de que ese modelo descuidó fuertemente el desarrollo exportador. Por lo tanto, se fue haciendo muy vulnerable a las fluctuaciones del comercio internacional. Fue un modelo que por un lado pretendía superar los viejos problemas de las economías latinoamericanas, que dependían exclusivamente de los sectores primario-exportadores pero, por otro lado, al enfatizar el mercado interno y la satisfacción de la demanda interna, descuidó el desarrollo exportador y las inversiones en los mismos sectores primarios que eran la columna vertebral de las economías. Se creó, entonces, una nueva vulnerabilidad bastante más complicada, por lo demás. Porque ahora los sectores industriales dependían fuertemente de las importaciones de bienes de capital y de bienes intermedios, que no se podían obtener al ritmo necesario, por el lento crecimiento de las exportaciones, que debían financiar esas importaciones. Este era un sistema que sufría permanentemente crisis de balanza de pagos, que imponían devaluaciones muy traumáticas, con fuertes aceleraciones de los procesos inflacionarios. Se produjo lo que Aníbal Pinto llamó, para el caso de Chile, una economía difícil y que por cierto, se aplicaba también a la mayoría de las economías latinoamericanas.

En este contexto, comenzó a desarrollarse un modelo alternativo, un punto de referencia distinto, que fue el de los países asiáticos. A partir de los años '60, ellos reorientaron sus estrategias de desarrollo y en forma muy exitosa,

alcanzando ritmos de crecimiento espectaculares que no habían sido conocidos por los países en desarrollo. Son tasas del 8 al 10% de crecimiento anual, y en forma sostenida durante mucho tiempo. Esto les permitió a varios de esos países, Corea del Sur, por ejemplo, pasar de niveles de ingresos per cápita que eran inferiores a los de América Latina, a niveles que son el doble de los países más avanzados de la región. Así se constituyó el llamado milagro asiático. Una característica central de este modelo fue el fuerte énfasis que se le dio el desarrollo exportador.

En los últimos 20 años, se ha desarrollado una extensa literatura, tanto teórica como empírica, en que se ha tratado de analizar cuales fueron las políticas que aplicaron estos países, tratando de identificar los factores de éxito que les permitieron lograr este resultado tan espectacular. Entre paréntesis, muchos se estarán preguntando en este momento, qué sentido tiene traer a colación el caso de los países asiáticos, considerando la gran crisis que están sufriendo en estos momentos, y la cual también afecta fuertemente a América Latina. Pero hay que separar claramente lo que fue el modelo de desarrollo seguido por esos países durante 30 años, de lo que ha sido el desempeño de los años '90, bajo estrategias muy distintas. En este último período, esos países iniciaron procesos de liberalización financiera, bajo la influencia del Fondo Monetario Internacional, que los llevaron a endeudarse fuertemente, a la manera como América Latina se endeudó en los años '80, provocando una alta vulnerabilidad, una sobre-exposición financiera que terminó acarreado finalmente la crisis que hoy día conocemos. Y esto no tiene nada que ver con la estrategia de industrialización que siguieron en los 30 años anteriores. Hasta aquí el paréntesis.

A partir de estos análisis, se ha ido decantando una cierta visión de lo que son las estrategias más eficaces para un desarrollo competitivo, en un mundo como el actual que ya ha superado los viejos proteccionismos y los enfoques tradicionales del desarrollo hacia adentro. En este escenario mucho más abierto, hay que asumir el objetivo de reducir la brecha tecnológica y de productividad con los países avanzados. Al respecto, se ha desarrollado un enfoque que concita bastante consenso, y que se lo identifica como de competitividad sistémica. Se trata del reconocimiento de que el tema de la competitividad económica no depende sólo de algunas políticas específicas, por ejemplo, subsidiar a los sectores exportadores, sino que es un proceso mucho más amplio, en que todo el sistema económico y social tiene que estar interrelacionado y enfocado en la dirección de fortalecer la competitividad del país.

Por eso se habla también de competitividad país, entendiendo que son muchos los ámbitos que deben converger en esa dirección y que generan una percepción sobre el atractivo del país para la inversión internacional. La literatura sobre este tema distingue cuatro categorías que inciden en la competitividad sistémica.

Un primer nivel, denominado metanivel, tiene mucho que ver con las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, entre el Estado y el mercado, con la visión de país, los valores éticos, etc. El tema de los derechos humanos va apareciendo cada vez más fuerte en este nivel. Podemos considerar como ejemplo, lo que ha ocurrido con Indonesia y la Isla de Timor. A raíz de la represión del gobierno se ha planteado un problema de sanciones económicas y financieras que los países avanzados y los organismos internacionales pretenden imponer a Indonesia. Entonces, es un nivel que está más allá de la economía, pero que tiene mucho que ver con la capacidad de las sociedades para avanzar en su desarrollo económico y garantizar una estabilidad social y política.

En segundo lugar, existe un macronivel. Se trata del nivel de las políticas macroeconómicas. En este nivel se ha ido produciendo un consenso internacional y regional, respecto de lo que deberían ser las políticas macroeconómicas fundamentales para asegurar la competitividad. Por políticas macroeconómicas me refiero a las políticas fiscal, monetaria, financiera y cambiaria especialmente, cuyo objetivo principal es asegurar la estabilidad económica.

Hoy día se penaliza enormemente la inestabilidad económica. Es decir, un país que arriesga desatar un proceso inflacionario, genera inmediatamente lo que se llamó un "riesgo país" que el mundo financiero nacional e internacional sanciona fuertemente, con el retiro de capitales. Es lo que pasó en los países del este asiático en 1997-98.

Hay que reconocer que a pesar de los acuerdos básicos sobre los fundamentos de la macroeconomía, entre los economistas hay bastante debate y desacuerdos respecto de las situaciones específicas. En Chile, hemos tenido un debate bastante intenso y crítico sobre las políticas macroeconómicas y en particular, de lo que hizo el Banco Central en 1997-99. Incluso, después del informe que el presidente del Banco Central presentó en el Senado, se planteó la idea de revisar la autonomía de este Banco, por el hecho de que, a juicio de muchos, se provocó una recesión y desempleo mucho más intensos de lo que habría sido necesario.

En tercer lugar, hay un nivel meso, intermedio o sectorial, que tiene que ver con el entorno inmediato que rodea a las empresas. El entorno local influye fuertemente en las empresas para el desarrollo de su capacidad competitiva. Me estoy refiriendo a políticas tecnológicas, políticas de capacitación, políticas de subsidios, políticas de reconversión, etc.

Una primera pregunta que habría que plantearse es por qué aplicar políticas de desarrollo productivo en este nivel intermedio. Desde el punto de vista de la ortodoxia económica, estas políticas no serían necesarias, porque bastaría que se permitiera el libre funcionamiento de los mercados para que las empresas, buscando los objetivos de maximizar su rentabilidad, tomaran las mejores decisiones sobre donde invertir y cómo hacerlo, con qué tecnología, etc. Sin embargo, la propia literatura económica y la teoría más ortodoxa, desde muchos años atrás, han planteado la existencia de muchas fallas de los mercados, las que han pasado a constituir el fundamento de las políticas de desarrollo productivo de nivel intermedio. Por fallas de mercado entendemos simplemente algunas características que impiden el funcionamiento ideal, como es visualizado en los modelos teóricos. Por ejemplo, fallas por la existencia de monopolios o barreras a la entrada que hacen difícil la competencia. Hay también fallas muy importantes relacionadas con las externalidades. Estas son beneficios o perjuicios que algunas transacciones o decisiones de las empresas provocan en terceros. Un ejemplo clásico es la capacitación, en que la rentabilidad social no es capturada por la rentabilidad privada porque los beneficios sociales fluyen más allá de quien hace la inversión. Este tipo de fallas ha provocado que muchas veces las empresas no tengan el incentivo para hacer esas inversiones en la magnitud socialmente óptima. Se genera una sub-inversión privada en áreas de alta rentabilidad social.

Otro tipo de fallas se ha reconocido más recientemente, como la información incompleta o asimétrica, que le impide a los agentes económicos tomar buenas decisiones. En los modelos teóricos tradicionales, siempre se supuso que todos los agentes económicos tenían perfecta información de los mercados para tomar sus decisiones. En la práctica, esto no es así, y existe más bien el problema de la información insuficiente o asimétrica, en que una de las partes en una transacción tiene más y mejor información que la otra parte.

Estas características justifican la implementación de estrategias de desarrollo productivo, encaminadas a corregir las fallas de mercados, especialmente en los mercados de capital, del trabajo y de la tecnología, a fin de estimular a las empresas a actuar en horizontes de más largo plazo con miras a un desarrollo

competitivo. Estas estrategias utilizan una variedad de instrumentos orientados a distintas áreas, como la capacitación, la innovación tecnológica, el financiamiento, el crecimiento de las exportaciones. En este último caso, del fomento a las exportaciones, existe en Chile un instrumento diseñado para las PYMES que es el reintegro simplificado, y que corresponde a la devolución de impuestos de internación por los insumos importados. Sin embargo, la Organización Mundial de Comercio ha establecido el desmantelamiento de este tipo de subsidios, por lo que en Chile se acordó un calendario de disminución gradual del reintegro. La idea que hay en el Gobierno es reasignar los recursos correspondientes a través de otros instrumentos, siempre con el objetivo de fortalecer la competitividad de las exportaciones. A futuro, el énfasis estará en los instrumentos que actúen más por el lado de la productividad, la innovación tecnológica y la capacitación.

Quisiera terminar con un comentario sobre una característica general de estas nuevas políticas de desarrollo productivo. Se trata de su neutralidad con relación a los sectores productivos. La filosofía es que las políticas no pueden comprometerse con sectores o industrias determinadas, como ocurría en los modelos de industrialización anteriores. Más bien, se trata de crear oportunidades de desarrollo productivo abiertas a todas las empresas y que sea el mercado el mecanismo que determina qué sectores resultan exitosos. El riesgo que se ve en las políticas sectoriales es que si ellas fracasan, es el Estado, y la sociedad en último término, quienes deben asumir los costos.

Sin embargo, en la práctica las cosas no son tan claras y nítidas, como el blanco y el negro. Es inevitable que si muchas empresas de un sector determinado entran en crisis, habrá efectos sociales, como el desempleo, ante los cuales un Gobierno responsable no puede desentenderse. Algo de esto ocurrió con la industria del carbón, y también el sector textil ha estado planteando una crisis estructural ante una competencia que le resulta muy difícil enfrentar. Hay regiones específicas, como las zonas extremas del norte y del extremo sur, muy alejadas de los grandes centros urbanos e industriales, con costos de transportes muy altos, ante lo cual se han planteado programas especiales de desarrollo a fin de impedir un desdoblamiento y un atraso regional.

Esto demuestra que en la práctica, en un mundo globalizado y abierto las políticas no pueden prescindir de cierta selectividad, de ciertas opciones sectoriales o regionales, en función de los efectos sociales y productivos que a largo plazo se generan. Este debate viene cobrando más fuerza en la actualidad, después de un largo período en que se privilegió las políticas neutrales y el rol

del mercado como asignador exclusivo de recursos. Hay razones estratégicas que pueden aconsejar que haya políticas activas en la orientación de la estructura productiva. Esa es la lección principal de la época dorada de los países asiáticos. Para América Latina un problema estratégico central es si vamos a continuar con un modelo de desarrollo económico basado en la elaboración de recursos naturales o vamos a buscar las condiciones para llegar a ser competitivos en las áreas emergentes de las economías. Nadie discute que el desarrollo de los recursos naturales debe continuar adelante porque ahí están nuestras actuales fortalezas. Además, estos mismos sectores han sido fuente de importantes innovaciones tecnológicas que han permitido aumentar la productividad y las exportaciones. Pero hay que pensar en los escenarios de aquí a diez o veinte años. En la sociedad del conocimiento y de la información en que estamos, nuestros países deben reflexionar y diseñar estrategias que les permitan posicionarse bien en un escenario que será muy distinto del actual. La próxima década verá un desarrollo muy impresionante en los servicios, en las comunicaciones, en el turismo, en el sector financiero, basado en la incorporación de conocimiento. Tanto los Estados como los líderes empresariales tendrán que hacer opciones respecto de donde privilegiar las inversiones en capital humano y en conocimiento, si quieren posicionarse adecuadamente para una competencia cada vez más amplia.

Por cierto, también es muy importante reconocer que al entrar en el terreno de la selectividad, las políticas asumen riesgos. Es fácil confundir razones estratégicas con intereses creados. Es fácil también experimentar con los recursos públicos, cuando no hay de por medio riesgos y responsabilidades privadas. Por ello es que el uso de la selectividad requiere instituciones sólidas y transparentes, Estados fuertes y dotados de capacidad técnica y, sobre todo, un diálogo público entre los diferentes actores sociales, sean empresarios, trabajadores, académicos, o funcionarios, que ilumine las opciones fundamentales que la sociedad desea tomar para su desarrollo.

# RESOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN LOS ACUERDOS COMERCIALES<sup>1</sup>

VALENTINA DELICH<sup>2</sup>

Simultáneamente con la configuración de un sistema internacional cuyos actores son Estados con poder “soberano”, caracterizado éste como un poder tal que no reconoce autoridad superior a la suya a la hora de lidiar con los conflictos, se disparó el debate sobre solución de controversias inter-estatales. Lejos de ser un debate puramente teórico y antiguo, en los acuerdos de integración que los países ponen en marcha se reedita, porque los mecanismos institucionales y jurídicos que los países finalmente acuerden determinará el rol –y poder- que se han reservado o asignado en sus relaciones.

En cada proyecto de integración, y aún en pequeños acuerdos comerciales, los países deben resolver múltiples cuestiones puntuales sobre el mecanismo que utilizarán en caso de producirse una controversia entre ellos a raíz del nuevo acuerdo, pero, en su esencia, todas estas cuestiones se relacionan de una u otra manera con el rol del Estado. Veamos, primero los países podrían

---

1. Quisiera agradecer a FLACSO-Chile y San Diego University por ofrecerme este espacio para presentar el trabajo que estamos llevando a cabo en FLACSO-Argentina, en el Programa de Estudios sobre Instituciones Económicas Internacionales.

2. Investigadora de FLACSO-Argentina.

preguntarse si la utilización del sistema de solución de controversias será obligatoria sin su consentimiento, es decir, si los países podrán ser “obligados” a utilizar el sistema cada vez que otro país así lo requiera. Después, podrían preguntarse si existirá un procedimiento definido a priori, o un menú de procedimientos del cual los países podrán elegir, o si lo negociarán directamente los países cada vez que surja un conflicto. Además deberán definir si serán los propios países a través de delegados gubernamentales los que investigarán los hechos y emitirán algún dictamen, o se tratará de expertos o técnicos independientes. También deberán decidir sobre la interpretación de los compromisos asumidos, la implementación de los fallos, laudos o recomendaciones, etc. En conclusión, aunque en el detalle estas cuestiones son distintas, todas remiten al poder soberano que le permite al Estado no reconocer una autoridad superior a la suya propia en el trato con otros Estados y que es objeto de reserva o delegación en la discusión de cada aspecto puntual de un mecanismo de solución de controversias.

A mi entender, entonces, el punto neurálgico del debate sobre cualquier sistema de solución de conflictos se refiere al rol del Estado. Por esto, más allá de la enumeración de las características jurídicas e instancias burocráticas para cada sistema en vigencia, les propongo examinar el grado de control –formal y real- que sobre el proceso de solución de una controversia los Estados han cedido (o la otra cara de la misma moneda: el poder que se han reservado). Este aspecto, creo, es definitorio del rol del Estado en la solución de una controversia pero también de la extensión con la que los particulares, ONGs, otros grupos de la sociedad civil organizados o los grupos de interés, pueden participar en el proceso de solución de conflictos.

En un arco imaginario que en su recorrido exprese las posibilidades en relación al rol del Estado y la extensión de su poder soberano sobre la solución de un conflicto, en uno de los extremos encontraríamos al Estado reservándose para sí todo el control, no delegando ninguno de los atributos derivados de la noción tradicional de soberanía. En el otro extremo del arco, el Estado delegaría casi todo su poder sobre el proceso de solucionar un proceso en otro órgano, independiente del Estado.

En el primer extremo, llamémoslo de “reserva casi absoluta de poder”, el Estado tiene flexibilidad en su movimiento, pudiendo adoptar diversas figuras jurídicas tales como sistemas de “negociación” o de “diplomacia”. Cuando en un acuerdo comercial una cláusula dispone que los conflictos se solucionan mediante negociación ¿cuáles son las implicancias? Entre otras, que el Estado

entra en la negociación *a piacere*, se retira de la negociación cuando cree que no hay nada más que negociar, aplica –o al menos intenta aplicar– al problema las reglas que le convienen, etc. El resultado en estos sistemas es que en la mesa de negociación se hace valer el poder de mercado, económico o militar dependiendo del tipo de conflicto de que se trate y las reglas formales poco pueden hacer por reducir las asimetrías de poder entre los países en conflicto. El principio de la igualdad jurídica que permite a los países sentarse en la misma mesa de negociación, establecer las reglas aplicables a la solución de una controversia y retirarse cuando la negociación no avanza hacia el rumbo deseado, es en realidad una mera formalidad poco aplicable en la práctica internacional. Evidentemente, un escenario más beneficioso para los países menos poderosos está más cerca del otro extremo del arco, si logran que las reglas substanciales del juego –no sólo las reglas de procedimiento– sean equitativas.

Siguiendo entonces la ruta del arco hacia el otro extremo, los Estados van delegando algún poder sobre la solución de una diferencia. Puede ser admitir la intervención de un mediador, acordar un mecanismo de conciliación de intereses que excluya el rol protagónico del Estado, o ya en el extremo, delegar la función jurisdiccional a un órgano supra estatal. Es de notar que las instancias intermedias del arco son muchas, por no decir las más. Mencionábamos por ejemplo la intervención de un mediador. Figurativamente podríamos decir que el Estado cedió un poquito, dejó entrar a un tercero que mira los hechos, los establece, los enumera, los ordena. Cuando se habla de arbitraje por ejemplo, el Estado se puede reservar el poder de ir o no al arbitraje, pero una vez que accedió al arbitraje ya no puede retirarse. Es decir, es una delegación de poder importante ya que una vez que el Estado entra al arbitraje, sabemos que no puede retirarse del proceso o desconocer sus resultados.

Al final del arco, los Estados delegan la potestad de interpretación de los compromisos asumidos y del proceso de solución de conflictos a un tribunal cuyos miembros, además, no actúan con mandato de sus países –diplomáticos– sino como expertos en derecho. Es el caso de la Unión Europea.

Regresando a nuestro tema principal, este arco imaginario de opciones – que se extiende desde un sistema de negociación hasta un tribunal supra estatal– constituye entonces no sólo una *medida*, sino que importa también una *manera* de ejercicio del poder soberano por parte del Estado. Quiero contarles que en América Latina todo ese arco está cubierto. Existen sistemas de negociación, otros que se ubicarían a la mitad del recorrido de nuestro arco imaginario,

hasta tribunales supranacionales, por ejemplo el caso de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). La CAN creó en 1979 un tribunal permanente de justicia, con jurisdicción obligatoria sobre los casos que deriven de la interpretación y aplicación del derecho comunitario andino. Además, se estableció que las normas comunitarias tienen efecto directo en los ordenamientos jurídicos nacionales -es decir no requieren de un acto administrativo o legislativo nacional para integrarse al orden jurídico nacional-. El sistema está coronado con un principio según el cual las normas comunitarias tienen jerarquía superior a las nacionales.

Me gustaría realizar una comparación entre, al menos, dos modelos que actualmente se están utilizando en América Latina para solucionar conflictos derivados del comercio internacional. Particularmente, me gustaría referirme al sistema de solución de diferencias de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (CUFTA, su sigla en inglés), mecanismo que luego se replicó en el NAFTA. La elección se relaciona con el debate continental de un área de libre comercio, ya que uno de los grupos de negociación tiene el mandato de diseñar un mecanismo de solución de diferencias. Ese mandato los obliga asimismo a tomar en cuenta el sistema de la OMC, y, por supuesto, los mecanismos regionales: Comunidad Andina de Naciones, MERCOSUR, Grupo de los Tres, Mercado Común Centroamericano, etc. Quisiera entonces presentarles brevemente el mecanismo y la experiencia en la OMC, y un sistema "exitoso" -señalaré también aquí los motivos por los cuales se lo considera exitoso- de sistema de solución de conflictos en las Américas: un dispositivo incluido en el acuerdo entre Canadá y Estados Unidos de libre comercio para lidiar con los derechos compensatorios y *antidumping*.

Empecemos por la OMC. El Acuerdo General sobre Aranceles en el Comercio (GATT) firmado en 1947 y base de la OMC creada en 1995, reflejó la hegemonía política -y por ello la tradición legal y contractualista-norteamericana. El Acuerdo no fue ni diseñado ni negociado ni aplicado como un acuerdo marco de libre comercio, sino como un contrato entre países signatarios que establecía un sistema de reducción arancelaria en el comercio de mercancías, definiendo derechos y obligaciones para las partes y previendo además en su articulado la manera de lidiar con las diferencias que surgieran a raíz del mismo. Uno de sus principios establecía que sólo los signatarios -actuando conjuntamente- podían interpretar los compromisos tomados en el acuerdo y resolver las diferencias que se presentaran.

El sistema del GATT se basaba casi completamente en dos artículos: el XXII y XXIII. Se impone una revisión de los mismos, primero porque la OMC expresamente recoge la tradición legal del GATT y segundo porque los artículos no han sido modificados sino que la OMC reformó el procedimiento para hacer uso de ellos. Por lo tanto, si bien los artículos son los mismos, la aplicación es muy distinta.

El primero de los artículos establece un sistema de “consultas” entre los países. El art. XXIII dispone que cuando un Estado percibe que los beneficios que le corresponderían por su participación en el GATT están siendo menoscabados o anulados por las medidas de otro país, puede solicitar que los países signatarios traten la cuestión, efectúen una recomendación al respecto y eventualmente lo autoricen a suspender concesiones comerciales que benefician al país encontrado en falta.

Ahora bien, como dijimos, el GATT no era una organización internacional, así que sus firmantes no planearon reunirse mas que cada algunos años. Por esto, en la dinámica Gattiana, los tiempos eran engorrosos. Poco a poco el sistema fue evolucionando hacia comités de trabajo que funcionaban entre los períodos de sesiones y los conflictos se empezaron a derivar a paneles de especialistas. El procedimiento se fue judicializando, aparecieron plazos y formas. Evidentemente, permitir el tratamiento de los conflictos por especialistas fue un gran cambio, porque los diplomáticos “hablan” según las instrucciones de sus gobiernos. Imagínense, diplomáticos con instrucciones dedicados a dilucidar la extensión de un compromiso en materia arancelaria o examinar medidas de política comercial. Naturalmente quedaba relegado el aspecto técnico de la medida nacional cuestionada o el compromiso asumido en el GATT. Por esto, casi todos los autores coinciden en señalar que el gran avance hacia la judicialización se produjo en el año 1956 cuando se decidió que los conflictos derivados de la aplicación del GATT serían tratados por paneles de especialistas. De todas formas, los diplomáticos aún debían trabajar para lograr el consenso de todos los países signatarios del GATT para adoptar la recomendación de los especialistas. Pero al menos ya no establecerían el marco técnico del problema.

Esta situación que describo intenta subrayar que el sistema siguió caracterizándose por el hecho de que se necesitaba el consenso de todos los signatarios del GATT, incluido el del país demandado, para formar un panel de expertos, para aprobar la recomendación del mismo o para obtener autorización de suspensión de concesiones.

El nudo del sistema gattiano –la necesidad de que todos sus signatarios debían expresar su voluntad para adoptar cada decisión- es recurrente en los textos de derecho internacional público. ¿Cómo hacemos para obligar a un Estado a que haga algo que no quiere hacer, si carecemos de poder de sanción?. En nuestro caso particular, el país debe prestar consentimiento para “autocorregirse”. Supongamos ahora este escenario: un país logra el consenso necesario para formar un panel de especialistas. Luego, logra que todos los signatarios adopten el informe del panel de especialistas y recomienden al país demandado que ponga las medidas cuestionadas en conformidad con sus obligaciones en el GATT. Sin embargo, aún habiendo llegado hasta aquí, no logra que el país en cuestión cumpla con la recomendación. ¿Qué puede hacer nuestro país? El GATT prevé que puede pedir autorización para suspender concesiones que otorgó en el marco del GATT y que benefician al país que se niega a implementar la recomendación. Valgan aquí dos obviedades: como la autorización debía ser dada por todos los signatarios del GATT –incluido el país demandado- era muy difícil de lograr y segundo, si se trataba de un país pequeño, aún logrando autorización formal carecía de capacidad real para retaliarse. En este sentido, ¿qué concesiones puede retirar un país en desarrollo a uno desarrollado que lo presione a cumplir con la recomendación del GATT, o aún actualmente, de la OMC?

Los países en desarrollo tuvieron dos estrategias para lidiar con esta situación: primero intentaron utilizar el sistema a su favor y luego hicieron propuestas de reforma del sistema, como contemplar en algunas circunstancias compensaciones financieras a favor de los países en desarrollo. En relación a la utilización del sistema gattiano a favor, Uruguay presentó un caso que incluía una lista de más de 500 medidas de los países desarrollados que menoscababan los beneficios que los países en desarrollo debían obtener del comercio internacional. Baste decir que esta avanzada no prosperó. En relación a la reforma del sistema, Brasil presentó una propuesta que disponía que, frente al incumplimiento de los países desarrollados, declarado por un panel de especialistas y si la contraparte era un país en desarrollo, se habilitara a éstos a solicitar una compensación financiera. Suficiente con señalar que el intento de reforma del sistema tampoco prosperó.

Estos eran los puntos centrales, a grandes líneas, del sistema de solución de diferencias al inicio de la Ronda Uruguay en 1986. Si bien el procedimiento se había judicializado en relación a los tiempos y formas y los estados habían cedido parte de su espacio a manos de los paneles de especialistas, la

característica central de este sistema –la posibilidad de veto- todavía nos seguía ubicando -en nuestro arco imaginario de opciones- más cerca de un sistema de negociación que de un sistema judicial de solución de conflictos. La Ronda de Uruguay terminó en 1994 con la firma del Acuerdo de Marrakesh, lográndose –entre otros- un acuerdo sobre la creación de una institución internacional – la OMC- y otro sobre las normas que deben regir el procedimiento de solución de diferencias –conocido como “el Entendimiento”-.

El cambio “revolucionario”, como llaman algunos funcionarios de la OMC al Entendimiento, no vino entonces de la mano de una reforma de fondo del sistema, sino de un acuerdo sobre los procedimientos que deben seguirse para solucionar una controversia. Los negociadores de la Ronda Uruguay tuvieron en claro que no iban a poder acordar una cesión expresa de poder soberano, pero tenían margen de maniobra en relación a la negociación de las “formas” en que los paneles de especialistas se ponen en funcionamiento y en que las recomendaciones son adoptadas por los miembros de la OMC. Obviamente, incluyeron dentro del procedimiento para solucionar una controversia, la “forma” en la cual se logra el consenso para tomar las decisiones. Entonces, los negociadores no trabajaron sobre los dos artículos del GATT, arts. XXII y XXIII que aún hoy siguen vigentes y rigen la solución de controversias, sino sobre el procedimiento para aplicarlos.

Uno de los puntos centrales del procedimiento se refiere a cómo lograr el consenso necesario para formar un panel de especialistas, para adoptar su recomendación, y si lo hubiera, para adoptar el informe del Órgano de Apelación (otro resultado de la Ronda Uruguay). Se acordó la regla del consenso invertido, que implica que el consenso es necesario para no aprobar la formación de un panel de especialistas, para no adoptar su recomendación y eventualmente, para no adoptar el informe del Órgano de Apelación. En síntesis, si antes al país demandante se le hacía muy duro lograr el consenso de todos –incluidos el del demandado-, hoy es al demandado al que se le hace duro lograr el consenso de todos los miembros –incluido el del demandante- para bloquear la formación de un panel, adoptar su recomendación y eventualmente, aprobar el informe del Órgano de Apelación.

Ahora bien, si frente a la naturaleza del derecho internacional público la primera pregunta que surge se refiere al poder de veto de los Estados en las decisiones que no los favorecen –obstáculo que ya habríamos sorteado en el caso de la OMC gracias a la regla del consenso invertido- la segunda se refiere sin duda a las sanciones. Muchos argumentan que luce muy atractiva la

“automaticidad” actual del sistema (ya que es virtualmente imposible bloquear la formación de los paneles y la adopción de sus recomendaciones), pero si la OMC recomienda a los Estados Unidos –o a la Unión Europea- que cambie una medida de política comercial, ¿quién se lo hace cumplir?. Visto y considerando los hechos en relación al conflicto que mantienen algunos países latinoamericanos con Europa por el régimen de importación de la banana, no parece una pregunta teórica sino casi la lectura de un titular de un diario de noticias.

Sin duda, la implementación de las recomendaciones en la época gattiana no era un problema acuciante porque con tantas instancias de veto los países se aseguraban que “la sangre no llegue al río”, como decimos en Argentina. Aun así, en la historia gattiana se registró un caso entre los Países Bajos y Estados Unidos que llegó a la instancia final: se autorizó a los Países Bajos a retirar concesiones a los Estados Unidos. El caso se refería a las restricciones que sobre el ingreso de los lácteos proveniente de los Países Bajos ponía Estados Unidos. Se formó un panel de especialistas que estableció que la medida norteamericana era incompatible con sus obligaciones en el GATT y hasta se logró adoptar la recomendación del panel. Ante el incumplimiento de los Estados Unidos, los Países Bajos solicitaron autorización para suspender concesiones que beneficiaran a los Estados Unidos... y la consiguió. Pero nunca utilizó la autorización. ¿Por qué? Déjenme contestarles con otra pregunta, ¿qué pueden ganar los Países Bajos aumentando los aranceles sobre el grano norteamericano –restringiendo el ingreso a su mercado- si no sólo se trata de insumos para otros productos sino que además no será suficientemente importante como para presionar a los Estados Unidos a cambiar su política?

En el caso de las bananas que comentaba, también se puede apreciar el impacto de las asimetrías de poder en la solución de las diferencias. El régimen de importación de las bananas de la Unión Europea fue objeto de un panel de especialistas a pedido de los Estados Unidos y Ecuador –entre otros-. El panel encontró que el régimen era incompatible con las obligaciones de la Unión Europea y esta interpretación fue confirmada luego por el Órgano de Apelación. La Unión Europea presentó entonces un “nuevo” régimen de importación que, según la UE, cumplía con las recomendaciones de la OMC. Frente a la no implementación de la recomendación de la OMC, Estados Unidos pide autorización para suspender concesiones mientras que Ecuador solicita un arbitraje sobre el nuevo régimen para que determine si la Unión Europea estaba cumpliendo o no. En síntesis: frente al incumplimiento, Ecuador intenta utilizar

todos los resortes institucionales de que dispone para obligar a cumplir al país mas poderoso mientras que Estados Unidos va directo a la retaliación.

El problema de la coerción y la eventual sanción en el sistema de la OMC es un problema que seguirá existiendo mientras envíen individualmente a los países –indistintamente de su tamaño y poderío- a retaliarse. Dicho de otra manera: no existe la retaliación colectiva, la cual permitiría que ante la violación de las reglas de comercio internacional, todos los países acuerden una medida que presione efectivamente al incumplidor. Sin embargo, no solo no es probable en el mediano plazo semejante acuerdo sino que esta discusión debería disparar inmediatamente entre los países en desarrollo un debate sobre las reglas sustantivas del comercio internacional cuya violación daría lugar a una sanción colectiva.

Este es, en grandes líneas, el sistema que rige para los miembros de la OMC, y es el que, en el mandato del grupo que está negociando un sistema de solución de diferencias hemisférico debe servir como paraguas. Pasemos ahora a los mecanismos regionales o subregionales y examinemos qué límites imponen o cuáles experiencias pueden aportar a la construcción del sistema hemisférico de solución de diferencias.

Déjenme contarles la experiencia de un mecanismo que logró aliviar el impacto de poderes asimétricos entre países, sin crear una instancia supranacional. Se trata del mecanismo que se implementó entre Canadá y Estados Unidos en su Acuerdo de Libre Comercio y que después fue replicado en el NAFTA. En realidad, no existe *un* mecanismo sino varios mecanismos, dependiendo del tipo de conflicto el procedimiento a seguir. Así, si el problema es entre el inversor y un Estado se aplica un procedimiento, y así sucesivamente. En el caso del NAFTA es aún mas notable ya que existe un procedimiento para lo acordado en materia de medio ambiente, otro procedimiento en relación a los problemas de estándares laborales, etc.

La situación de Canadá en relación a los Estados Unidos se asemeja al problema que enfrentan los países de América Latina, incluido por supuesto Chile, que es el problema de cómo hace un país chico/mediano para lidiar con un país que tiene mucho más poder económico, por no decir explícitamente, con uno de los mas poderosos del mundo. Las asimetrías de poder entre Estados Unidos y Canadá se expresaban concretamente –y entre otras- en la cantidad de derechos antidumping y compensatorios de que eran objeto los productos exportados desde Canadá hacia los Estados Unidos.

Primero, Estados Unidos y Canadá negociaron reglas sobre la aplicación de derechos *antidumping* compensatorios en relación a cómo debía conducirse la investigación, el daño y su prueba, etc. La autoridad de aplicación de esas reglas eran las agencias administrativas pertinentes en Estados Unidos y en Canadá. En el sistema anterior al acuerdo si la agencia de Estados Unidos colocaba un derecho *antidumping* el exportador canadiense quería apelar, debía acudir a la justicia nacional estadounidense. Consistentemente la justicia estadounidense fallaba a favor de los productores estadounidenses.

Entonces, los canadienses llegaron a la conclusión de que con Estados Unidos –ni con el Ejecutivo ni con el Congreso-, ya sea por su tradición legal ya sea por su poder económico mundial, iban a lograr negociar y eventualmente acordar una cláusula expresa de delegación de su poder para solucionar los conflictos derivados de la aplicación de estos derechos. Lo que hizo Canadá fue imaginar un mecanismo tal que no impidiera a la justicia estadounidense intervenir pero que incentivara a los actores a utilizar otra instancia mas favorable a los intereses canadienses.

El mecanismo que acordaron tiene las siguientes características. Una vez impuestos los derechos antidumping o compensatorios, la justicia norteamericana aún puede ser utilizada para revisar la decisión de la agencia administrativa, PERO:

- Se creó un sistema de paneles de expertos de los dos países que puede rever la actuación de la agencia administrativa;
- Cada panel incluye expertos canadienses y norteamericanos
- En el plazo inmediatamente posterior a la imposición de la medida solo se puede acudir a los paneles (es decir que para ir a la justicia, se debe dejar expirar el plazo para formar un panel)
- Los plazos en los que el panel debe expedirse son sensiblemente menores a los de la justicia
- Los costos de apelar a un panel y ante la justicia eran sensiblemente distintos, a favor de la utilización de paneles.

Es decir, aunque la opción judicial nacional existe, los usuarios están altamente incentivados a utilizar el sistema de paneles. Los canadienses calcularon, que por el solo hecho de que los paneles estuvieran constituidos por norteamericanos y canadienses, naturalmente iban a hacer más pro-canadienses que un juez.

Ahora bien, qué poder de sanción le dieron a estos paneles? Ninguno. El poder se limita a revisar las decisiones de la agencia y reenviarla a la agencia para que la modifique. Supongamos, la agencia establece derechos *antidumping* de tanto por ciento sobre un producto; se realiza el reclamo y se solicita constitución de un panel binacional. El panel revisa la medida y dictamina que está mal hecho, que no han interpretado correctamente las reglas vigentes sobre cómo realizar una investigación, por ejemplo, o está mal calculado el derecho, y lo reenvía a la agencia para que lo corrija. No hay tope para la cantidad de re envíos entre la agencia y los paneles, así que el forcejeo puede continuar.

Autores como Judith Goldstein han relevado los últimos años de experiencia de este mecanismo y han mostrado cómo la agencia administrativa adoptó una actitud de no tomar riesgos. Es decir, la agencia empezó a evitar aquellos pedidos de interposición de derechos cuando suponía que su actuación iba a ser cuestionada por los paneles lo que implicaría no sólo realizar el trabajo de nuevo sino una pérdida de “prestigio” del trabajo de la agencia. Así, la agencia administrativa norteamericana empezó a ser mas cautelosa a la hora de poner derechos antidumping y compensatorios y en aquellos casos en que los pusieron, Canadá tuvo mejores chances de obtener una revisión más cercana a sus intereses. Para ponerle un número a mi exposición, las chances de Canadá mejoraron en tres veces.

Lo que yo quisiera hacer notar de estos dos sistemas –la OMC y este dispositivo del NAFTA- y en relación a la negociación que se está llevando a cabo en el hemisferio es que:

- En el caso del NAFTA ninguno de los países ha hecho una declaración formal de que cede su soberanía, o siquiera parte de ella, pero a nadie la puede caber duda de que un panel bi-nacional que tenga la potestad de revisar lo que está haciendo una agencia administrativa norteamericana es claramente una delegación de lo que uno entendería clásicamente por el poder soberano de un Estado;
- En el caso de la OMC, ningún país hizo una declaración formal de cesión de soberanía, pero a nadie le puede caber duda de que la regla del consenso invertido que impide ejercer el derecho a veto de algunas decisiones internacionales es claramente una delegación de lo que uno entendería clásicamente por el poder soberano de un Estado;
- La “vuelta” al tema de la falta de poder de coacción y sanción que puede ser -sino resuelto al menos morigerado el impacto de su ausencia (como lo hace el

mecanismo del NAFTA), deberíamos buscarla no sólo en la reformulación de la sustancia de los acuerdos, sino en mecanismos procedimentales que sin excluir el rol tradicional del Estado –como era la intervención de la justicia norteamericana- incentive sin embargo a los participantes a utilizar otros dispositivos diseñados por el Estado y con la supervisión/control del Estado.

Es en estos puntos en los cuales se pone en juego la “creatividad” en materia institucional, para que podamos diseñar sistemas que nos permitan atravesar la barrera de la “soberanía” redefiniendo el rol de Estado sin exigir, del por ahora mal herido (vamos a decir así) derecho internacional público, gestos heroicos de cesiones expresas de poder.

**II**  
**PARTE**

# **AREA DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMÉRICAS (ALCA) EVALUACIÓN Y BALANCE DE LA PRIMERA ETAPA DE LA NEGOCIACIÓN COMERCIAL HEMISFÉRICA**

**ALICIA FROHMANN<sup>1</sup>**

## **La propuesta del ALCA**

La propuesta para crear el Area de Libre Comercio de las América (ALCA) surgió en la I Cumbre de las Américas en Miami, en diciembre de 1994. Las circunstancias fueron propicias al lanzamiento de la propuesta: estaban finalizando las negociaciones de la Ronda Uruguay, a principios de ese año había entrado en vigencia el NAFTA, y distintas iniciativas de integración económica bilateral y subregional -en especial el MERCOSUR- estaban desarrollándose con éxito en América Latina. Existía también el precedente de la Iniciativa para las Américas del presidente Bush, la cual -aunque no se concretó porque Estados Unidos privilegió la negociación del NAFTA- había sido recibida con entusiasmo por los distintos gobiernos de América Latina.

## **El interés por el libre comercio en las Américas**

Por primera vez, hacia mediados de los noventa, se presentaron una serie de factores en el hemisferio que hacían viable un proceso de integración co-

---

1. Asesora de la Dirección Económica del Ministerio de Relaciones Exteriores.

mercial. Habían caído muchas de las barreras al comercio que, sobre todo en América Latina, entorpecían los intercambios y todos los países se estaban comprometiendo con el cumplimiento de las disciplinas del sistema multilateral de comercio.

En 1999, más del 59% del total de las exportaciones hemisféricas estuvieron destinadas a otros países del hemisferio, aunque las tres cuartas partes de esto correspondieron al comercio al interior del NAFTA. Los países del NAFTA y, sobre todo, Estados Unidos son el principal mercado de exportación de los países de América Latina (más del 60% del intercambio comercial de la región en su conjunto y alrededor del 20% en los países del MERCOSUR y Chile) y, por ende, un mejor acceso al mercado estadounidense y una mayor estabilidad de las reglas del comercio son un objetivo altamente deseable. Para Estados Unidos, aunque el comercio con América Latina representa una proporción más baja del total (alrededor del 15%), ésta es la región hacia donde más aceleradamente crecen sus exportaciones, en el contexto de una economía internacional donde los mercados ya están relativamente copados.

Por otra parte, en la medida que los acuerdos comerciales bilaterales y subregionales se han ido multiplicando y diversificando, el ALCA será un elemento ordenador de los instrumentos y de la institucionalidad comercial ya existente en el hemisferio. Esto es especialmente válido para América Latina, donde los flujos intrarregionales casi se cuadruplicaron entre 1990 y 1998, aprovechando las nuevas condiciones en las que se desarrolla el comercio.

## **¿Qué tipo de integración?**

En los noventa, en el contexto de los cambios en el sistema internacional y de los procesos de reestructuración y liberalización de las economías de América Latina, tanto el concepto como la realidad de la integración se han modificado drásticamente. Tenemos hoy en día una integración "hacia afuera", abierta a la inversión extranjera como fuente de capital, de tecnología y de instancias de colocación de productos exportables. En esta nueva modalidad de integración, la asignación de recursos depende básicamente de las señales del mercado y de la competitividad, más que de políticas intervencionistas, aunque el Estado y las instancias multilaterales fijen los marcos regulatorios. Los actores principales de la integración de los noventa pertenecen al sector privado; son los empresarios, por un lado, pero también los trabajadores y otros sectores, ya que en democracia

estos acuerdos deben ser legitimados políticamente y beneficiar a la sociedad en su conjunto.

Las nuevas modalidades de integración de los noventa incluyen, claro está, la reducción o eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias, pero abordan también en muchos casos temas como la integración energética, la integración física, los movimientos de capitales, los servicios, las inversiones, la compras de gobierno, la propiedad intelectual y, eventualmente, temas vinculados al medio ambiente y a los derechos laborales.

La verdadera integración se da generalmente entre países vecinos. Este es el caso del MERCOSUR y también del NAFTA, que actualmente son los dos ejemplos más poderosos de integración en las Américas.

A lo largo de los últimos años, se han discutido diversos esquemas para lograr la convergencia y ampliación de los mecanismos de integración ya existentes. Varios de estos esquemas están asociados directa o indirectamente con alguna noción de hegemonía hemisférica o subregional, y a conceptos de política de poder (*power politics*) más cercanos a la geopolítica tradicional que a la dinámica de la integración económica contemporánea.

A principios y mediados de los noventa, los escenarios posibles parecían una ampliación del NAFTA o bien un sistema de anillos concéntricos, en el cual Estados Unidos cumplía un rol dominante; o una instancia de negociación donde un bloque de países de América de Sur (un MERCOSUR ampliado) se enfrentaba a los del TLCAN, en una especie de confrontación Norte-Sur. En estos posibles escenarios, el interés nacional y las aspiraciones hegemónicas de los países más grandes tenían un papel preponderante, mientras que los asuntos económicos mismos, así como los intereses de los países pequeños y medianos pasaban a un plano muy secundario.

El ALCA establece un nuevo escenario, mucho más interesante para un país mediano como Chile: una negociación multilateral, una especie de GATT a escala más pequeña, de (por ahora) 34 países del hemisferio, que interactúan y negocian de manera más equilibrada y pareja. Según los asuntos que estén sobre el tapete, algunos de estos países tendrán más peso relativo que otros y se conformarán alianzas de acuerdo a los temas que se vayan negociando. Sin embargo, es positivo que estas alianzas se hagan en función del interés específico de cada cual, en relación a los temas que se discuten, y no sólo como un resultado de alineamientos algo abstractos, basados en nociones de política de poder.

## **Cronología del ALCA**

Los Jefes de Estado y de Gobierno de los 34 países del hemisferio, elegidos democráticamente, suscribieron en la Cumbre de las Américas, celebrada en Miami en diciembre de 1994, el «Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad: Democracia, Libre Comercio y Desarrollo Sostenible en las Américas», orientado a consolidar y fomentar vínculos más estrechos de cooperación entre los países firmantes.

La iniciativa económica más significativa allí aprobada fue la creación de un Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA), considerando los Jefes de Estado y de Gobierno que el libre comercio y una mayor integración económica constituyen factores claves para promover el crecimiento económico, elevar el nivel de vida, mejorar las condiciones de trabajo de los pueblos de las Américas y proteger mejor el medio ambiente.

Se decidió iniciar de inmediato el trabajo preparatorio para el establecimiento del Area de Libre Comercio de las Américas en la que se eliminarán progresivamente las barreras al comercio y la inversión.

A partir de la Cumbre de Miami se abrió el proceso preparatorio de ALCA, sobre la base de la labor en tres instancias: reuniones de nivel ministerial, reuniones de nivel vice-ministerial y 12 grupos de trabajo. Las tres instancias contaron con el apoyo técnico de un Comité Tripartito integrado por la OEA, el BID y la CEPAL.

Paralelamente al trabajo desarrollado por estas tres instancias, cabe destacar, la importancia de la participación del sector privado, a través del Foro Empresarial de las Américas y de distintas formas de organización de la sociedad civil.

La etapa preparatoria llegó a su fin en la Cuarta Reunión Ministerial efectuada en marzo de 1998 en San José, Costa Rica, donde se logró un consenso sobre aquellos elementos considerados esenciales para el lanzamiento de las negociaciones: Objetivos y Principios, Secretaría, Sede y Estructura de los Grupos de Negociación.

Con ocasión de la II Cumbre de las Américas realizada en Santiago de Chile los días 16 y 17 de abril de 1998, los Jefes de Estado y de Gobierno de los países de las Américas instruyeron a los Ministros Responsables del Comercio para que iniciaran las negociaciones correspondientes al ALCA de acuerdo a la Declaración Ministerial de San José, de marzo de 1998. Asimismo, reafirmaron su determinación de concluir las negociaciones del ALCA a más tardar en el

año 2005 y a lograr avances concretos antes del 2000. Se logró un consenso en el sentido que el acuerdo del ALCA será equilibrado, amplio y congruente con la Organización Mundial de Comercio (OMC) y constituirá un compromiso único.

Con el objeto de dar cumplimiento a lo establecido en la Cumbre de Santiago, se reunió por primera vez el Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) en junio de 1998, en Buenos Aires. En septiembre de 1998, se iniciaron en Miami, las reuniones de los Grupos de Negociación, que completaron un total de 5 rondas durante la primera fase de las negociaciones; también se reunieron allí el Grupo Consultivo y los Comités. En diciembre de 1998, se reunió nuevamente el Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) en Surinam, donde se trataron temas como: facilitación de negocios; gestión de las actividades relacionadas con las negociaciones; reglas y procedimientos de negociaciones; y los informes de los grupos de negociación. Posteriormente, dicha reunión continuó en Miami los días 27 y 28 de abril de 1999.

La Tercera Reunión del Comité de Negociaciones Comerciales se realizó en Cochabamba, Bolivia, los días 28, 29 y 30 de julio de 1999 y se abordaron temas como: la conducción del proceso y la próxima fase de las reuniones; medidas de facilitación de negocios, sociedad civil; comercio electrónico, entre otras. Posteriormente en la reunión extraordinaria del Comité de Negociaciones Comerciales que se realizó en Miami los días 14 y 15 de octubre se analizaron y aprobaron los informes finales de los Grupos de Negociaciones, Comités y Grupo Consultivo.

Con la V Reunión Ministerial de Toronto, en los primeros días de noviembre de 1999, se dio fin a la primera fase de la negociación del ALCA, quedando aprobados los esquemas anotados o índices de los distintos capítulos del futuro acuerdo y aprobándose el mandato para la próxima fase de la negociación.

En enero del 2000 se inicia la segunda fase de la negociación del ALCA bajo la presidencia de Argentina, y a lo largo de este año los grupos de negociación estarán debatiendo y consensuando propuestas de texto para poder presentar al fin de esta etapa (abril del 2001) un primer borrador del futuro Acuerdo del ALCA.

## **Evaluación de la primera fase de la negociación**

El proceso del ALCA es posiblemente la iniciativa económica y política más interesante y ambiciosa que jamás haya surgido en la región. Es necesario, sin

embargo, tener en cuenta que se trata de un proyecto de mediano y largo plazo, cuyas negociaciones culminarán en el año 2005 y cuyos resultados se verán recién en los años siguientes. En este sentido, es un desafío, tanto para los negociadores de los gobiernos como para los empresarios y demás organizaciones de la sociedad civil, ya que exige también identificar y definir intereses y objetivos de mediano y largo plazo, lo cual no siempre es una tarea fácil en las agendas públicas y del sector privado.

El proceso de negociación del ALCA estuvo en una fase de negociación técnica durante los años 1998 y 1999 y el tema de los equilibrios políticos se ha estado viendo más bien en ese plano. La falta de autorización para negociar por la vía rápida (*fast-track*) de Estados Unidos limita claramente las posibilidades para negociar de este socio comercial hemisférico principal, pero hasta ahora no ha impedido el desarrollo de las negociaciones, aunque sí ha limitado significativamente la capacidad negociadora de Estados Unidos. Los efectos de la crisis económica en los países de la región y, sobre todo, en Argentina y Brasil también han repercutido en las negociaciones del ALCA, pero éste ha sido precisamente un foro para evitar rebrotes de proteccionismo. Los grupos de negociación, a saber, Acceso a Mercados, Agricultura, Servicios, Inversión, Subsidios, Antidumping y Derechos Compensatorios, Política de Competencia, Compras del Sector Público, Propiedad Intelectual, Solución de Controversias, han estado funcionando satisfactoriamente, avanzando en el plan de trabajo que se les encomendó.

En Toronto, los ministros del ALCA presentaron como un avance concreto del proceso antes del año 2000, un paquete de **18 medidas de facilitación de negocios**, en materia de procedimientos aduaneros y de transparencia de normas y regulaciones públicas. Sin embargo, pensamos que el principal logro del ALCA en esta etapa está en el avance de las negociaciones mismas.

En el marco de la negociación y dando cumplimiento a lo establecido por los Ministros en reunión de San José (marzo 1998), se creó el **Comité de Representantes Gubernamentales sobre participación de la Sociedad Civil**, para responder a las inquietudes de la sociedad civil del hemisferio por la transparencia del proceso y por poder aportar sus propios puntos de vista sobre las negociaciones comerciales.

El trabajo de este Comité se ha visto dificultado por las reticencias de algunos países latinoamericanos participantes en el ALCA, que ven en los temas de participación de la sociedad civil, medio ambiente y asuntos laborales una estrategia de los países industrializados por imponer nuevas barreras comerciales

proteccionistas. Resulta claro, sin embargo, que estos temas se han incorporado ya a la agenda internacional de comercio y que es necesario buscar formas creativas para abordarlos, que den garantías a todas las partes involucradas.

El Comité convocó a las organizaciones de la sociedad civil a que hicieran presentaciones escritas sobre los temas del ALCA. En la primera fase de las negociaciones, se recibieron 68 presentaciones de organizaciones de distintos países del hemisferio (organizaciones empresariales, ambientalistas, sindicatos, consumidores, de mujeres, derechos humanos y religiosas), expresando una variedad muy grande de puntos de vista acerca de una multitud de asuntos, algunos directa y otros indirectamente vinculados a las negociaciones comerciales.

El trabajo de este Comité del ALCA es muy novedoso ya que ésta es la primera vez que una instancia de esta naturaleza existe en una negociación comercial de envergadura y constituye un precedente importante para el tratamiento del tema de la participación de la sociedad civil en la próxima ronda de negociaciones multilaterales de la OMC.

Debido a las presiones de Estados Unidos, el tema del **comercio electrónico** ha sido tratado especialmente en un comité público-privado del ALCA creado para este propósito, aunque muchos países consideran que, dado el carácter multilateral y global de este asunto, y por el avance en OMC y en otros foros, es necesario que las negociaciones sobre la materia se lleven a cabo a nivel multilateral.

Sería positivo continuar intercambiando experiencias acerca del comercio electrónico en el hemisferio, pero sacando el comercio electrónico como materia de negociación del ALCA, dado el excesivo peso en este grupo de los intereses de las grandes empresas estadounidenses que dominan el campo electrónico.

Las necesidades específicas de las **pequeñas economías** han sido consideradas en forma trasversal en todos los grupos de negociación y el Comité respectivo ha velado y supervisado el tratamiento de este asunto. Más que definir ex ante qué es una pequeña economía, cada país que así lo quiera, puede autodefinirse como pequeña economía en el área de negociación donde lo considere pertinente. Esta autodefinición permite un tratamiento más flexible de este tema polémico. El concepto central de la negociación sigue siendo el de la **reciprocidad**, pero las pequeñas economías podrán gozar de plazos de desgravación y de adopción de las distintas disciplinas más prolongados.

Por otra parte, se ha iniciado el proceso de ofertas de programas de asistencia técnica a los países del Caribe y Centroamérica para facilitar identificación de los intereses específicos y la adopción de las disciplinas comerciales en los países que se consideran pequeñas economías. Los principales oferentes serán, lógicamente, Canadá y Estados Unidos, pero también Brasil, México y Chile han hecho ofertas.

## Reunión Ministerial de Toronto

Antes del año 2000, el ALCA habrá hecho avances concretos. La primera etapa del proceso de negociación del ALCA, que finalizó con la Reunión Ministerial de Toronto en los primeros días de noviembre, concluyó satisfactoriamente con la **preparación por los grupos de negociación de esquemas anotados o índices** de cada uno de los capítulos del futuro Acuerdo. Este es el **principal logro de la etapa inicial de la negociación**. Además, se presentaron en Toronto un paquete de 18 medidas de facilitación de negocios en materias aduaneras y de transparencia.

Asimismo, en Toronto, los ministros dieron un claro **mandato para avanzar hacia un texto consolidado que contenga un primer borrador del Acuerdo final de ALCA**, para el fin de la próxima etapa negociadora, que concluirá en abril del 2001 con la Reunión Ministerial de Buenos Aires. Por otra parte, se fijaron las directrices para el próximo período de la presidencia de Argentina, estableciendo la voluntad de los países de mantener y fomentar el impulso del proceso, dando más dinamismo a los grupos de negociación que incluyen temas de acceso a los mercados, los cuales tienen claramente objetivos más ambiciosos en el ALCA que en la OMC.

Asimismo, se reflejó en la Declaración la voluntad de los países de que los procesos de ALCA y OMC se apoyen mutuamente, y también transmitir un mensaje inequívoco de todo el hemisferio en el sentido de **eliminar los subsidios a las exportaciones agrícolas**.

## Necesidades de coordinación interagencial

La negociación del ALCA es, en cierto sentido, un ejemplo de la necesaria transversalidad de las políticas públicas modernas. Dada la gran variedad de temas que incluye, participan en ella representantes de una gran cantidad de instituciones de los gobiernos. En el caso de Chile, por ejemplo, estos son:

Dirección Económica del Ministerio de Relaciones Exteriores (que coordina la negociación), Agencia de Cooperación Internacional, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Economía, Fiscalía Nacional Económica, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio Secretaria General de la Presidencia, Dirección de Aprovisionamiento del Estado, Banco Central, Subsecretaría de Telecomunicaciones, por ahora. Esta negociación exige, por lo tanto, importantes niveles de coordinación interagencial para ser eficaz y consistente.

La importancia política y económica a mediano y largo plazo de la negociación del ALCA ya se describió en el segundo capítulo evaluativo de este documento. A esto se agrega que la negociación del ALCA también es una verdadera oportunidad para avanzar, en conjunto con los principales socios comerciales del hemisferio, en una modernización institucional en lo que se refiere a las disciplinas que norman el flujo de bienes, servicios y capitales. Por otra parte, la envergadura y los plazos de negociación del ALCA permiten concebir a esta negociación como una notable instancia de capacitación para toda una generación de jóvenes negociadores internacionales en una variedad de sectores.

Por estas razones, consideramos que el ALCA es un buen punto de partida para pensar en una modernización de la gestión y del aparato negociador del comercio exterior de los países latinoamericanos, teniendo en cuenta especialmente temas como la coordinación interagencial, la modernización institucional y la formación de nuevos cuadros especializados en las materias específicas que se negocian.

## **Metas del ALCA para la segunda etapa de las negociaciones**

Las principales metas generales para la próxima etapa de la negociación del ALCA (2000-2001) son las siguientes:

- Mantener el impulso del proceso de negociación.
- Avanzar en la redacción de un texto consolidado para poder llegar a la reunión ministerial de Buenos Aires, en abril del 2001, con un primer borrador del Acuerdo.
- Cuidar el equilibrio entre los distintos grupos y fortalecer la conducción política del proceso por parte del Comité de Negociaciones Comerciales (CNC).
- Empezar a abordar los temas transversales e institucionales del Acuerdo del ALCA.

Las metas específicas para el próximo periodo están siendo elaboradas en el marco de cada uno de los grupos de negociación.

Es así como, a pesar del escepticismo de muchos analistas, los integrantes del proceso del ALCA han encaminado su trabajo para tener listo un primer borrador del Acuerdo en abril del 2001. Aunque éste tenga aún muchos corchetes y sea necesario aguardar los avances de las negociaciones multilaterales para saber exactamente qué mejoras sobre la OMC se pueden lograr en las disciplinas comerciales del ALCA, una parte sustantiva del trabajo para la conformación de una zona de libre comercio hemisférica estará hecho.

## **El comercio en la agenda hemisférica del siglo 21**

El fin de la guerra fría y las transformaciones en el sistema internacional de fines de los ochenta y principios de los noventa posibilitaron la colocación de los temas comerciales como eje de las relaciones hemisféricas, reemplazando los temas ideológicos, políticos y geoestratégicos que habían predominado en el período de la confrontación Este-Oeste. América Latina hizo su propio aporte al fin de la guerra fría a través de los procesos de transición a la democracia y de concertación política regional.

Estos nuevos giros, reforzados por las reformas económicas de mercado que se estaban llevando a cabo en toda la región, imprimieron en lo que va de la década del noventa un carácter nuevo, más fluido y positivo a las relaciones hemisféricas. Por primera vez en décadas, al ubicarse el comercio en el centro de la agenda compartida, estas relaciones podían tener realmente un componente importante de interés común, negociación y reciprocidad, y no regirse predominantemente por el interés y la iniciativa unilateral de las naciones más poderosas. Para los países de América Latina resultaba mucho más positivo encauzar la relación con Estados Unidos por la vía del intercambio comercial, que seguir navegando por las difíciles aguas del alineamiento político-ideológico, con sus implicancias en el campo de la seguridad, que había exigido el período de la guerra fría.

Este es el contexto que lleva a la I Cumbre de las Américas en Miami en 1994 (la primera vez que se reunían los jefes de Estado del hemisferio en más de 30 años) y que conduce a la creación del ALCA, como una instancia en la cual participan y pueden beneficiarse todos los países de las Américas a través de un verdadero proceso de negociación hemisférica.

Debemos estar atentos para que las dificultades que tenemos y podamos tener para avanzar en el desarrollo del ALCA, no lleven a algunos a intentar disminuir el nuevo cariz más económico de la agenda hemisférica. Los temas más tradicionales de esta agenda, como el narcotráfico, el terrorismo y la seguridad -cualquiera sea su importancia-, no deberían ser el eje de una relación hemisférica.

**Para América Latina es crucial mantener al comercio como piedra angular de las relaciones hemisféricas** y vemos al proceso del ALCA como el instrumento más idóneo para hacerlo. Las negociaciones del ALCA se extenderán a lo largo de los próximos años e incluirán todos los temas. Solamente si negociamos todos los asuntos relativos al comercio y a la inversión y todos los sectores como parte de un solo ejercicio de acuerdos, podremos asegurarnos que todos los intereses y preocupaciones de los participantes serán adecuadamente representados. Será un proceso en el cual los países de las Américas tendrán convergencias y, a veces, también serias divergencias. Todos los países tendrán que ceder algo, pero lo importante es que al final todos obtengan ganancias, y que el resultado de la negociación sea justo y equilibrado.

# UNA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA UNIÓN EUROPEA, AMÉRICA LATINA, CHILE

**PATRICIO LEIVA<sup>1</sup>**

Durante la década de los noventa las relaciones de América Latina y la Unión Europea se han ido profundizando como nunca antes en el pasado. Las relaciones políticas, económicas, comerciales y de cooperación en campos muy diversos han presentado avances de gran significación. Estos avances se han ido concretando en compromisos que han institucionalizado el diálogo político y han creado nuevos horizontes para el fortalecimiento de las relaciones en el porvenir.

La Reunión Cumbre de los Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y de la Unión Europea, sostenida recientemente en Río de Janeiro, constituyó un momento culminante del proceso llevado adelante en los últimos años. Representó un acontecimiento histórico para las relaciones mutuas pues, por primera vez, se reunieron las máximas autoridades de las dos regiones y, por sus resultados, está llamada a tener una proyección internacional.

Nunca antes dos regiones habían convenido en una estrategia global para enfrentar el porvenir unidas en torno a un proyecto común. El resultado fundamental ha sido el compromiso de "desarrollar una asociación estratégica entre ambas regiones". Para estos efectos, se establecieron los principios y

---

1. Director de la Dirección de Estudios de la Dirección Económica del Ministerio de Relaciones Exteriores.

valores compartidos en los cuales se sustentará la futura asociación y se convinieron los objetivos comunes, los ámbitos que se desarrollarán y las acciones prioritarias que se emprenderán. Además, se establecieron diversas instancias institucionales para avanzar tras la meta convenida. La Declaración de Río y las Prioridades para la Acción constituyen los documentos básicos de la nueva Asociación.

Asimismo, es de la mayor importancia destacar que la Reunión Cumbre constituyó un fuerte respaldo a los objetivos y acciones que se venían realizando conforme a los acuerdos suscritos por la Unión Europea con países y agrupaciones de países latinoamericanos y del Caribe. Así, los Jefes de Estado y de Gobierno de Chile, el MERCOSUR y la Unión Europea decidieron, conforme a los compromisos contenidos en los respectivos Acuerdos vigentes, iniciar las negociaciones destinadas a establecer la Asociación Política y Económica entre Chile y la Unión Europea y la Asociación Interregional entre el MERCOSUR y la Unión Europea. De igual modo, la reunión cumbre permitió avanzar en el fortalecimiento de las relaciones del Caribe, Centroamérica, Comunidad Andina y México con la Unión Europea.

Las presentes notas tienen por objeto presentar los aspectos más relevantes de las relaciones entre las dos regiones, exponer los principales resultados y perspectivas que surgen de la reunión cumbre y el proyecto de asociación estratégica birregional y destacar las principales características del acuerdo entre Chile y la Unión Europea y de la futura negociación para el establecimiento de la asociación política y económica convenida en dicho acuerdo.

## **Los fundamentos de la Asociación Estratégica entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea**

La asociación entre América Latina y el Caribe se sustenta en una historia y cultura común, lo cual ha dado lugar a un amplio conjunto de valores y principios compartidos que se traducen en visiones comunes del hombre y la sociedad, del desarrollo y las relaciones internacionales.

La asociación es una iniciativa que responde al proceso de globalización, a la evolución experimentada en el desarrollo de las dos regiones y a los importantes avances en las relaciones mutuas políticas, económicas e institucionales, alcanzados en los años recientes.

Tanto Europa como América Latina, aunque con intensidades muy diferentes, han enfrentado la globalización con un proceso de regionalización. En esta perspectiva, la asociación viene a ser la complementación natural de dos agrupaciones de países que comparten una misma visión acerca del marco adecuado para lograr relaciones internacionales más eficientes y ordenadas, de manera de asegurar un desarrollo más estable, dinámico y equitativo.

Durante la década de los noventa, América Latina y el Caribe han experimentado una época inédita en su historia. El proceso de democratización se ha ido consolidando en todos los países. Las economías han experimentado transformaciones profundas que las harán más estables y dinámicas y más aptas para enfrentar las situaciones de crisis. El proceso de privatizaciones se ha generalizado. La apertura al exterior se ha extendido a todos los países y se ha profundizado en el contexto de una estrategia de regionalismo abierto. Los avances en los procesos de integración han sido de mayor amplitud y profundidad que en los decenios anteriores. Existe una preocupación creciente por aplicar estrategias de desarrollo sustentable, tanto para avanzar en la equidad social como en la preservación del medio ambiente. De la década perdida de los años ochenta se ha pasado a una década emergente, con bases más sólidas para enfrentar las coyunturas desfavorables y mejores perspectivas para el desarrollo a mediano y largo plazo.

La Unión Europea se consolida políticamente, en seguridad, defensa y en política exterior. La instauración de la Unión Económica y Monetaria y la creación del euro son avances que marcarán la historia del siglo XXI. Al mismo tiempo, ha iniciado un nuevo proceso de ampliación con vistas a transformarse, en los próximos años, en la Europa de los Veintiuno y, posteriormente, en la Europa de los Veinte y Seis.

La presente década ha estado marcada por un continuo proceso de profundización de las relaciones entre las dos regiones, como nunca antes en la historia de las vinculaciones mutuas.

El importante incremento de las relaciones económicas, principalmente en el comercio, las inversiones y la tecnología, ha sido una característica central y, al mismo tiempo, un sólido fundamento en el proceso de fortalecimiento de las relaciones experimentado durante el curso del decenio de los noventa.

Para muchos países de América Latina y el Caribe las vinculaciones económicas con la Unión Europea son las más importantes y para la Unión Europea la significación del mercado latinoamericano es creciente.

La expansión de los intercambios comerciales en el curso de la década actual constituye una demostración concreta del potencial enorme de oportunidades que se presenta para las dos regiones. Dichos intercambios se han aproximado a cien mil millones de dólares. La Unión Europea, prácticamente, ha triplicado sus exportaciones a América Latina y esta región se ha convertido, desde 1993, en el mercado más dinámico para los productos europeos. Sin embargo, los intercambios comerciales también demuestran los desafíos que se deben superar puesto que las exportaciones latinoamericanas no han tenido un comportamiento similar. Su estructura continúa centrada en productos primarios y su desarrollo ha sido inestable y de lento crecimiento, resultado de lo cual se ha generado, a su vez, una situación nueva: de un superávit tradicional a favor de América Latina se ha pasado a un déficit creciente, cercano a los veinte mil millones de dólares al año.

Por otra parte, las inversiones de la Unión Europea, también, han podido aprovechar muy bien las grandes oportunidades que ha ofrecido la apertura al exterior y el intenso proceso de privatizaciones que ha emprendido América Latina en los últimos años. Las inversiones superan los setenta mil millones de dólares, la mayoría de las cuales se han realizado en los años recientes. El nivel de inversiones registrados en los dos últimos años corresponde a diez veces el nivel materializado al empezar el decenio. Han llegado a representar, aproximadamente, los dos quintos de las inversiones extranjeras existentes en América Latina y han logrado superar el nivel anual de inversiones de Estados Unidos llegando a constituirse, así, en la primera fuente de inversiones externas en la región. La industria y los servicios más dinámicos han sido el destino principal de las inversiones europeas, con lo cual es posible proyectar un compromiso creciente de la economía europea con la economía latinoamericana. Este compromiso debería acentuarse mediante inversiones conjuntas euro-latinoamericanas para ser desarrolladas en ambas regiones.

Mediante la Declaración de Roma, en 1990, se instauró, por primera vez, un diálogo institucionalizado, entre los Ministros de Relaciones Exteriores del Grupo de Río y de la Unión Europea, representando al conjunto de las dos regiones. Este foro se ha venido reuniendo, regularmente, dos veces al año. Asimismo, se estableció un diálogo económico y comercial entre Representantes de Alto Nivel de ambas agrupaciones. A su vez, al empezar la década, se logró que la totalidad de los países de América Latina se vinculara a la Unión Europea a través de instrumentos más avanzados que los existentes en los decenios precedentes, los denominados acuerdos de cooperación de tercera generación.

Por su parte, la Unión Europea creó diversos programas destinados a intensificar las relaciones mutuas, especialmente, en los ámbitos comercial, económico, financiero, educacional, científico, tecnológico y social. ↩

En 1993 se realizó la primera visita de un Presidente de la Comisión Europea a América Latina: Chile, Argentina y México. A partir de ese momento, se inició un intenso diálogo que culminó, al año siguiente, con la suscripción de la Declaración de Sao Paulo, por parte de los Ministros de Relaciones Exteriores del Grupo de Río y de la Unión Europea. La Declaración de Sao Paulo marcó el comienzo de una nueva etapa tras la búsqueda de una "relación más profunda", con "estructuras de diálogo más adecuadas", "con nuevos instrumentos" y en el "marco de una estrategia de mediano y largo plazo".

Bastaron dos años de negociaciones para cumplir con los objetivos descritos y culminar con nuevos acuerdos que cambiaron la relación cualitativa entre las dos regiones. Con Centroamérica y la Comunidad Andina se profundizaron los respectivos acuerdos de cooperación y se creó el diálogo político Euroandino. Con Chile se suscribió un acuerdo cuyo objetivo es el establecimiento de una Asociación Política y Económica. Con el MERCOSUR se firmó un acuerdo destinado a establecer una asociación interregional. Finalmente, con México se celebró un acuerdo de asociación económica, concertación política y cooperación y, en 1998, se iniciaron las negociaciones para la liberación de los intercambios en bienes y servicios, las cuales se espera concluir en el curso de 1999.

Los acuerdos de Chile, MERCOSUR y México con la Unión Europea, si bien tienen diferencias entre sí, representan una nueva generación de acuerdos tanto a nivel de las relaciones mutuas como a nivel internacional, solo comparables a los suscritos por la Unión Europea con los países que serán próximos Estados miembros o con países del Mediterráneo.

Una característica central de estos acuerdos, está constituida por la perspectiva integral de las relaciones internacionales. El objetivo principal es constituir una asociación entre las partes. Por otro lado, sus disposiciones incluyen los ámbitos político, económico, comercial, cooperación y establecen una institucionalidad permanente para su desarrollo. En esta perspectiva, los nuevos acuerdos de Chile, MERCOSUR y México con la Unión Europea presentan características más próximas a los acuerdos de integración que a los convenios entre países que limitan su ámbito a aspectos específicos de las relaciones internacionales.

En síntesis, América Latina y el Caribe y la Unión Europea han recorrido, durante la década de los años noventa, un intenso y fructífero camino como en ningún otro momento en la historia de las relaciones mutuas. Se han definido objetivos comunes en una perspectiva de desarrollo en el corto, mediano y largo plazo. Sus resultados son evidentes, tanto en el plano institucional como en el de las realidades económicas concretas. Se han suscrito nuevos acuerdos cuyas metas más ambiciosas llevarán al establecimiento de asociaciones políticas y económicas. Se ha fortalecido el diálogo político, tanto a nivel del Grupo de Río como de países y agrupaciones de países y la expansión de los intercambios comerciales y de las inversiones ha sido notable. En esta perspectiva, la reunión cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe constituyó un acontecimiento culminante en un proceso de vinculaciones siempre crecientes que están llamadas a ampliarse y profundizarse en el futuro.

## Hacia una asociación estratégica birregional

El objetivo fundamental definido por los Jefes de Estado y de Gobierno, en la Declaración de Río, es desarrollar una asociación estratégica entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea. Por primera vez dos regiones, constituidas por cuarenta y ocho países, se unen tras un objetivo de tanta trascendencia y proyección.

Esta decisión fue posible debido al sólido camino recorrido en la década de los noventa y a la voluntad de las partes de profundizar sus relaciones de manera de empezar el siglo XXI con un ambicioso proyecto común.

En esta perspectiva, la Declaración de Río representa un máximo respaldo político al proceso desarrollado en los años anteriores y la apertura de nuevos horizontes para el fortalecimiento de las relaciones mutuas. La Declaración de Río no solo recoge y amplía los principios, valores y objetivos establecidos en los acuerdos vigentes sino que los amplía y los proyecta a las actividades comunes de las dos regiones para el futuro. De este modo, los nuevos horizontes surgen tanto de la ampliación de los objetivos y ámbitos de la acción conjunta como de la extensión de los mismos a los treinta y tres países de América Latina y el Caribe.

El objetivo de la asociación se alcanzará mediante la aplicación, en forma simultánea, de las "tres dimensiones estratégicas siguientes: un diálogo político fructífero y respetuoso de las normas del derecho internacional; relaciones

económicas y financieras sólidas, basadas en una liberación comercial de carácter integral y equilibrada y en el libre flujo de los capitales; y, una cooperación más dinámica y creativa en los ámbitos educativo, científico, tecnológico, cultural, humano y social.”

La aplicación de estos ámbitos estratégicos estará guiada por un conjunto de valores, principios y objetivos comunes definidos para cada uno de los mismos y se desarrollarán conforme a las acciones definidas como prioritarias. Todos ellos orientarán las relaciones recíprocas y, también, cuando corresponda, las relaciones con terceros países y ante los foros internacionales.

El diálogo político ha sido un ámbito tradicional, de particular importancia en las relaciones de las dos regiones desde que se iniciaron, de manera institucionalizada, a mediados de la década pasada, con el proceso de San José entre Centroamérica y la Unión Europea y, luego, entre el Grupo de Río y la Unión Europea, en 1990. Los acuerdos bilaterales suscritos en los años recientes han incorporado, asimismo, el diálogo político como uno de sus ámbitos esenciales.

En especial, importa subrayar que la asociación se sustenta en el pleno respeto al derecho internacional y en los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, dentro de los cuales se destacan los principios de no intervención, respeto de la soberanía, igualdad entre los Estados y la autodeterminación de los pueblos y, entre otros, se reiteran, especialmente, los objetivos comunes de preservar la democracia y la vigencia plena e irrestricta de las instituciones democráticas, del pluralismo y del estado de derecho; y, promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluyendo el derecho al desarrollo.

En materia de política internacional interesa destacar tres foros en los cuales se acordaron, entre otros, los siguientes objetivos y acciones conjuntas: en Naciones Unidas, avanzar en las reformas del sistema del Organismo Mundial; en la Organización Mundial de Comercio, el lanzamiento de una nueva ronda multilateral de negociaciones; y, en los organismos correspondientes, avanzar hacia una nueva arquitectura del sistema financiero internacional.

En el ámbito económico se destacan las materias de comercio, inversiones y finanzas. El fortalecimiento de las relaciones económicas y comerciales entre las dos regiones se impulsará aprovechando plenamente los acuerdos vigentes para la liberalización del comercio y trabajando para la adopción de nuevos acuerdos, tal como es el caso de las negociaciones de la Unión Europea con Chile, MERCOSUR y México.

La asociación se basa en la convicción que la integración regional desempeña un papel importante en la promoción del crecimiento, en la liberalización del comercio, el desarrollo económico y social, la estabilidad democrática y una inserción más armoniosa en el proceso de globalización. En esta perspectiva, la Asociación entre las dos regiones persigue la intensificación de las relaciones mutuas, el regionalismo abierto y el fortalecimiento del sistema multilateral de comercio. En el campo multilateral se destacan los objetivos comunes de estimular la cooperación económica internacional para promover la liberalización integral y mutuamente beneficiosa del comercio, asegurar la plena aplicación de los resultados de la Ronda Uruguay y, muy especialmente, la decisión de proponer, conjuntamente, en la próxima reunión ministerial de la Organización Mundial de Comercio, en noviembre de 1999, el lanzamiento de una nueva Ronda de negociaciones comerciales de naturaleza integral, sin excluir ningún sector, dirigida a reducir las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio de bienes y servicios.

Por otra parte, constituyen objetivos comunes fomentar el diálogo y estimular un clima favorable para los flujos financieros y la inversión productiva entre ambas regiones, en particular, mediante la promoción de inversiones conjuntas a través del Banco Europeo de Inversiones y la cofinanciación entre las instituciones financieras europeas y las de América Latina y el Caribe. En esta perspectiva, se promoverá, entre otras acciones, la celebración de acuerdos bilaterales de promoción y protección recíproca de inversiones y convenios para evitar la doble tributación y el fortalecimiento y observancia de los derechos de propiedad intelectual.

De igual modo, se perseguirá continuar con el fortalecimiento de los sistemas financieros nacionales y desarrollar mecanismos de regulación y control y establecer mecanismos que promuevan un sistema económico y financiero global estable y dinámico, como una manera de prevenir las crisis futuras y, en caso de producirse, asegurar su temprana identificación y su rápida y efectiva solución. Para estos efectos, se promoverá la participación activa de los gobiernos de ambas regiones en el diseño de una nueva arquitectura financiera internacional mediante la celebración de consultas de alto nivel a fin de intercambiar puntos de vista y concertar posiciones en los foros apropiados, incluidos los de Naciones Unidas.

Por otra parte, se establecieron objetivos comunes en diversos sectores: comercio en servicios, infraestructura, transporte, energía, turismo, transferencia de tecnologías, ciencia y tecnología.

También se constituyó en objetivo común otorgar especial atención y apoyo a los países con economías más pequeñas o de menor desarrollo económico relativo y programas y mecanismos para apoyar a las pequeñas y medianas empresas.

Los ámbitos cultural, educativo, científico, tecnológico, social y humano constituye el tercer pilar de la Asociación entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea. Para su aplicación se han formulado, de igual modo que en los ámbitos anteriores, los principios, objetivos y acciones comunes a desarrollar en cada una de dichas áreas.

Entre los principios cabe destacar la igualdad y respeto a la pluralidad y diversidad, sin distinción de raza, religión o género los cuales se consideran un medio ideal para lograr una sociedad abierta, tolerante e incluyente, en la cual el derecho del individuo a la libertad y el respeto mutuo se traduce en un acceso equitativo a la capacidad productiva, salud, educación y protección civil.

Los avances hacia el logro de los objetivos comunes, el cumplimiento de las acciones prioritarias y, en general, el desarrollo de la Asociación serán promovidos por cuatro instancias institucionalizadas, por el impulso a otros diálogos recomendados a los agentes sociales y por la aplicación de instituciones y programas de cooperación existentes entre las dos regiones.

La máxima instancia será la reunión cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno. La segunda reunión se celebrará durante el primer semestre del año 2.002, en España. Como foro permanente se creó el Grupo Birregional de Altos Funcionarios el cual se reunirá regularmente. Por otra parte, desempeñarán un papel muy importante los diálogos políticos, a nivel ministerial y, en algunos casos, de las máximas autoridades establecidos entre la Unión Europea y el Grupo de Río, Centroamérica, Chile, Comunidad Andina, Comunidad del Caribe, MERCOSUR y México. Finalmente, se fomentarán los contactos parlamentarios de las dos regiones. En este sentido, cabe destacar la existencia de diálogos institucionalizados entre los parlamentos Latinoamericano, Andino, Centroamericano, Chileno y del MERCOSUR con el Parlamento Europeo.

Por otra parte, la Cumbre formuló una invitación para lograr una mayor participación de los actores de la sociedad civil y a la cooperación entre el sector público y la sociedad civil en la implementación de las iniciativas conjuntas y en el fortalecimiento de los lazos entre las dos regiones. A estos efectos, la Declaración de Río planteó tres iniciativas:- un Foro Empresarial y foros sectoriales; un Foro Cultural Unión Europea-América Latina y el Caribe; y, en tercer lugar, un Grupo de Trabajo sobre la Cooperación Científica y Tecnológica.

Finalmente, es importante destacar el apoyo que la reunión cumbre le concedió a diversas instituciones y programas existentes a fin de que contribuyan al fortalecimiento de las relaciones entre las dos regiones, en el marco de sus respectivas competencias, dentro de las cuales sobresale el Banco Europeo de Inversiones.

En síntesis, la primera reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y la Unión Europea estableció el marco global en el cual se desarrollarán, en el porvenir, las relaciones en el conjunto de las dos regiones. Se pusieron de manifiesto las sólidas bases existentes para el fortalecimiento de las relaciones mutuas. La historia y la cultura común, los principios y valores compartidos que orientan sus políticas internas e internacionales y las realidades políticas, económicas y sociales permitieron establecer objetivos comunes, con perspectivas de mediano y largo plazo, y definir los ámbitos político, comercial, económico, social y cultural para el desarrollo de las acciones conjuntas. La asociación estratégica que las máximas autoridades acordaron desarrollar será, por lo tanto, el proyecto común que estará en el horizonte de las dos regiones en los comienzos del siglo XXI.

## **Una asociación política y económica entre Chile y la Unión Europea**

La reunión cumbre fue escenario del comienzo de una nueva etapa en las relaciones entre Chile y la Unión Europea. En esta ocasión se realizó una reunión entre los presidentes de Chile y el MERCOSUR y los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea. Esta instancia, prevista en los respectivos Acuerdos vigentes, se celebró por primera vez. En esta oportunidad, los mandatarios otorgaron "una renovada prioridad a sus relaciones en los ámbitos, político, económico, comercial, cultural y de cooperación"; y reafirmaron los compromisos para el establecimiento de una asociación interregional entre el MERCOSUR y la Unión Europea y una asociación política y económica entre Chile y la Unión Europea. En especial, reafirmaron el compromiso de fomentar el incremento y diversificación de su comercio mediante la liberalización progresiva y recíproca de todos los intercambios, teniendo en cuenta la sensibilidad de algunos productos y de conformidad con las normas de la Organización Mundial de Comercio.

Con este objeto, acordaron lanzar las negociaciones correspondientes, sin excluir ningún sector. Además, convinieron en que los resultados en las

negociaciones constituirán, en cada caso, un compromiso único que deberán ejecutar las Partes como un conjunto indivisible. En otras palabras, que las dos negociaciones se registrarán por el concepto que nada está acordado hasta que todo esté acordado.

Al iniciar las negociaciones, los Jefes de Estado y de Gobierno decidieron que, en noviembre próximo, se celebrarán sendas reuniones tanto del Consejo Conjunto establecido en el Acuerdo de Chile con la Unión Europea como del Consejo de Cooperación previsto en el Acuerdo del MERCOSUR con la Unión Europea. Estas reuniones marcarán el inicio concreto de ambas negociaciones al definir las correspondientes estructura, metodología y calendario de las mismas.

A fin de apreciar de manera más precisa la naturaleza y significado de las próximas negociaciones es necesario conocer los compromisos principales del acuerdo, suscrito el 21 de Junio de 1996, en Florencia, en presencia del Presidente de Chile y de los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea.

El objetivo del acuerdo es el establecimiento de una Asociación Política y Económica entre Chile y la Unión Europea y sus Estados miembros. El Acuerdo establece los ámbitos y compromisos a desarrollar para lograr este objetivo. Entre ellos es necesario señalar los siguientes: en el ámbito político, sobresale el diálogo político que se estableció con el fin de analizar y concertar posiciones sobre temas de interés común, sea en el plano bilateral o internacional. Este diálogo está previsto desarrollarlo en cuatro niveles: Presidencial, Ministros de Relaciones Exteriores, Ministros de otras carteras y Altos Funcionarios. Por otra parte, se estableció el diálogo institucionalizado entre el Parlamento Europeo y el Congreso Nacional de Chile. De igual manera, importa destacar el compromiso por la democracia y los derechos humanos considerados como elementos esenciales del acuerdo. En el ámbito comercial sobresale el compromiso de la liberación progresiva y recíproca de todos los intercambios, tomando en consideración las normas de la Organización Mundial de Comercio y la sensibilidad de algunos productos. Los ámbitos económicos y de la cooperación pueden abarcar todas las áreas que contribuyan a lograr los objetivos del acuerdo. Se destacan las inversiones, servicios, propiedad intelectual, contrataciones públicas, sociedad de la información y la cooperación industrial, agropecuaria y en ciencia y tecnología. Con el fin de asegurar el cumplimiento de sus objetivos el Acuerdo establece una institucionalidad basada en un Consejo Conjunto de nivel Ministerial, una Comisión Mixta y una Sub-Comisión Comercial.

Los compromisos establecidos no disponen de ningún automatismo ni tiempos definidos para su aplicación. Este hecho es particularmente relevante para el proceso de liberación de los intercambios pues la definición de las modalidades y plazos para su implementación quedó para ser adoptada en una fase posterior. Es por ello que, en la primera reunión de Cancilleres entre Chile y la Unión Europea, celebrada en Holanda, en Abril de 1997, se acordó un programa de trabajos que tenía por objeto profundizar en el conocimiento de las realidades mutuas y preparar las negociaciones comerciales correspondientes. Esta fase terminó satisfactoriamente. Para la Unión Europea, debía culminar con la aprobación de las directivas de negociaciones por parte del Consejo de Ministros, decisión que fue adoptada el 21 de Junio de 1999.

De este modo, la próxima Reunión del Consejo Conjunto, acordada en Río de Janeiro al máximo nivel, dará comienzo concreto a las negociaciones de la zona de libre comercio, en bienes y en servicios, y de los demás aspectos que se estimen pertinentes para establecer, conforme a lo convenido en el Acuerdo de 1996, la Asociación Política y Económica entre Chile y la Unión Europea.

Es importante destacar que las directivas de negociaciones de la Unión Europea contienen algunas referencias que no fueron recogidas en el comunicado de los Jefes de Estado y de Gobierno que lanzaron las negociaciones. Estas referencias seguramente serán presentadas por la Unión Europea en la reunión de noviembre, razón por lo cual es importante mencionarlas en esta oportunidad.

Luego de reiterar el objetivo de libre comercio en bienes y en servicios las directivas mencionadas proponen dos tiempos para el inicio de las negociaciones: las materias no arancelarias comenzarán de inmediato y las referentes a las reducciones arancelarias empezarán el 1 de Julio del año 2001. Por otra parte, las directivas vinculan los avances a la futura Ronda de la Organización Mundial de Comercio y al calendario del Area de Libre Comercio de las Américas. En concreto, señalan que las negociaciones con Chile - y el MERCOSUR - deberán concluir después del término de la ronda de la OMC.

Chile ha expresado su disposición a iniciar, de inmediato, tanto las negociaciones arancelarias como no arancelarias y, asimismo, ha destacado que su conclusión no debe estar limitada al término de la Ronda del Milenio de la Organización Mundial de Comercio. De este modo, resultará altamente conveniente que la Unión Europea supere sus actuales limitaciones.

Resulta evidente que la reunión cumbre ha creado un hecho nuevo de la mayor trascendencia. Se debería aprovechar este impulso para desarrollar las

negociaciones que comienzan conforme a sus propios méritos, sin vincularlas a otras circunstancias o foros en que participen Chile o la Unión Europea.

# APEC: UN NUEVO IMPULSO PARA EL REGIONALISMO EN ASIA-PACÍFICO

**HERNÁN GUTIÉRREZ B.<sup>1</sup>**

## **Introducción**

El foro de Cooperación Económica de Asia-Pacífico (APEC), es el esquema de integración más representativo de la nueva generación regionalista que surgió en la década de los noventa, como respuesta al escenario internacional imperante al término de la guerra fría.

Las bases que han permitido afianzar y amplificar las metas contenidas en la Declaración de Canberra de 1989, reflejan el efecto integrador que ha tenido la globalización de la economía mundial, generando un alto grado de interdependencia económica en la región, a pesar de la diversidad cultural, religiosa, étnica y política, además de las diferencias en los grados de desarrollo de las economías que conforman APEC.

APEC superó las expectativas que forjó su lanzamiento el 6 y 7 de noviembre de 1989. El foro, respaldado por el mayor peso adquirido a raíz de la ampliación de las economías miembros, así como también por el apoyo político recibido a partir de la Cumbre informal de Líderes de Blake Island en 1993 y por la construcción de importantes consensos regionales, ha desarrollado una amplia agenda de temas y actividades.

---

<sup>1</sup> Especialista en Asia-Pacífico, Asesor de la Dirección Económica del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Los trabajos en el marco del foro abarcan en la actualidad un extenso campo de acción, el que incluye la negociación de mecanismos que promueven la apertura comercial y de las inversiones, un gran número de actividades de cooperación técnica y económica y debates sobre políticas públicas. APEC combina la magnitud de la agenda de liberalización y facilitación de los acuerdos comerciales regionales más ambiciosos junto a la función de consulta y cooperación de los foros multilaterales.

## **Regionalismo en Asia-Pacífico y multilateralismo**

Desde su concepción, el proceso de APEC ha estado estrechamente conectado a las negociaciones multilaterales de apertura comercial y financiera en el marco de la Ronda Uruguay del GATT y posteriormente de la Organización Mundial del Comercio. Si bien en el tiempo, esta relación ha sido compleja y cambiante.

Desde la creación del Foro en Canberra y hasta la Cumbre de los Líderes de Bogor (1994), pasando por Blake Island, APEC tuvo un impulso que le permitió, además de acordar un organismo informal entre los gobiernos del Pacífico para canalizar las iniciativas a favor de la economía regional, ampliar su membresía y fijar las metas del 2010 y el 2020 para la liberalización integral del comercio de bienes y servicios. En esta fase, el foro se nutrió de los temores que generaron el congelamiento de la Ronda Uruguay y un escenario internacional configurado por el fortalecimiento de la integración europea, el inédito regionalismo norteamericano, la iniciativa para las Américas y MERCOSUR.

APEC tuvo dos logros importantes durante esta etapa. Permitió, primero, neutralizar las propuestas tendientes a conformar un bloque amplio o restringido de economías del este de Asia (entre las cuales destacaba la iniciativa del Primer Ministro malasio Mahathir en orden a crear un agrupamiento de las economías asiáticas), diluyendo el espectro de una guerra comercial entre los grandes bloques de la economía mundial. Facilitó, en segundo lugar la discusión a nivel regional de la agenda multilateral, integrando a dos de las principales economías del Mundo, los Estados Unidos y Japón, junto a las economías asiáticas de industrialización reciente, incluyendo a China, Taiwán y Hong Kong.

Uno de los fenómenos que definen la globalización es la emergencia de un mapa más complejo, con más estratos de naciones que superan la dicotomía

Norte - Sur que imperó en la década de los setenta y principios de los ochenta. APEC es un foro sobre política comercial y un espacio para la cooperación técnica y económica que tiene como una de sus características más interesante, precisamente, la de ser una antesala para las negociaciones multilaterales que reúne a las principales naciones industrializadas -exceptuando Europa- con las economías de industrialización reciente y las economías en vías de desarrollo. Reúne a países con sólidas economías de mercado junto a naciones con economías mixtas en plena y dificultosa transición. La membresía de China es paradigmática en este sentido.

Los países en desarrollo han podido insistir para que se discutan los temas ligados al acceso de mercados y las disciplinas comerciales (normativa *antidumping*), en tanto las naciones desarrolladas han puesto en la agenda iniciativas como el fracasado intento de liberalizar tempranamente algunos sectores, conocido como EVSL, por sus siglas en inglés.

En la actualidad, una de las críticas más fuertes es que APEC no ha sido capaz de generar un aporte genuino a los avances que se logran en el marco de la OMC. Sin embargo, luego de la fase declinante que se iniciara en Vancouver (1997) y que prolongara más allá de Kuala Lumpur (1998), APEC ha ingresado a una etapa realista que marca un regreso a la visión original de Bogor.

Bajo la dirección de Nueva Zelanda, APEC adquirió un nuevo impulso a favor del proyecto inicial de acción unilateral concertada, mediante el perfeccionamiento de los Planes Individuales de Acción (IAP, por sus siglas en inglés).

Se había logrado en el marco de la Cumbre informal de Líderes de Auckland, en septiembre del año pasado, un acuerdo sobre la necesidad de lanzar una nueva ronda multilateral de negociaciones, la que debía agregar los aranceles de los bienes industriales a la agenda incorporada. Los ministros de relaciones exteriores acordaron, además, que se debería tomar debida consideración de las preocupaciones de las economías en desarrollo.

Estados Unidos en esa ocasión promovió la incorporación de los temas de transparencia en las compras de gobierno, comercio electrónico (congelamiento o no-aplicación de derechos al comercio realizado electrónicamente) y facilitación comercial, en la Declaración de los Ministros de Comercio de APEC. Otros países como Chile, Japón, Filipinas, Corea y México promovieron temas sobre inversiones, políticas de competencia y *antidumping*.

## **Resultados de la Cumbre de los líderes de Auckland**

Nueva Zelanda organizó la Cumbre de 1999 con el propósito de recuperar la credibilidad de APEC, perdida a raíz del fracasado intento iniciado en Vancouver (1997) de avanzar en forma paralela a las metas de Bogor por medio de la liberalización sectorial anticipada (EVSL), ejercicio que fracasó, posteriormente en Kuala Lumpur (1998). Como hemos señalado, fijó para estos propósitos metas y planteamientos realistas.

Los objetivos neocelandeses se lograron en buena medida al acordarse, además de las señaladas posiciones comunes frente al eventual lanzamiento de la Ronda del Milenio de la OMC, mejorar la transparencia y especificidad de los Planes Individuales de Acción. Los IAP, su sigla en inglés, contienen los compromisos individuales de cada economía respecto a como avanzar hacia las metas de Bogor. El mecanismo ha sido perfeccionado luego de una evaluación interna de APEC y otra realizada por el Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC), durante 1999.

Se acordó, además, elaborar un conjunto de principios sobre políticas de competencia y reforma reguladora, que permitirán a cada economía adoptarlos para asegurar la fortaleza del funcionamiento de los mercados.

Otro resultado que consolida un giro que se estaba incubando en varias cancillerías asiáticas, fue la validación de la tesis, sostenida por Chile, de cumplir con las metas de Bogor mediante acuerdos bilaterales o plurilaterales de libre comercio. Al amparo de las conversaciones bilaterales, surgieron una serie de iniciativas de este tipo, que consideran el inicio de negociaciones para alcanzar un acuerdo de libre comercio o el establecimiento de un grupo de estudio con miras al lanzamiento de negociaciones para alcanzar dicho objetivo.

## **Escenarios futuros**

En la primera reunión de los Altos Representantes de APEC (SOM I) en Bandar Seri Begawan (Brunei), hubo acuerdo en que la próxima Reunión de Ministros de Comercio, que se realizará en junio en Darwin (Australia), y la Cumbre de Líderes de APEC en noviembre serán fundamentales para que el Foro otorgue un apoyo político al trabajo de la OMC.

Entre las varias propuestas formuladas, destaca el ir avanzando paso a paso para alcanzar consensos relevantes en los próximos meses, inducir la revisión

del proceso de toma de decisiones al interior de la OMC y mejorar la comunicación de los beneficios y la contribución de APEC a la liberalización y facilitación comercial. Japón presentó una propuesta orientada a recuperar el impulso político y avanzar en este sentido a través de medidas que permitan construir un clima de confianza, tales como la asistencia técnica en capacitación para las economías en desarrollo, la eliminación de los aranceles a favor de los países menos desarrollados, la realización de seminarios sobre nuevas áreas tales como inversiones y competencia, y la recolección de información respecto a los acuerdos bilaterales de comercio e inversiones y su impacto en la OMC.

En síntesis, hacia el futuro se pueden diferenciar dos escenarios, marcados por dos estrategias.

Una primera versión del Regionalismo Abierto propone proyectar las metas acordadas en Bogor, esto es la plena apertura del comercio de bienes y servicios por parte de las economías desarrolladas el año 2010 y el 2020 las economías restantes, hacia la OMC. Esta propuesta, favorecida por países que centran su estrategia a nivel multilateral como Australia, sostiene que la OMC puede proporcionar el proceso o la maquinaria mientras APEC entrega las metas. Esta estrategia se ha visto indudablemente debilitada a raíz del fracaso de la Conferencia Ministerial de Seattle.

Una segunda versión del Regionalismo Abierto busca forjar caminos a través de los acuerdos de libre comercio, bilaterales y plurilaterales. Como se ha señalado, en el marco de la Cumbre de Auckland surgieron varias iniciativas, entre las cuales cabe mencionarse el anuncio del inicio de las negociaciones tendientes a la suscripción de un amplio acuerdo de libre comercio, por parte de los presidentes Kim Dae-jung de Corea y Eduardo Frei de Chile. A esta iniciativa concreta se sumó la propuesta de Nueva Zelanda a favor de un área de libre comercio entre la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) y el pacto de Relaciones Económicas Cercanas que reúne a Nueva Zelanda y Australia y al cual se sumaría eventualmente Chile. Se acordó realizar un estudio, que debiera estar terminado en octubre del presente año, que analizará el impacto de un área de libre comercio el año 2010, que cubra, además de bienes y servicios, temas como compras de gobierno, inversiones, competencia, normas anti-dumping y de conformidad técnica, barreras no arancelarias y subsidios a las exportaciones. Japón tradicionalmente ha sido reticente a los acuerdos de libre comercio bilaterales o plurilaterales, pero ha anunciado también la conformación de grupos de estudio para analizar conjuntamente con México, por una parte y Corea del Sur, por otra parte, el impacto de un

eventual tratado de libre comercio. Así mismo, adquirió fuerza la idea del Grupo de los 5 del Pacífico (P5), área de libre comercio que incluiría eventualmente a Estados Unidos, Singapur, Australia, Nueva Zelandia y Chile y que estaría abierto a más economías en el futuro. Desde esa fecha, nuevos anuncios, como el estudio que emprenderán Chile y Japón, han afirmado las perspectivas de este escenario, aún cuando necesite todavía decantarse, en especial en lo relativo al liderazgo que pudiera ejercer los Estados Unidos y la resolución de las visiones diferentes que imperan en los ministerios japoneses.

# COMUNIDAD ANDINA, REGIONALISMO ABIERTO E INTEGRACIÓN PROFUNDA

ALAN FAIRLIE REINOSO<sup>1</sup>

## Introducción

La Comunidad Andina (CAN) ha pasado por diversas fases condicionado por la estrategia de desarrollo que se seguía en cada país, los factores externos y el marco institucional de integración.

En los años setenta se buscó construir una sustitución de importaciones a nivel andino, que incluyó programas de desarrollo industrial sectorial, un tratamiento restrictivo y discriminatorio a la inversión extranjera (Decisión 24), y un fuerte énfasis al planeamiento, proteccionismo e intervención estatal. A nivel internacional existía disponibilidad de recursos financieros internacionales que permitieron un sostenido endeudamiento de los países, en un contexto de crecimiento para toda la región. También el comercio intrarregional mostró un crecimiento significativo.

---

1. Coordinador Académico del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú

En los años ochenta las políticas de ajuste que se implementaron para pagar la deuda externa ocasionaron la década perdida: profundas recesiones, hiperinflaciones, caídas de la inversión, desempleo y aumento de la pobreza fueron las características de la región. El shock de la tasa de interés internacional y el racionamiento de crédito internacional constituyeron un entorno negativo que influyó decisivamente en la debacle. Los procesos de integración también sufrieron una profunda crisis como consecuencia de las políticas y respuestas unilaterales que cada uno de nuestros países le dio a la crisis.

En los noventa tuvimos un shock externo positivo: flujos netos de capital que llegaron a la región hasta mediados de 1997, contribuyeron en gran medida a la reducción de la inflación, recuperación del nivel de actividad, inversión, préstamos y acumulación de reservas internacionales.

En ese contexto internacional favorable se dio la coordinación de políticas económicas de facto por el proceso de liberalización y apertura de mercados, reforma del Estado, en boga en la región. En estos años asistimos a un nuevo dinamismo del proceso de integración

La crisis asiática, rusa, la inestabilidad brasileña, la recuperación de los precios del petróleo, el alza de la tasa de interés, configurar un escenario internacional difícil en el próximo período. Los países andinos (a excepción del Perú), como en los años ochenta, han reaccionado unilateralmente imponiendo medidas proteccionistas indiscriminadas y/o propiciando devaluaciones competitivas que minan el dinamismo y la credibilidad del proceso de integración.

## **La CAN y la meta de Mercado Común al 2005**

En mayo pasado se celebraron 30 años del proceso de integración andina, y se planteó como objetivo la constitución de un mercado común para el año 2005, lo que trasciende ampliamente el tema comercial.

### **Características del comercio**

Actualmente existe una “unión aduanera imperfecta” ya que el arancel externo común (5, 10, 15 y 20%) no lo suscriben ni Perú ni Bolivia, y hay plazos diferenciados inclusive para el programa de liberación comercial. Desde el punto de vista estrictamente comercial de la teoría de Uniones Aduaneras, el avance no sería muy significativo. Sin embargo se observa un rasgo distintivo

en el comercio intrarregional, que es el peso predominante de las exportaciones no tradicionales y de comercio intraindustrial. Esto configura una ventaja competitiva regional, en productos que no tienen esa característica a nivel global.

Este es un rasgo que no sólo tienen los países andinos, sino también los del MERCOSUR y del resto de la región. Esta situación puede tener dos lecturas: de un lado, que se estaría propiciando una desviación de comercio, tal como recientemente ha señalado Yeats (Yeats, 1998) para el caso de MERCOSUR. La otra interpretación es que tal fenómeno no se produce, porque también se ha incrementado el comercio extrarregional simultáneamente. El fomento del comercio intraindustrial sería más bien un logro de los acuerdos de integración que permitiría la creación de economías de escala y de aprendizaje para en un segundo momento conquistar mercados extraregionales en los sectores más dinámicos del comercio mundial, contribuyendo a cambiar la actual inserción predominante como exportadores de materias primas.

### Cuadro N° 1

#### Comunidad andina: Exportaciones por zonas económicas (Millones de US\$)

ZONAS	1993	1994	1995	1996	1997	1998
INTRA-COMUNIDAD	2,868	3,428	4,718	4,705	5,628	5,333
MERCOSUR	921	1,216	1,479	1,642	1,979	1,490
MCCA	565	623	631	774	911	749
CARICOM	679	1,217	609	579	391	373
TLC (Canadá,, EE.UU. y México)	14,410	15,379	16,205	22,433	22,800	17,464
UNION EUROPEA	4,834	6,403	7,183	7,211	6,982	6,235
ASIATICOS <sup>1</sup>	1,813	2,192	2,690	2,467	2,704	2,163
<b>TOTAL</b>	<b>26,090</b>	<b>30,458</b>	<b>33,515</b>	<b>39,811</b>	<b>41,395</b>	<b>33,807</b>

Fuente: Comunidad Andina- Secretaría General Sistema Subregional de Información Estadística.

#### *Las directivas de la Cumbre de Cartagena y el Mercado Común*

La cuestión central es evaluar la posibilidad de que efectivamente se concrete el Mercado Común para el 2005. Para ello es importante destacar los puntos tratados en la reciente Cumbre de Cartagena:

- Se fijó como **meta el Mercado Común Andino para el 2005**. Esto supone no sólo terminar el proceso de liberalización, sino perfeccionar el arancel externo común, cumplir con las metas de liberalización de servicios, impulsar la integración fronteriza y eliminar las trabas al libre movimiento de bienes y personas. Se ha planteado un cronograma de eliminación de las exoneraciones al arancel exterior común, y se está discutiendo una confluencia en los socios que no lo han suscrito.

- El acuerdo de liberalización del sector telecomunicaciones brinda un decidido impulso a la liberalización de servicios programada para el 2005, y debe dar lugar a otros avances sectoriales.

- **Coordinación de políticas.** Impulsar el proceso supone avances sustantivos en la coordinación de políticas, lo cual implica la incorporación orgánica de los ministerios de economía y bancos centrales andinos en la implementación de los acuerdos. Se puede y deberían adoptarse cláusulas de salvaguarda andinas, para enfrentar la competencia desleal extrarregional.

La coordinación de políticas es fundamental también para las negociaciones con otros acuerdos de integración. Esto se ha logrado en Cartagena, lo que será decisivo ya que en el pasado no siempre se contó con la necesaria interacción con los ministros de finanzas que son los que manejan los recursos. El mantener una meta inflación de un dígito fue uno de los principales resultados del proceso de coordinación acordado.

- **La política externa común.** Estamos involucrados en diferentes procesos de negociación en los que debemos seguir unidos: con el MERCOSUR, Area de Libre Comercio de las Américas y la OMC.

Hubo un estancamiento de las negociaciones con MERCOSUR, lo que llevó a Brasil a iniciar negociaciones con la CAN, que avanzan a buen ritmo y tuvieron logros sustantivo hasta fines de junio. El problema es hacerlo extensivo a los otros socios del MERCOSUR.

La Secretaría General de la CAN ha hecho sustantivos avances en la elaboración de lineamientos de política exterior común que deberíamos impulsar conjuntamente. El norte debe ser fortalecer la acción conjunta con otros bloques como la Unión Europea y Asia en la perspectiva de la creación de un mundo multipolar. Inscritos en la concepción de regionalismo abierto consolidando la integración latinoamericana y hemisférica. Avanzando también en la democracia, los derechos humanos y la participación de la sociedad civil.

- **La agenda social y el aspecto institucional.** Hubo un cambio institucional importante con la aprobación del Protocolo de Trujillo, cuando

se transforma la Junta del Acuerdo de Cartagena en Comunidad Andina, creando un organismo más ágil, con una Secretaría General con mayor capacidad de decisión e implementación de los grandes lineamientos definidos por los presidentes andinos, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión de la Comunidad Andina. El Consejo Presidencial Andino es el órgano máximo del Sistema Andino de Integración, está integrado por los Presidentes de los Países Miembros y emite directrices sobre los distintos ámbitos de la integración subregional andina.

La Comunidad Andina tiene una compleja trama institucional en el Sistema Andino de Integración que incluye organismos financieros como la Corporación Andina de Fomento y el Fondo Latinoamericano de Reservas, Convenio Andrés Bello de educación, Convenio Hipólito Unánue en salud, Convenio Simón Rodríguez, para mejorar las condiciones de vida y de trabajo en los Países Miembros, El Tribunal de Justicia, El Parlamento Andino, El Consejo Consultivo Empresarial y el Consejo Consultivo Laboral.

Debe desarrollarse la agenda social, el impulso a la participación de la sociedad civil en el acuerdo de integración: empresarios, sindicatos, organismos no gubernamentales (ONG's) que canalicen iniciativas en el plano social y cultural, que permitan contribuir al avance en las negociaciones oficiales de los diferentes gobiernos.

Por lo tanto, es indispensable el afianzamiento institucional de toda la amplia gama de órganos que abordan a nivel andino los aspectos de salud, educación, financiero. El sistema andino de integración debe ser fortalecido y perfeccionado. Estas instituciones que en un momento fueron cuestionadas, son las que paulatinamente tendrá que asumir por ejemplo MERCOSUR -incluso a su pesar- si quiere profundizar su integración. Este tema ha sido puesto de relevancia en Cartagena y ha sido discutido por ejemplo en sesiones previas, por los ministros de trabajo andino.

- **La solución de controversias.** Para procesar civilizadamente las diferencias, tendrá un rol fundamental el Tribunal Andino, que deberá solucionar las controversias que dificulten el avance de la integración.

En el acuerdo de integración andino, no existen las asimetrías económicas y políticas que caracterizan otros procesos. Tenemos relaciones de poder más equilibrado, lo que debería hacer menos complicado -relativamente hablando- que se puedan cumplir con las normativas aprobadas a nivel andino.

Supone una decidida voluntad política y que los diversos planos de integración avancen, de forma tal que los costos y beneficios se repartan adecuadamente.

Es una tarea muy difícil, pero no tenemos muchas opciones. La unilateralidad y el desconocimiento de la institucionalidad andina y sus organismos directivos, no es precisamente el mejor camino.

## **Regionalismo Abierto e Integración profunda**

Los países andinos vienen participando en complejas negociaciones simultáneas en diferentes foros, que deben compatibilizar con su política unilateral. Además de las metas de integración andina que hemos discutido, está la negociación con el MERCOSUR para la creación de la Zona de Libre Comercio del Sur, también las negociaciones para una integración hemisférica en ALCA hacia el 2005 y en el plano multilateral para la denominada Ronda del Milenio de la Organización Mundial de Comercio. Además, el Perú, desde noviembre de 1998 es el único país andino incorporado a APEC, que se suma los otros dos miembros latinoamericanos: Chile asociado al MERCOSUR y México del TLC.

Diversos procesos han entrado en compás de espera hasta ver los temas que se plantean para la discusión en la OMC. Tanto en el caso de la denominada "Agenda Incorporada", como en los "Nuevos Temas". Varios de esos temas son constitutivos de la denominada Integración profunda, que cubre una gran variedad de temas y en el límite incluye virtualmente todas las políticas y prácticas nacionales no fronterizas, entre las que algunos autores destacan (Haggard, 1995) la extensión de las reglas internacionales del campo de comercio y de la inversión, asegurando para los inversores extranjeros trato nacional y el acceso a mercados, inclusive para el sector servicios. Asimismo, en el tratamiento de los regímenes regulatorios nacionales que tienen efecto discriminatorio (estándares nacionales, propiedad intelectual), y con relación a las políticas sectoriales aplicadas por el Estado (industrial, tecnológica, de competencia).

Como señala Gerber (Gerber, 1999), la política comercial abarca ahora el tratamiento a la inversión directa extranjera, laboral, medio ambiente, los estándares y temas que estuvieron reservados para la política doméstica. Se incluye no sólo la integración internacional en bienes y capitales, sino también la comercial y de servicios. Por tanto, los acuerdos preferenciales y de la Organización Mundial de Comercio generan diversas restricciones a la política nacional.

En el fin del siglo 20, la profundidad de la integración individual de las economías nacionales del hemisferio no está clara. Mientras existen áreas de comercio

significativas donde la integración es superficial y está lejos de completarse (por ejemplo en los servicios, agricultura, textil) los temas más nuevos para la agenda de las negociaciones comerciales están lejos de incorporar la reducción de tarifas y cuotas. El movimiento hacia la integración profunda introduce nuevas cuestiones, y probablemente no vamos a saber las respuestas por mucho tiempo. Por ejemplo, si la agenda de la integración profunda continua, ¿crecerá drásticamente la circulación del comercio, como pasa con la reducción de las barreras de tarifas y otros tipos de barreras? ¿Es la armonización siempre preferible al reconocimiento de las diferencias mutuas? ¿Cuáles son los intercambios (*tradeoffs*) entre eficiencia económica y los planes prácticos? ¿Existen reducciones en los costos de transacciones que vienen de las diferencias de políticas nacionales y puede ser que estas ganancias se podrían perder con cierto tipo de integración?

Como señala Bouzas (Bouzas, Ffrench-Davis, 1998), la integración profunda plantea dos tipos de problemas: en primer lugar parece razonable nivelar prácticas e instituciones que otorgan una ventaja injustificada a los países, pero ¿dónde está el límite?, ¿qué prácticas nacionales responden a preferencias legítimas y cuáles a propósitos de obtener ventajas desleales en la competencia internacionales? En segundo lugar ¿en base a qué criterios evaluar los costos y beneficios para países y agentes con distintos niveles de ingreso y productividad?

Como señalan los autores, son preguntas que no tienen respuesta clara. Tampoco para la Comunidad Andina. Sin embargo, hacemos algunas reflexiones sobre las posiciones existentes en torno a los temas de la integración profunda.

La Comunidad Andina ha realizado esfuerzos de coordinación y ha dictado diversas normativas para el tratamiento de estos temas. La discusión es sobre cuán compatible es respecto a la normativa multilateral, cuál es su viabilidad de implementación y cuál es el margen que le queda a la política doméstica.

El acuerdo de los países andinos es llevar una posición común tanto en ALCA como en OMC, aunque las posturas nacionales respecto a los temas en debate no siempre son coincidentes. De los países andinos Colombia y Perú participaron en la Ronda Uruguay, mientras que los otros se sumaron en los años finales, pero no hubo una estrategia comunitaria.

Para la próxima "Ronda del Milenio" existe una posición común para temas como acceso a mercados, cláusulas de salvaguarda, servicios. Por ejemplo, en Agricultura, Colombia pertenece al Grupo Cairns, mientras que Perú se identifica con los países "importadores netos de alimentos".

La Comunidad Andina tiene decisiones sobre la liberalización de los servicios (Decisión 439), sobre la competencia (Decisiones 283, 284 y 285), sobre el trato nacional a la inversión directa extranjera (Decisiones 40, 291 y 292).

La liberalización de comercio de servicios en la Subregión Andina es una iniciativa que nace a inicios de los años noventa. En abril de 1997, en el marco del IX Consejo Presidencial Andino realizado en Sucre (Bolivia) se instruyó a la Comisión de Acuerdo de Cartagena para aprobar un marco general de principios y normas para la liberalización del comercio de servicios. En 1998, en la cumbre de Guayaquil, se ratificó el mandato a la CAN, para alcanzar un mercado de libre circulación de los servicios en el año 2005.

El 11 de junio de 1998, la Comisión de la CAN aprobó la Decisión 439, por la que se establece el marco general de principios y normas para la liberalización del comercio de servicios en la Comunidad Andina, que promoverá la creación del Mercado Común Andino de Servicios, que refleja el interés que este sector ha despertado a nivel mundial por su participación creciente en el PBI, empleo e inversión.

El Acuerdo general para la Liberalización del comercio de Servicios tiene como su principal objetivo la creación de un mercado común de servicios entre los países andinos, a través de la eliminación de medidas restrictivas al comercio de servicios. El acuerdo se aplica a todos los sectores y a todas las medidas que afecten el comercio de servicios. Solo excluye el tema de servicios de transporte aéreo y aquellos servicios generados en el ejercicio de la autoridad gubernamental. Los mandatos del acuerdo no se aplican a las compras del gobierno. Se ha convenido que si para el 1° de enero de 2002 no hay un régimen común que rijas las compras del gobierno, los mandatos de la Decisión 439 se aplicarán a este tema.

En el acuerdo no se excluye ningún modo de entrega en la provisión de servicios. Las normas y disciplinas que gobiernan el comercio de servicios y los principios de liberalización se aplican a los cuatro modos de suministro definidos en el GATS. Hay una lista negativa, con la posibilidad de registrar medidas de reservas y no confirmación, y la liberalización total se logrará en el año 2005, mediante negociaciones anuales en las cuales las medidas de reservas y no confirmación serán progresivamente eliminadas. Existe la posibilidad de que la liberalización pueda ser más rápida entre algunos de los miembros de un grupo. Esto fue introducido para evitar que la velocidad del proceso sea determinada por los miembros más lentos (Abugattás, 1999).

En el tema de inversiones los países andinos ahora en general otorgan trato nacional a la inversión extranjera directa, han eliminado restricciones a la remisión de ganancias y capital, existe apertura a sectores antes destinados a la inversión nacional y se acepta arbitraje internacional para las controversias

(véase la Decisión 291 de la CAN que reemplaza a la Decisión 24). Además, se han suscrito acuerdos internacionales de protección y garantía legal, tributaria frente a expropiaciones (MIGA por ejemplo).

En cuanto a la política de competencia Colombia, Perú y Venezuela tienen legislaciones propias en el área de competencia, con mayor ámbito de acción que la norma comunitaria (Decisión 285). Esta, adoptada en 1991 busca prevenir o corregir distorsiones a la competencia en el mercado subregional: colusiones, abuso de posición dominante en el mercado.

Se está revisando sistemáticamente para su actualización, como ocurrió en mayo de 1999 con las normas comunitarias para corregir las distorsiones de la competencia generadas por prácticas de dumping y por subvenciones en importaciones de productos originarios de los países de la subregión. Dichas normas sustituyen la Decisión 283 en lo que se refiere a estas prácticas, pero se mantiene vigente para aquellas que afectan las importaciones de productos originarios de los países no miembros de la Comunidad Andina. Las nuevas medidas precisan con claridad los procedimientos y los plazos para las investigaciones y establecen la necesidad de demostrar la existencia de la práctica, el perjuicio y la relación causal entre ambos.

En cuanto a las normas laborales y comercio existe acuerdo con la proscripción de esclavitud, trabajo de niños y de prisioneros y de la discriminación por raza, sexo o religión. No se acepta por parte de los países andinos que sus ventajas comparativas (en los casos que estén asociados a la abundancia del factor trabajo) sean puestos en entredicho mediante el diseño de disciplinas multilaterales en la materia. En ese sentido se señala que el foro multilateral para la discusión de los temas laborales ya existe y debe seguir viéndolos la OIT.

También existe preocupación respecto al tema medio ambiente, ya que una cosa es cuidarlo y generar un desarrollo sostenible, pero es complicado normar sanciones multilaterales porque se estaría cometiendo “*dumping ecológico*”. Aquí el problema es la responsabilidad en el deterioro del medio ambiente y como se quieren distribuir los costos en el futuro haciéndolos recaer en países que no son los que generaron los mayores desequilibrios.

En nombre del Regionalismo Abierto se negocian acuerdos en simultáneo, con prioridades no siempre claras y con agendas muchas veces coincidentes, aun cuando no está claro la compatibilidad de los mismos. En la concepción de CEPAL (CEPAL, 1994) se asume complementariedad entre las políticas de apertura unilateral y los acuerdos preferenciales explícitos, así como entre la

dinámica intrarregional y las exportaciones al resto del mundo, a pesar de la diferencia cualitativa existente entre ambas (Buitelaar, 1993).

Sin embargo, no está clara cual será la estructura arancelaria o de protección resultante o los costos y beneficios netos de todo el proceso, dados la proliferación de normas de origen diferentes y los distintos niveles de integración en los acuerdos que se están implementando.

Aquí también existe un problema institucional en la región –con honrosas excepciones– ya que no existen suficientes cuadros técnicos que puedan cubrir esa tarea, y/o porque la coordinación sector público/privado no es la óptima. Esto dificulta la formulación de propuestas adecuadas y en casos extremos la identificación del interés nacional.

## **Multilateralismo y regionalismo**

Existe entonces un problema central de convergencia de los diversos acuerdos, así como las armonizaciones que se tendrán que realizar y las políticas a seguir por los países. La coordinación de facto que se ha producido con las políticas de liberalización, apertura y reforma del Estado que han implementado los países de la región en los últimos 15 años, facilita en algo la tarea<sup>2</sup>.

Existe un tema fundamental que puede ser aun más importante que el anterior: el problema multilateral y las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC, 1995). Es decir, la compatibilidad o no de los diversos acuerdos subregionales con las normas de la OMC (Heirman, 1999). En principio, acuerdos de libre comercio deberían ser pasos intermedios en la perspectiva que promueve la OMC. Pero, acuerdos más profundos (de uniones aduaneras en adelante) que tienen medidas discriminatorias con terceros, pueden entrar en abierta contradicción con dichas normas. Un hecho sintomático es que MERCOSUR notifique a partir de las cláusulas de habilitación.

Ya el Banco Mundial (Yeats, 1998) señaló que MERCOSUR estaba propiciando con el arancel externo común, desviación de comercio en detrimento del comercio multilateral, lo que fue respondido por economistas del MERCOSUR y el BID, señalando que simultáneamente se habían incrementado las importaciones extraregionales y el hecho que se hayan incrementado el comercio de manufacturas al interior de MERCOSUR (aunque

---

2. Esto se puede ver en CEPAL. Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y El Caribe. Varios números.

no fueran las ventajas competitivas globales del bloque), eran una muestra de los logros de la unión aduanera<sup>3</sup>.

La Ronda del Milenio de la OMC tendrá influencia decisiva en esta situación. En diversas negociaciones subregionales y/o hemisféricas, se ha entrado en un compás de espera hasta que se muestren las posiciones de los protagonistas del comercio y la economía mundial en la nueva ronda. Tanto en los temas a tratarse en la denominada «agenda incorporada», como en los llamados nuevos temas de la agenda comercial.

Los problemas de convergencia son particularmente complejos en el caso de servicios. Se aplican los principios generales de trato nacional y cláusula de nación más favorecida, pero en esta última, por ejemplo, se plantean numerosas excepciones por parte de los países desarrollados.

La importancia de los servicios es creciente en el comercio internacional y al interior de los países en términos del PBI, empleo, exportaciones. Pero existe una notable heterogeneidad en el desarrollo entre nuestros países. En América Latina se produce una expansión de sectores de baja productividad (sector informal), o concentrada en el sector no transable y de escaso vínculo con el sector productivo (servicio a las empresas). Esto coexiste con sectores muy dinámicos donde está presente la IED y donde los países desarrollados propician una mayor liberalización: telecomunicaciones, servicios financieros, comercio electrónico.

*Existe otra dimensión que no se ha tratado pero que es crucial. Se trata del enfoque de las negociaciones: cobertura, listas positivas, negativas o una combinación de ambas, profundidad de los acuerdos; que es particularmente compleja en el caso de las negociaciones internacionales de servicios para los cuatro modos de suministro incluidos en el GATS. Un enfoque inadecuado puede traer efectos muy negativos para las economías nacionales, y es un tema al cual se debería prestar mayor atención: la arquitectura de la negociación que define el país y la que puede implementar desde un acuerdo de integración.*

No es evidente la manera de hacer compatibles las distintas arquitecturas en marcha que coexisten en el hemisferio (NAFTA, CAN, MERCOSUR). En los diferentes procesos. Se aceptan que la transparencia, (por ejemplo publicar la lista de reservas en los acuerdos), es un pre-requisito para avanzar hacia una confluencia.

---

3. Una sistemática discusión sobre estos temas en el MERCOSUR y otros acuerdos de integración se puede ver en: INTAL. Revista «Integración y Comercio». Varios Números.

En el primer caso sobresalen la discusión de agricultura y servicios, perfeccionamiento de las normas antidumping y salvaguardas, acceso a mercados, subsidios, entre otros. En el segundo caso esta el tratamiento de las inversiones, política de competencia, compras gubernamentales, facilitación de comercio, comercio electrónico. Y temas sumamente polémicos como medio ambiente y normas laborales que varios representantes latinoamericanos han denunciado como medidas neoproteccionistas.

Sin duda que las decisiones que se vayan adoptando condicionaran el tratamiento de los sectores en los acuerdos regionales, y puede generar situaciones de confluencia, o lo que es mas probable, de creciente conflicto. Estará en función de los tipos de acuerdos de los que se trate, desde el mas avanzado en el mundo (Unión Europea), hasta asociaciones que no tienen carácter vinculante como las del Asia Pacifico.

Una aproximación a las posiciones presentadas previamente a la Ronda del Milenio se presenta en el siguiente cuadro elaborado por la dirección de la Red Latinoamericana de Integración (LATN).

Cuadro N° 2

Temas	Países a los cuales preocupa	
	USA/Japón/UE/Otros	Países en desarrollo
Carácter de las negociaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comprensivas en todos los sectores y cuestiones (UE).</li> <li>- Comprensivas de todos los sectores. Lograr más compromisos de los miembros que aún no suscribieron compromisos (USA)</li> <li>- Comprensivas (Australia)</li> <li>- Debatir la estructura del GATTs para lograr una fórmula que produzca mayor liberalización (Australia)</li> <li>- Comprensivas de todos los servicios, reduciendo progresivamente las excepciones a NMF (Corea)</li> </ul>	Se debe hacer una evaluación del impacto del GATTs sobre los PED para establecer correctamente el escenario negociador.
Acceso a los mercados (en cuanto a los sectores en que se tomaron	Necesidad de disciplinas regulatorias para cimentar el acceso a los mercados y el tratamiento nacional.	Abrir en sectores de interés de los PED (Turquía, Egipto e India).

Acceso a los mercados (en cuanto a los modos de suministro)	El trabajo en marcha en el CS permitirá ocuparse de este tema (USA).	Abrir con modos de suministro de interés para los PED (Turquía, Egipto e India). Abrir movimiento de personas (Turquía, Egipto e India).
Reglamentación nacional (Art. VI:4)	Fortalecer las disciplinas basadas en este artículo para asegurar un ambiente regulatorio predecible y transparente. Promover principios pro-competencia (UE).	
Salvaguardias (Art. X)	Acordar primero si son factibles en el contexto de servicios (USA) Incluir este tema no resuelto en las negociaciones del 2000 (UE)	Necesidad de avanzar en su negociación (Argentina, México, Perú, Uruguay)
Compras gubernamentales (Art. XIII)	Negociarlo en el GT sobre Transparencia para aprovechar mejor los recursos (USA)  Incluir este tema no resuelto en las negociaciones del 2000 (UE)	Necesidad de avanzar en su negociación (Argentina, México, Perú, Uruguay)
Subvenciones (Art. XV)	Acordar primero si las reglas son factibles en el área servicios (USA) Incluir este tema no resuelto en las negociaciones del 2000 (UE)	Necesidad de avanzar en su negociación (Argentina, México, Perú, Uruguay)
Participación de los países en desarrollo	La evaluación del efecto de los compromisos va a dar el escenario apropiados para tener en cuenta sus beneficios (USA)	Los intereses de los PED no están adecuadamente contemplados a pesar del Art. IV. No hay mecanismos de implementación del IV (Brasil). No se operacionalizó el Art. IV (Perú)
Servicios financieros	Prioridad para la completa implementación de este acuerdo y mayor liberalización (USA)	
Telecomunicaciones	Prioridad para la completa implementación. Necesidad de asistencia técnica en los esfuerzos de reforma regulatoria de los países (USA)	

Servicios marítimos Comercio Electrónico	Reasumir las negociaciones (UE) Al GATS es aplicable al pedido y entrega de servicios por medios electrónicos. Los compromisos de acceso a los mercados y trato nacional asumidos en las Listas incluyen no sólo los prestados de forma tradicional sino también en forma electrónica salvo que su exclusión esté expresamente en las listas (UE) Las reglas incluidas en el GATS son suficientes para tratar las cuestiones del comercio electrónico (Australia)	Completarlas (Argentina)
Otros temas	Se debe dar apropiado reconocimiento a la liberalización unilateral (Corea)	

Fuente: LATN, FLACSO - Buenos Aires, junio 1999.

Un elemento clave es el artículo V del GATS que como señala Sherry Stephenson (Stephenson, 1999), ha sido ignorado frente a la discusión de otros aspectos como subsidios y salvaguardas.

Los principios centrales que plantea el GATS a los acuerdos subregionales son: la cobertura sectorial significativa (artículo V.1.a), la eliminación de discriminación significativa a terceros (Artículo V.1.b), el no incremento de producción después de la entrada en vigencia del acuerdo (Artículo V.4), la notificación que los países miembros deben hacer al consejo de servicios (Artículo V.7 a y b).

Por ejemplo el artículo V.4 se puede interpretar como que el efecto neto del acuerdo es que no aumenta el nivel de restricción, lo que permitiría incrementar restricciones en algunos sectores, que se pueden compensar con la liberalización producida en otros. Se obviaría así la obligación de status quo mencionada.

No es evidente como compatibilizar la implementación de estos principios en los acuerdos subregionales. No sólo por las diferentes interpretaciones posibles, sino por las dificultades en la medición correspondiente. En varios casos ni se cumple con la notificación de los acuerdos a la OMC.

Esto lleva a la discusión sobre los grados de libertad que tienen los procesos de integración para la suscripción de acuerdos de liberalización de servicios. Aquí existe también un debate importante donde hay quienes sostienen que

este margen de acción es amplio. Como dice Luis Abugattás<sup>4</sup> “el artículo V introduce elementos que flexibilizan los requisitos básicos del Artículo V.1. En primer lugar la evaluación si se cumplen los requisitos de compatibilidad del Artículo V.1.b debe realizarse teniendo en cuenta si el acuerdo sobre servicios forma parte de un acuerdo más amplio de integración económica o liberalización del comercio entre los países miembros (Artículo V.2). Esto debe entenderse en el sentido de que existirá mayor flexibilidad en dichos casos.

El tema central es definir los criterios de aplicación en ALCA para cumplir con el artículo V del GATS, evaluar el futuro de los acuerdos de liberalización subregional de servicios una vez que la integración hemisférica se concrete. Estos han ido más allá del GATS al plantear liberalización automática con cronogramas definidos, amplia cobertura, tema de salvaguardias y el tratamiento integral de la relación Inversión extranjera - servicios<sup>5</sup>.

## Condicionalidad cruzada y procesos de integración

El proceso que se está consolidando es el de una condicionalidad cruzada en base a las políticas recomendadas por diversos organismos multilaterales. Primero fue el caso del Fondo Monetario Internacional con las políticas de estabilización basadas en un enfoque monetario - fiscal para reducir la inflación. Se condicionaba así fundamentalmente las políticas de corto plazo que debían llevar a ciertos equilibrios macroeconómicos internos (inflación y de la balanza de pagos: liberación de reservas para garantizar la atención de las obligaciones internacionales).

A ello se sumó luego el Banco Mundial. A las políticas de estabilización se añadieron las denominadas reformas estructurales diseñadas por el Consenso de Washington (Banco Mundial, 1991), un decálogo que incluía además las políticas antiinflacionarias descritas de la liberalización comercial, financiera, trato nacional a la inversión extranjera, flexibilización laboral, desregulación, privatización y reforma del Estado. Así, la disponibilidad de recursos financieros externos estaba condicionada ahora a una estrategia de desarrollo que se con-

4. Negociaciones para la Liberalización del Comercio de Servicios. Latin American Trade Network, FLACSO Buenos Aires, 16, 17 y 18 de junio de 1999.

5. Para una revisión de los acuerdos en el hemisferio occidental se puede revisar: Organización de los Estados Americanos (OEA), Unidad de Comercio, *Provision on Trade in Services in Trade and Integration agreements of the Western Hemisphere, SG/TU/WG: SER/DOC. 1/96, November 12, 1996, updated May 1997*. También Prieto, Francisco y Sherry Stephenson, :Regional Liberalisation of Trade in Services by Countries of the Western Hemisphere. 1998.

6. El BID también forma parte de esta estructura de condicionamiento.

sideraba iba a permitir un sendero de crecimiento sostenible<sup>6</sup> para América Latina<sup>7</sup>.

A las instituciones anteriores se suma ahora la Organización Mundial de Comercio. Si bien hay avances en la liberalización de los mercados a nivel mundial, persisten barreras proteccionistas no arancelarias principalmente en el caso de los países desarrollados, tanto en el comercio de bienes, servicios, propiedad intelectual. Si bien, en teoría existe la posibilidad para los países pequeños de denunciar violaciones al libre comercio en lo que constituyen acuerdos multilaterales (más limitado en los plurilaterales), también es cierto que se ha limitado sustancialmente el uso de instrumentos de política comercial, industrial (subsidios financieros, cambiarios, tributarios) que por ejemplo fueron claves para las experiencias exitosas del Este Asiático (Tussie y Lengyel, 1998).

Por tanto, la condicionalidad cruzada, no solo influye sobre las políticas de integración y las negociaciones internacionales, sino que también plantea una cuestión de fondo: el margen de maniobra o los grados de libertad que tienen los países pequeños para el diseño e implementación de políticas autónomas que busquen el desarrollo nacional, si están en conflicto con las normas multilaterales anteriormente descritas.

Si bien se ha sobredimensionado el fenómeno de la globalización, particularmente en lo que Ferrer (Ferrer, 1998) denomina su visión fundamentalista, y efectivamente los mercados domésticos siguen siendo fundamentales tanto en la producción, comercio como en la decisiones de acumulación, constituye un desafío formidable la implementación de políticas unilaterales que concilien los diversos planos y escenarios involucrados.

La realidad incontrastable es esta condicionalidad cruzada que pone límites claros, que parecen ser independientes del mayor o menor escepticismo que se tenga frente al regionalismo abierto y/o la integración profunda.

## **Hacia una estrategia integral y diferenciada<sup>8</sup>**

Frente al panorama descrito, cualquiera sea el escenario internacional y el resultado de las negociaciones, parece conveniente que un país pequeño enfrente la situación desde un acuerdo de integración y no individualmente. Si

---

7. Sin embargo, luego de 15 años de reformas, el BID, Banco Mundial e intelectuales diversos han hecho varias autocríticas de las versiones más extremas que mostraron serias limitaciones. Williamson. El "Consenso de Washington Revisado", BID, 1996.

8. Esta parte se ha tomado de la parte final de "Las relaciones comerciales bilaterales y regionales del Perú en la década del noventa". Septiembre de 1999 (en prensa).

solo es una zona de libre comercio, no están muy claras las ventajas respecto a la integración hemisférica y las negociaciones multilaterales. Tendría que ser un acuerdo OMC – plus, ALCA – plus, tal como están intentando la Comunidad Andina y MERCOSUR, por ejemplo.

Ambos puede constituir la Zona de Libre Comercio del Sur y desde allí enfrentar unidos las negociaciones hemisféricas y extrarregionales. Los plazos acordados permiten impulsar esta estrategia hacia un mundo multipolar.

Esto supone no repetir el error de los ochenta de reaccionar unilateralmente, muchas veces con políticas “empobrecedoras del vecino” que se aplican como respuesta a la crisis internacional.

## **Integración hemisférica y Zona de Libre Comercio del Sur**

En general, las relaciones comerciales entre países a nivel bilateral, entre bloques regionales y extrarregionales (Asia, Unión Europea o Estados Unidos) muestra una serie de intereses, posiciones, y hegemonías que se buscan consolidar o defender en los procesos comerciales.

En América Latina, se constata la existencia de diferentes procesos de integración subregional al interior del futuro ALCA. Tenemos Caribbean Community (CARICOM), Mercado Común Centroamericano (MCC), G3, TLC o NAFTA, COMUNIDAD ANDINA, MERCOSUR.

El más importante acuerdo en términos de PBI, población y grado de desarrollo en América Latina es MERCOSUR. Sin embargo, aquí se reproduce la asimetría que existe en NAFTA, sólo que en este caso el protagonismo lo tiene Brasil. La situación es distinta en la Comunidad Andina, donde los países son de similar desarrollo relativo y no existe una potencia claramente hegemónica. Además, el desarrollo institucional de ese acuerdo de integración es superior al resto de iniciativas existentes en la región.

La confluencia hacia la integración hemisférica no es tan sencilla, considerando la heterogeneidad y asimetría que hemos señalado. Mucho menos si se incorporan factores políticos e institucionales como ha ocurrido en la II Cumbre Hemisférica. Existen asimetrías a distintos niveles entre los países que buscan avanzar en la consolidación de una zona de libre comercio hemisférica?

De otro lado, hay un aspecto central que está referido a las características del comercio intrarregional. Está demostrado que para todos los países latinoamericanos, sus exportaciones de mayor valor agregado tienen como destino países de la región, como puede verse en documentos de CEPAL, la Junta del Acuerdo de Cartagena, entre otros.

---

9. Ver *Revista Integración y Desarrollo*. N° 3.

Esto se refleja en el crecimiento del intercambio en sectores donde existe comercio intraindustrial significativo, entre los países de la región. Existen estudios que han documentado esto para MERCOSUR como para la Comunidad Andina. De forma tal que los procesos de integración brindan economías de escala y condiciones de aprendizaje que pueden permitir en una segunda etapa, conquistar algunos nichos de mercado en otros mercados extraregionales. Desde ese punto de vista todos salen ganando, aun cuando existen problemas de asimetrías ya mencionados.

En esa medida, el componente de comercio intraindustrial entre los países andinos es mucho mas significativo que el que tienen en su comercio con MERCOSUR, lo cual constituye otro argumento en favor de consolidar la Comunidad Andina para luego, como bloque, negociar la zona de libre comercio con Mercosur (Fairlie, 1997).

Con la consolidación de los bloques subregionales se tendrán mejores posibilidades de negociación con la Unión Europea, NAFTA (Meller, 1993) y Asia Pacifico.

Por tanto, no está en juego solo la pertinencia de las políticas que se aplican en los acuerdos de integración subregionales. Lo que constituye la discusión de fondo, es la compatibilidad o no de los acuerdos de integración subregionales con la integración hemisférica.

Difícilmente el MERCOSUR y la Comunidad Andina renunciarán a los beneficios que sus bloques de integración les ofrecen, para concretar una integración hemisférica que implique el desmantelamiento de las políticas que lo hicieron posible (especialmente en el caso de Brasil y MERCOSUR).

Es evidente que coexisten dos proyectos en pugna que sin llegar a cuestionar la hegemonía estadounidense puede crear escenarios distintos producto de la negociación. De un lado el planteamiento de Estados Unidos que buscó una suerte de ampliación de NAFTA, tratando de incluir individualmente a los países. Esto despertó gran entusiasmo en Chile, Argentina, Colombia y Venezuela (que se acercaron a México para formar el G-3) y tener mayores posibilidades. Esto no se ha podido concretar no solo por el fracaso del otorgamiento de la vía - rápida, sino porque los plazos de consolidación de los bloques subregionales son menores a los de formación de ALCA, y nadie quiere quedar aislado o propiciar una reversibilidad de las "reformas estructurales".

De otro lado está el planteamiento brasileño, que busca la creación de la zona de libre comercio del sur. Ya están asociados a MERCOSUR, Bolivia y Chile. Y se buscó incorporar (la "ampliación" de MERCOSUR) en un primer momento, a los otros países andinos individualmente.

Con los países andinos tienen mayor importancia relativa en las relaciones económicas Venezuela y paulatinamente Colombia; lo cual daba cierto atractivo a las relaciones europeas con el Grupo de los Tres. La actual crisis económica y/o política que viven varios de los países andinos está frenando ese dinamismo.

Con el nuevo esquema de negociación en las relaciones CAN - MERCOSUR, muchos analistas perciben un distanciamiento por parte de Brasil con sus socios comerciales y pone en situación expectante el futuro del Mercosur<sup>10</sup>. Se ha señalado que la razón de Brasil para establecer un acercamiento al bloque regional andino, además de la ubicación geográfica que mantienen, han sido las diferencias que existen al interior del MERCOSUR<sup>11</sup>.

Algunos sostienen que el problema con MERCOSUR es más bien que "...tiene que ser más que un acuerdo arancelario..."<sup>12</sup> y otros que la explicación se encuentra por los problemas en Brasil y la recesión en la región.

La explicación que se da al giro que han dado las negociaciones, es la dificultad de la negociación por los compromisos que establecía. Por un lado tenemos, que las dos uniones aduaneras se encontraban en consolidación y que al interior de las mismas se había desarrollado un crecimiento importante de los flujos de comercio (23% en el caso de la CAN y 15.5% en el caso de MERCOSUR) principalmente de productos manufacturados y por lo tanto era primordial preservar esos flujos de comercio. Otro aspecto fueron las modalidades con las que se establecerían de manera multilateral las concesiones otorgadas de manera bilateral, ya que se generaban condiciones de competencia desigual. La crisis internacional y las respuestas unilaterales están afectando negativamente el comercio intrarregional y los acuerdo de integración.

Este camino accidentado en la búsqueda de construir la Zona de Libre Comercio del Sur se está dando en un entorno de simultáneas competencias y negociaciones en un nivel global. Esta relación entre bloques y/o foros, en Asia, Unión Europea o Estados Unidos, está dada por pugnas y conciliaciones de intereses, posiciones, y también de hegemonías que se buscan consolidar o defender en los procesos comerciales y relaciones internacionales en general.

---

10. Se ha mencionado, sin embargo, que el establecimiento de un solo bloque se mantiene firme y que lo importante es "...la convergencia de los objetivos...(...) que permitirá acelerar el avance hacia el acuerdo de libre comercio entre los dos bloques...". Declaraciones de Sebastián Alegrét. Marzo, 1999. Nota de Prensa de la Comunidad Andina.

11. Por ejemplo, en mayo, se produjeron ciertas discrepancias entre Brasil y Argentina, debido a que el primero no aceptaba que Argentina continúe imponiendo barreras comerciales debido a que ya se había puesto fin al Programa de Financiación a las Exportaciones (PROEX) para los bienes de capital, una medida que Argentina solicitó con la finalidad de reducir el impacto de la devaluación del real sobre su balanza comercial.

12. Declaraciones hechas por el ministro de relaciones exteriores de Chile, José Miguel Insulza, mayo, 1999.

Un escenario que considero positivo para Latinoamérica y la Comunidad Andina en particular es la construcción de un mundo multipolar en los diversos planos. En esa medida la relación con la Unión Europea crea pesos y contrapesos positivos en esa perspectiva, y no es antagónica con la integración hemisférica o la proyección al Asia Pacífico. Esto no es tan claro en el caso de la consolidación de un TAFTA (Tratado Transatlántico Unión Europea - Estados Unidos).

### *Cumbre de Río*

La Cumbre de Río resulta ser un importante hito en la perspectiva multipolar. En general, el balance es positivo sobre todo en el plano de diálogo político, como una señal de la voluntad de ambas regiones de desarrollar sus relaciones de una manera integral, en la perspectiva de una asociación estratégica para comprobar la consolidación de un mundo multipolar. Claramente para ninguna de las dos regiones se trata de la primera prioridad en sus respectivas políticas internacionales, pero no deja de tener importancia en la construcción de contrapesos y equilibrios en sus respectivas estrategias globales.

Los temas de la declaración de Río y las prioridades para la acción son de una gran amplitud, se constituyen declaraciones de principios importantes que pueden dar lugar a iniciativas que desarrollen concretamente algunas de las propuestas. Es una oportunidad para los países andinos para diversificar la agenda con Europa, relativizando el tema drogas.

En el plano comercial y económico no se dieron grandes logros -lo que estaba previsto ya que no era el objetivo central- y el tema de la Ronda del Milenio de la OMC seguramente ha contribuido a ello. La relación entre acuerdos multilaterales y subregionales es una compleja dinámica que tendrá un nuevo escenario con la Ronda a iniciarse en Seattle.

Asimismo, existen plazos en la Comunidad Andina y MERCOSUR por ejemplo, para consolidar sus propios procesos de integración y ambos tendrán vocería única tanto en ALCA como en OMC. La Unión Europea consolidará su expansión hacia el oriente y la incorporación de nuevos países puede dificultar las negociaciones birregionales particularmente en el tema agrícola, lo que puede llevar a una nueva modificación de la Política Agrícola Común.

Ninguno de estos factores debería evitar el fortalecimiento de vínculos políticos, culturales y de acción coordinada en la defensa de los principios recogidos en la Declaración de Río que son totalmente funcionales al objetivo de consolidar un mundo multipolar, más equilibrado.

## Referencias bibliográficas

- Abugattás, Luis. *Liberalization of trade services: options and implications for Latin American and Caribbean Countries*. Report prepared for the Second Meeting of LATN. Buenos Aires, June 16, 17 and 18, 1999.
- Bouzas, Roberto y Ricardo Ffrench-Davis. "La globalización y la gobernabilidad de los países en desarrollo". En *Revista de la CEPAL*, número extraordinario de cincuenta años. Octubre de 1998.
- Buitelaar R. "Dynamic gains from intra-regional trade in Latin America", *NAFTA as a Model of Development: the Benefits and Costs of Merging High and Low Wage Areas*, Richard Belous y Jonathan Lemco (comps.), Washington, D.C., National Planning Association. 1993.
- CEPAL. "El Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe". CEPAL, Santiago de Chile, Septiembre 1994.
- Ferrer, Aldo. "América Latina y la globalización". En *Revista de la CEPAL*, número extraordinario de cincuenta años. Octubre de 1998.25. Fairlie, Alan *Las Relaciones Grupo Andino Mercosur: Opciones de Integración para el Perú en un Contexto de Apertura*. PUCP, Mayo. 1997.
- Gerber, James. *Crossing borders: National policies and the limits of international integration*. San Diego State University. 1999.
- Haggard, S. *Developing nations and the politics of global integration*. Washington, D.C. The Brookings Institution, 1995.
- Meller, Patricio. "América Latina en un eventual mundo de bloques económicos". En: América Latina en la Economía Mundial. *Revista Síntesis* N° 19. Enero - junio, 1993.
- OMC. *El Regionalismo y el Sistema Mundial de Comercio*. Ginebra, 1 de abril de 1995.
- Jan Heirman. «La OMC y los compromisos Regionales». CEPAL - Unidad de Comercio Internacional, Lima, junio de 1999.
- Stephenson, Sherry. *Regional Agreements on Services and Multilateral Disciplines: Interpreting and Applying GATS Article V*. Congreso Mundial de Servicios. San José - Costa Rica, 8 - 9 de julio de 1999.
- Tussie, Diana y Miguel Lengyel. "Compromisos en la Organización Mundial de comercio sobre promoción de exportaciones". Brief N° 1 del *Latin American Trade Network*, Noviembre 1998
- Yeats, Alexander. "Does Mercosur's Trade Performance Raise Concerns about the Effects of Regional Trade Arrangements". *The World Bank Economic Review*. Vol. 12, January 1998.

# EVOLUCIÓN, ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL MERCADO COMÚN DEL SUR

FLACSO-Chile<sup>1</sup>

## Introducción

A partir de la década de los ochenta la integración económica latinoamericana ha resurgido con un dinamismo notable. Este proceso ha tenido lugar en un contexto económico nacional e internacional radicalmente distinto del pasado. En efecto, mientras que antes se privilegió una estrategia sustitutiva de importaciones, en un entorno mundial donde el proteccionismo era un fenómeno de importancia relativa mayor; en la actualidad los diferentes países profundizan la apertura, desregulación y privatización de sus economías, en un marco externo de creciente globalización. Dichas transformaciones implican que la estabilidad del desarrollo económico de los países de América Latina y el Caribe requiera de un esfuerzo permanente por mejorar su inserción internacional, lo que plantea nuevas exigencias, desafíos y oportunidades a los esquemas de integración económica conformados por naciones en desarrollo. Con este enfoque se aborda en el presente documento el examen del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y sus perspectivas.

---

1. Este artículo corresponde a una versión preparada por el Área de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile, basada en artículo homónimo de Miguel Izam, funcionario de la Unidad de Comercio Internacional de CEPAL. La versión original fue publicada por CEPAL en 1997. La responsabilidad de esta versión recae en FLACSO-Chile

Otro objetivo del análisis es intentar responder hasta qué punto el MERCOSUR ha contado con una normativa que, trascendiendo los mecanismos preferenciales orientados a favorecer el comercio recíproco, fomente las condiciones que permitan una interrelación productiva interna más eficiente, dinámica y sostenible, que contribuya a elevar la competitividad de las economías de sus países miembros frente al resto del mundo. Por lo tanto, no se trata de un estudio en profundidad sobre la dinámica de la integración “de hecho” que las propias empresas realizan mediante el solo funcionamiento del mercado, aunque de alguna manera sí se tiene en cuenta este punto, lo que ocurre cuando se abordan en su totalidad los logros comerciales del MERCOSUR.

## **Caracterización y evolución comercial del MERCOSUR**

### **I. Propósito e institucionalidad del MERCOSUR**

#### **La constitución del MERCOSUR**

Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay suscribieron el 26 de marzo de 1991 el Tratado de Asunción, mediante el cual constituyeron el MERCOSUR, cuyo propósito explícito es conformar un Mercado Común (MC) al 31 de diciembre de 1994. Su principal implicancia es “la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países miembros”. Ocho meses más tarde, el 29 de noviembre de 1991, en Montevideo, los mismos cuatro países firmaron un Acuerdo de Complementación Económica (ACE), cuyo texto es muy parecido al del Tratado, con la intención de registrarlo en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), donde queda inscrito con el N° 18, convirtiéndose en el primer acuerdo de esta naturaleza de carácter plurilateral. Es importante señalar que Paraguay y Uruguay constituyen economías relativamente menores comparadas con las de Argentina y Brasil.

#### **El período de transición**

El Tratado de Asunción especifica un período de transición que se extiende desde la fecha de su firma hasta el 31 de diciembre de 1994, definiendo en su artículo 5 que los cuatro instrumentos principales para el logro del MC serán un programa de liberación comercial, un arancel externo común, la coordinación

de políticas macroeconómicas y la adopción de acuerdos sectoriales. Además, se adopta un Régimen General de Origen, un Sistema de Solución de Controversias y Cláusulas de Salvaguardia, estableciéndose que estas tres normativas, que constan como anexos del Tratado, regirán sólo para el período de transición. Así, se señala expresamente que para el periodo posterior se constituirá un “Sistema Permanente de Solución de Controversias para el MC” y que en “ningún caso” se aplicarán cláusulas de salvaguardia. No hay un pronunciamiento individual y explícito sobre la inexistencia de una normativa de origen más allá de la fase de transición.

## **La institucionalidad del MERCOSUR**

Se estableció que durante el período de transición la administración y ejecución del Tratado estará a cargo de dos instituciones de carácter intergubernamental, ambas con capacidad decisoria: el Consejo del Mercado Común (CMC) y el Grupo Mercado Común (GMC). Al primero, en su calidad de órgano superior, le corresponde la conducción política y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos y plazos para la constitución definitiva del MC. El CMC, que se pronuncia mediante “Decisiones” obligatorias para las partes, está integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de todos los países miembros del MERCOSUR.

Por su parte, al GMC, órgano ejecutivo, le compete velar por el cumplimiento del Tratado, proponer medidas, fijar programas de trabajo y constituir subgrupos de trabajo para avanzar hacia el MC. El GMC, que se pronuncia mediante “Resoluciones” obligatorias, está compuesto por representantes de los Bancos Centrales, Ministerios de Economía y de Relaciones Exteriores de cada uno de los países que conforman el MERCOSUR, correspondiéndole su coordinación a los integrantes del último de los Ministerios señalados. Tanto en el CMC como en el GMC las decisiones deben ser tomadas por consenso y con la presencia de todos los miembros. Por último, se crea una Secretaría Administrativa para funciones básicamente de apoyo.

El Tratado precisa que antes del 31 de diciembre de 1994, se determinará la estructura institucional definitiva de los órganos de administración del MC, que regirá a partir del término de la etapa de transición. Cumpliendo con este compromiso, el 17 de diciembre de 1994 se firmó el Protocolo de Ouro Preto, mediante el cual se refuerza la institucionalidad del acuerdo de integración económica (AIE), en dos sentidos distintos. Primero, se le otorga personalidad

jurídica de Derecho Internacional, lo que habilita al MERCOSUR para negociar y suscribir compromisos internacionales como una sola entidad. Segundo, se amplía de dos a tres el número de órganos con capacidad decisoria, manteniéndose la forma de tomar las decisiones y el carácter intergubernamental de los mismos. Tanto el CMC como el GMC no son alterados esencialmente. La institución decisoria creada es la Comisión de Comercio (CCM), órgano que se pronuncia mediante "Propuestas" o "Directivas", estas últimas con carácter obligatorio. Su función principal es asistir al GMC. El Protocolo de Ouro Preto, que es parte integrante del Tratado de Asunción, consigna que la Secretaría Administrativa del MERCOSUR continuará con sus funciones<sup>2</sup>.

Los elementos presentados hasta ahora permitirían entender por qué en la literatura económica hay un cierto consenso en que el MERCOSUR se destacaría del resto de los esquemas latinoamericanos de integración económica. En efecto, se afirma que al ser un Acuerdo de Integración Económica (AIE) de creación reciente y con propósitos avanzados, tendría amplias y promisorias perspectivas de desarrollo futuro, no sólo en el ámbito comercial sino también en materia de inversiones recíprocas. Este punto de vista positivo también considera importante el hecho de que el MERCOSUR surgió de un sustantivo impulso inicial, apoyado decididamente por los gobernantes de sus países miembros. Además, se señala que serían altas las posibilidades de que se amplíe a otras naciones de América Latina. Por otra parte, un argumento que reforzaría el punto de vista positivo mencionado es que el MERCOSUR, en la medida en que fue constituido en el contexto de un creciente proceso de internacionalización y globalización de la economía mundial y, en el marco de políticas comerciales nacionales de apertura externa, facilitaría el incremento del intercambio recíproco y mejoraría la inserción de sus países miembros en el resto del mundo.

---

2. Además de las cuatro instituciones señaladas, existe el Foro Consultivo Económico-Social y la Comisión Parlamentaria Conjunta.

## **2. Marco de referencia para el análisis del MERCOSUR**

### **Esquema conceptual**

Pese a los avances logrados durante los últimos años, la transformación productiva con equidad de los países de América Latina y el Caribe es todavía una tarea pendiente (CEPAL, 1996). Una condicionante externa fundamental de este proceso es el marco de una creciente globalización e interdependencia económica, que determina la necesidad de que la estructura productiva de los países en desarrollo esté asentada en la competitividad internacional de sus exportaciones y en la sustitución eficiente de importaciones (CEPAL, 1990). Para alcanzar estos objetivos no sería suficiente la apertura de las economías, sino que se requeriría además de grandes esfuerzos internos, deliberados y sistemáticos, tendientes a sostener la estabilidad económica, elevar la tasa de ahorro e inversión y, especialmente, generar un incremento de la productividad local, que tenga en cuenta los intensos cambios tecnológicos mundiales y su modo de introducción y difusión a los aparatos productivos nacionales (CEPAL, 1994a). Ciertamente que no se trata de “un” salto de productividad por una vez en el tiempo, sino de un proceso dinámico que implica un desafío permanente.

Enfocar la transformación productiva como un fenómeno permanente remite necesariamente a conceptualizar la competitividad como un fenómeno sistémico del conjunto de la economía (CEPAL, 1992). Es en este marco que los acuerdos de integración pueden hoy aportar nuevas posibilidades al crecimiento económico de los países de América Latina y el Caribe. Un espacio económico ampliado ofrece una base productiva regional cuya escala favorece las condiciones que determinan la competitividad sistémica de cada uno de los países asociados, facilitando sus procesos individuales de transformación productiva y mejorando la calidad de su inserción internacional. Por lo tanto, parecería claro que un AIE no es un objetivo en sí mismo, sino un medida para contribuir al desarrollo económico de una nación. Esto tiene a lo menos dos implicancias. La primera tiene que ver con que no es necesariamente superior un Acuerdo de Integración Económica (AIE) que persiga objetivos más amplios que el simple libre comercio, si se estima que este último es suficiente para apoyar la transformación productiva de los países miembros. La segunda

---

3. Aparte de la zona de libre comercio, caracterizada por una liberación amplia del comercio recíproco, existen otras formas de integración económica que tienen propósitos distintos. Además de la zona de comercio preferencial y de la unión económica o monetaria, que corresponden a la más simple y más compleja, respectivamente, cuando la zona de libre comercio establece un arancel externo común recibe el nombre de unión aduanera, la que llega a ser un mercado común cuando los factores productivos circulan libremente.

implicancia es que el incremento del coeficiente de comercio o de inversiones recíprocas no es suficiente para dar cuenta del éxito de un AIE, si este crecimiento no viene asociado con un mejoramiento cualitativo de la inserción internacional de los países que lo componen, asunto de gran importancia para las economías de América Latina y el Caribe.

En efecto, el tamaño relativamente pequeño de la economía latinoamericana y caribeña, su bajo nivel de desarrollo y su dependencia del resto del mundo en materia comercial, tecnológica y de inversiones, le ponen límites a lo que cabría esperar de la integración económica regional. Así, un proceso demasiado autocentrado u orientado hacia adentro podría ser disfuncional a una transformación productiva permanente. Además, no sería deseable que la mayor interdependencia regional se materialice a costa de reducir los vínculos existentes o potenciales con socios económicos extrarregionales; sino por el contrario que la especificidad de la relación económica regional induzca condiciones que faciliten el desafío de sostener un incremento adecuado del producto y una inserción dinámica en terceros mercados. En este marco conceptual se inscribe el término "regionalismo abierto", categoría que la CEPAL ha utilizado para designar al proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por las señales del mercado que surgen de la liberación comercial en general (CEPAL, 1994b).

Con el objeto de identificar las principales características que debiera tener un AIE conformado por países en desarrollo, que sea coherente con el marco conceptual señalado, en las páginas siguientes se hace una breve revisión de los fundamentos teóricos de la liberación comercial regional.

## La teoría de la liberación comercial regional

Independientemente de su forma específica, un AIE por ser una alternativa subóptima de liberación comercial, genera beneficios y costos a sus miembros. En el corto plazo los factores positivos corresponden a la creación de comercio y los negativos a la desviación de comercio. Aparte de los efectos estáticos señalados, hacia el mediano y largo plazo se presentan ventajas de carácter dinámico. Por último, los costos del ajuste productivo también constituyen un elemento a destacar en este ámbito conceptual.

## **I. Efectos estáticos**

### **a) Creación de comercio**

Consiste en el incremento del intercambio recíproco que se verifica como consecuencia del traslado desde la producción nacional de alto costo, antes protegida por barreras arancelarias y no arancelarias, a la producción de bajo precio de un país asociado. Estos beneficios serán mayores mientras más alto sea el coeficiente de comercio entre los socios, previo al acuerdo (socios naturales). Además, la creación de comercio estará en relación directa con el nivel anterior de restricciones al intercambio recíproco y con el diferencial de los costos de producción de los países que se asocian (Ffrench-Davis, 1979). La reasignación de recursos productivos en los países asociados inducida por la creación de comercio, implica la necesidad de afrontar los costos económicos derivados del ajuste correspondiente.

### **b) Desviación de comercio**

La desviación de comercio se genera cuando productos que antes del AIE se importaban desde el resto del mundo, por ser más baratos que los de los países que pasan a constituirse en socios, son sustituidos por bienes procedentes de estos últimos, en la medida en que sus precios libres de arancel se hacen ahora más convenientes. Así, se fomenta una producción local más cara e ineficiente que la internacional, incurriéndose en un costo que es directamente proporcional al nivel de los aranceles externos, y a su grado de dispersión, por las distorsiones que ésta genera en las economías. Cabe destacar que la desviación de comercio puede ser atenuada mediante la incorporación o asociación de nuevos socios a un AIE.

Por otra parte, en una zona de libre comercio (ZLC) las importaciones procedentes del resto del mundo pueden ingresar al socio de menor tarifa y posteriormente ser dirigidas libres de aranceles a los miembros que aplican tarifas mayores a las importaciones externas, procedimiento que perforaría las preferencias arancelarias concedidas. Esto puede ser resuelto de dos maneras diferentes. La primera permite que el acuerdo de integración continúe siendo una ZLC, y consiste en la utilización de normas de origen para determinar la nacionalidad de los bienes que se comercializan preferencialmente entre los países socios. La segunda solución convierte a la ZLC en la Unión Aduanera (UA), lo que se logra estableciendo un arancel externo común (AEC).

i) **Normas de origen.** Existen varios criterios para establecer normas de origen, pero los dos más conocidos son el del cambio en la partida arancelaria, y el del valor agregado en la producción local; el último de los cuales es el más utilizado en la práctica. Este procedimiento considera que el producto es nacional del país exportador, cuando en su elaboración interviene una cierta proporción mínima de valor agregado regional. Así, mientras mayor es el coeficiente exigido, más se benefician los miembros más industrializados del AIE porque disponen de una base productiva diversificada que les permite acceder a insumos locales variados y a precios competitivos. Para los países menos desarrollados, en cambio, un alto coeficiente de contenido local es restrictivo porque podría obligarles a sustituir importaciones de materias primas de bajo precio por una producción regional de insumos que puede ser ineficiente, tanto en términos de calidad como de costo, lo que además de condicionar la potencial especialización exportadora de estos países y también su acceso a inversiones externas, reduce la competitividad de sus productos finales en la ZLC y en los mercados internacionales. Ello sugiere que las normas de origen podrían ser de una magnitud funcional a la transformación productiva y al mejoramiento de la inserción externa de los distintos países miembros de un AIE.

ii) **Arancel externo común (AEC).** Un AEC permite que una UA no requiera de normas de origen. Sin embargo, esta normativa continúa siendo necesaria cuando hay excepciones al AEC o si una UA establece una ZLC con otros asociados. La determinación del AEC suele ser conflictiva porque al modificarse los aranceles externos de los países no sólo se altera la magnitud de la protección nacional previa, sino que además se modifica la especialización productiva y la composición del intercambio comercial de cada socio. Luego, los efectos serán distintos para los diferentes países, y su magnitud y signo dependerán de si sus tarifas anteriores aumentan o disminuyen. Así, cuando el arancel nacional se incrementa y el socio en cuestión pasa a importar desde la región, aumentan sus costos por la desviación de comercio, lo que favorece a los exportadores. En cambio, si el arancel nacional se reduce, el país importador debe enfrentar los costos derivados del ajuste de su economía a los nuevos precios, pero al mismo tiempo se le reduce su desviación de comercio, todo lo cual incrementa la presión competitiva que deben enfrentar los socios exportadores. Por otra parte, cuando se implementa un AEC inferior al arancel nacional previo simultáneamente con la liberación del comercio recíproco, es

posible que algunos sectores productivos se enfrenten a una exigencia de ajuste doble. Si estas actividades económicas no cuentan con un apoyo adecuado, podría verse retrasado el cumplimiento de los itinerarios previstos.

## **2. Efectos dinámicos**

Los beneficios dinámicos consisten básicamente en un funcionamiento más racional del aparato productivo que hace más eficiente la producción de bienes y servicios, induciendo un crecimiento del producto que estimula la demanda y la producción nacional, las exportaciones, las importaciones, y así, iterativamente, ocurren nuevos crecimientos del producto que tienden a ser permanentes. Un AIE debería inducir beneficios dinámicos tanto al nivel de la empresa como del sistema productivo.

### ***a) Al nivel de la empresa***

Aunque estos beneficios no son necesariamente exclusivos de un AIE, un espacio ampliado constituye una alternativa privilegiada para favorecer la introducción y difusión de progreso técnico al proceso productivo, y facilitar la materialización de mayores volúmenes de inversión cualitativamente superiores. Todos estos factores, directamente vinculados con el mejoramiento de la productividad y de la competitividad de las exportaciones, se derivan de mercados que funcionan de manera imperfecta. Por ejemplo, la tecnología y su diseminación al aparato productivo, así como la investigación científica y la información, adolecen de falta de transparencia y de externalidades que no son captadas por los precios de mercado. De la misma forma, las inversiones son discontinuas y requieren de un mercado de capitales que por lo general todavía no está lo suficientemente maduro en las economías en desarrollo, lo que afecta de manera especial a las empresas medianas y pequeñas.

Párrafo aparte merecen las inversiones extranjeras que se radican en un AIE conformado por países en desarrollo. Dado que éstas tienden a explicar una parte significativa del crecimiento económico y de la incorporación de progreso técnico al aparato productivo, es importante disponer de mecanismos para promover su localización geográfica en las regiones o países menos desarrollados. En caso contrario, se corre el riesgo de perpetuar condiciones de desigualdad económica y de fomentar una competencia innecesaria por atraer inversiones extranjeras, lo que afectaría la estabilidad de largo plazo de

un proyecto de integración. Por otra parte, cabe tener presente que cuando los aranceles externos de un AIE son relativamente altos o si las normas de origen son demasiado estrictas, los inversionistas extranjeros se ven incentivados a trasladar producción al mercado ampliado para compensar la reducción de exportaciones que les afecta por la desviación de comercio. Ello podría generar presiones importantes en el sentido de mantener condiciones proteccionistas en el AIE.

También un AIE constituye un espacio preferente para potenciar los beneficios dinámicos derivables de las economías a escala y de especialización, lo que puede hacer aconsejable la conformación de acuerdos sectoriales de complementación productiva. Asimismo, teniendo en cuenta que estas ganancias tienden a concentrarse en las manufacturas, sector económico que tiene las mejores perspectivas para “aprender haciendo” mediante su propia práctica productiva (Agosin, 1992); un AIE constituido por países en desarrollo podría requerir, por un tiempo claramente determinado, el uso transitorio de mecanismos de fomento a ciertas actividades económicas que hacia el mediano plazo estén en condiciones de operar competitivamente a nivel externo sobre la base de condiciones de mercado. Se trata, por lo tanto, de rescatar la validez y el sentido de la industria naciente, cuyo argumento central se mantiene vigente en la actualidad, especialmente a la luz de las imperfecciones de la economía mundial y de las dificultades de acceso a los mercados internacionales que enfrentan de manera particular, aunque no exclusiva, las exportaciones de manufactures de los países en desarrollo.

### ***b) Al nivel del sistema productivo***

Esta fuente de beneficios dinámicos, complementarios a los que operan a nivel nacional, radica en factores sistémicos de carácter regional, los cuales, aunque se ubican al exterior de la empresa, son decisivos en la determinación de su competitividad.

En este sentido, es fundamental no sólo la disponibilidad de insumos y servicios privados que hacen más eficiente la producción, sino que también adquieren gran significación algunos servicios públicos (De Melo, Panagariya y Rodrik, 1992). Entre estos últimos, cabría destacar la protección ambiental, la educación, la armonización de normas técnicas, la modernización de los servicios aduaneros, las telecomunicaciones, el transporte y la infraestructura. No deberían subestimarse los beneficios que se derivan de estos elementos, muchos

de los cuales implican más que la sólo reducción de los costos económicos de transacción. Por ejemplo, una reducción del 10% de los costos de embarque internos generada por una mejora de la infraestructura portuaria, puede ser más valiosa para los exportadores potenciales que un aumento en el tipo de cambio real, ya que afecta tanto al precio de sus insumos como a sus ingresos provenientes de las exportaciones (Krueger, 1995). La inversión conjunta del AIE en estas áreas permitiría mejorar la productividad económica de cada uno de sus miembros a un costo promedio inferior al unitario, que difícilmente podría ser solventado de manera individual. Asimismo, dependiendo de los objetivos pretendidos y del grado de desarrollo de un AIE, podría ser funcional o requerible algún nivel de coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales

### 3. Costos del ajuste

Los costos del ajuste económico que se deriven de la liberación del comercio regional serán más altos en tanto mayor sea el intercambio recíproco y menores, mientras más se desarrolle un comercio intraindustrial. Gracias a esto último, las empresas reducen la gama de bienes producidos y se especializan en determinados productos de la rama industrial a la que pertenecen, sin tener que interrumpir sus operaciones (CEPAL, 1990). La magnitud de los costos de ajuste está determinada por las condiciones económicas individuales de los países miembros, lo que debería ser tomado en cuenta en el programa de liberación comercial regional, así como sus posibilidades específicas de reconversión productiva. Esto podría indicar la necesidad de contemplar un mayor número de años para la desgravación de los socios de menor desarrollo económico relativo y que dispongan de una estructura productiva poco diversificada, especialmente si se espera concluir la liberación comercial en un período que por su brevedad podría incluso dificultar el ajuste de los miembros más desarrollados del AIE.

Un programa de desgravación inadecuado puede dar lugar a acciones unilaterales que incluyan la aplicación, con fines proteccionistas, de medidas *antidumping*, derechos compensatorios o cláusulas de salvaguardia. En todo caso, para evitar la utilización indiscriminada de estas disposiciones, es vital que sus normativas sean claras y transparentes, que opere un procedimiento eficiente para la resolución de disputas, y que exista un marco jurídico que

cautele las condiciones de la competencia no únicamente entre los socios, sino también con respecto a las importaciones externas. Sólo en estas condiciones un AIE puede proyectar una imagen sólida y otorgar señales estables a los agentes productivos. Por otra parte, la necesidad de suavizar los costos del ajuste sugiere la disposición de acciones regionales tendientes a favorecer la transformación productiva de las economías nacionales y regionales menos desarrolladas.

En resumen, los beneficios estáticos netos de un AIE, por derivarse básicamente de aspectos relativos a la reducción o eliminación de barreras al intercambio recíproco, se inscriben de manera preferente en el marco de la política comercial tradicional. No obstante que la búsqueda de estas ventajas fue un aspecto determinante de la integración histórica de América Latina y el Caribe, ellas mantienen plenamente toda su vigencia en la actualidad. La maximización de las ganancias estáticas, así como el logro de una distribución equitativa entre los diferentes países miembros de un AIE, lo que no ocurre de manera automática, requieren del impulso de acciones comunitarias. Se ha estimado que las ganancias estáticas son superadas por los beneficios dinámicos que induciría un AIE (Baldwin, 1989 y 1992).

Por otra parte, a diferencia de las ventajas estáticas, los beneficios dinámicos de un AIE tienen que ver más con la esfera productiva y no se derivan espontáneamente de factores relacionados con la simple localización de los recursos naturales (Singer, 1995), sino que son el resultado de acciones deliberadas e implementadas de manera conjunta, que están fuera del ámbito de la política comercial tradicional. Dependiendo del tipo de integración económica que se pretenda, estas iniciativas colectivas pueden ir desde lo estrictamente informativo hasta la creación de instituciones e instrumentos comunitarios especializados que las fomenten. Aunque los acuerdos históricos regionales de integración ya tuvieron en cuenta los beneficios dinámicos, el imperativo de sostener una transformación productiva permanente, asentada en la competitividad internacional de las economías de América Latina y el Caribe, hace que la prosecución de estas ventajas deba ocupar hoy un lugar más destacado que en el pasado.

#### **4. Examen de los cuatro principales instrumentos del MERCOSUR**

Como se señaló en el primer capítulo de este trabajo, el Tratado de Asunción consigna que los cuatro principales instrumentos que regirán durante el período de transición serán: un programa de liberación comercial, un arancel externo

común, la coordinación de políticas macroeconómicas, y la adopción de acuerdos sectoriales<sup>4</sup>.

## **El programa de liberación comercial**

De los cuatro principales instrumentos mencionados, éste es el único que fue precisado en el mismo Tratado. Así, se establece un programa de liberación comercial para el intercambio recíproco “que consistirá en rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas, acompañadas de la eliminación de restricciones no arancelarias o medidas de efectos equivalentes...para llegar al 31 de diciembre de 1994 con arancel cero, sin restricciones no arancelarias sobre la totalidad del universo arancelario”<sup>5</sup> luego, se pretendía que a esa fecha estuviera funcionando una ZLC perfecta. Aún en el marco de avanzadas políticas nacionales de apertura externa de los países miembros del MERCOSUR, es notable la rapidez prevista para el proceso de liberación del comercio recíproco.

El cronograma general determinaba la misma velocidad para la desgravación arancelaria de todos los bienes, especificando dos clases de salvedades. La primera señalaba que las preferencias bilaterales concedidas con anterioridad permanecerían de manera exclusiva en el marco de dichos acuerdos, aunque se estableció que la liberación comercial de estos bienes también debía concluirse a más tardar el 31 de diciembre de 1994. Cabe señalar que los acuerdos bilaterales determinaban que la desgravación de la mayoría de los productos ya sería total entre los años 1991 y 1993. Luego, la multilateralización de estas preferencias habría permitido adelantar para algunos bienes la liberación del comercio recíproco del MERCOSUR, según cuyo cronograma ningún producto concluiría su desgravación antes de fines de 1994. La segunda salvedad al cronograma general de desgravación arancelaria del intercambio recíproco del MERCOSUR radicó en las listas de bienes exceptuados del procedimiento general de liberación comercial.

---

4. Cabe reiterar que los otros tres instrumentos son un Régimen General de Origen, un Sistema de Solución de Controversias, y Cláusulas de Salvaguardia.

5. Artículo 5, inciso a, del Tratado de Asunción.

### *Las listas de excepciones*

Cada uno de los cuatro países socios del MERCOSUR disponía de un número variable de productos a incluir en sus listas nacionales de excepciones, los que quedaban sujetas a un procedimiento especial de desgravación, proceso que Argentina y Brasil debían concluir el 31 de diciembre de 1994, mientras que Paraguay y Uruguay disponían de un año más para hacerlo -presumiblemente porque el Tratado de Asunción no es explícito al respecto- en razón de su menor nivel de desarrollo económico relativo. Podría haber sido aconsejable un período adicional algo superior al establecido, si se tiene en cuenta el grado de avance de la base industrial de los dos países menores de este esquema subregional de integración.

El procedimiento de desgravación para las listas nacionales de excepciones consistía en que cada país reduciría de ellas anualmente un cierto número de bienes. Para culminar sus respectivos procesos en cinco años, Argentina y Brasil retirarían un 20% cada año, mientras que Paraguay y Uruguay, que tardarían seis años, lo harían a razón de 10% en cada uno de los dos años iniciales y de 20% en cada uno de los restantes cuatro años. Se estableció que los productos retirados de las listas pasarían de inmediato y automáticamente a beneficiarse de la preferencia vigente para ese año de acuerdo con el programa general de desgravación. Como resultado, los países evitaron el retiro de los productos más sensibles, lo que hizo que estos bienes fueran dejados para el final, beneficiándose de un mayor tiempo antes de iniciar su desgravación arancelaria. Con todo, la desgravación de estos bienes no contó con la gradualidad que caracterizó a los productos que formaban parte del cronograma general de liberación comercial. Por otra parte, la ausencia de mecanismos comunitarios de apoyo a los procesos de ajuste derivados del establecimiento de una ZLC, no facilitó la desgravación de los bienes exceptuados. En definitiva, la liberación comercial del comercio recíproco no respondió a los plazos inicialmente previstos, por lo que al final del período de transición se estableció un nuevo programa para la desgravación de las excepciones.

### *Las nuevas excepciones*

El nuevo programa, denominado "Régimen de Adecuación", le otorga a los países un plazo adicional de cuatro años para la desgravación total de determinados productos, cuya nómina incluye tanto a bienes que aún

permanecían en las listas de excepciones al final del período de transición, como a los productos por los que hasta agosto de 1994 se habían invocado las cláusulas de salvaguardia MERCOSUR. El nuevo sistema contempla que la preferencia comercial de 100% se alcanzará en cuatro anualidades vencidas de 25%, procedimiento que tiene la ventaja de facilitar la negociación y la operatoria del sistema, aunque no contempla plazos mayores para la desgravación de los productos más sensibles; ello en un marco en que permanece la ausencia de apoyo comunitario al ajuste de los sectores más sensibles, así como también el criterio de otorgar a Paraguay y Uruguay sólo un año adicional para concluir el proceso.

Por otro lado, dado que el Régimen de Adecuación incluyó sólo a los bienes por lo cuales se habían invocado las cláusulas de salvaguardia MERCOSUR, quedaron fuera los productos por los que durante el período de transición se habían aplicado otros procedimientos, para evitar que las importaciones de los socios afectaran muy intensamente a determinados sectores productivos. Las medidas *antidumping*, de carácter nacional, fueron el mecanismo más utilizado<sup>6</sup>. El caso de Argentina es lo suficientemente ilustrativo al respecto, país que a septiembre de 1994 había invocado en diez ocasiones las cláusulas de salvaguardia MERCOSUR contra exportaciones de Brasil y aplicado trece resoluciones *antidumping* a productos de esa misma procedencia. Además, hasta fines de 1994, Argentina había utilizado diversas restricciones no arancelarias y medidas de política comercial tendientes a proteger a determinados sectores afectados por las importaciones procedentes de sus socios del MERCOSUR, particularmente brasileras (Chudnovsky y Porta, 1995). Esta situación en parte se explicaría por las características que ha tenido en este esquema de integración la regulación de las prácticas de comercio desleal de origen intrarregional.

En efecto, durante el período de transición, cuando la práctica de comercio desleal tenía su origen en algún país socio, formalmente se aplicaba un procedimiento de intercambio informativo para reclamaciones y consulta (Decisión 3 de 1992)<sup>7</sup>. Un año después se aprobó un reglamento relativo a la defensa contra las importaciones que sean objeto de *dumping* o de subsidios provenientes de países no miembros del MERCOSUR (Decisión 7 de 1993), normativa que no se extendió al comercio intrarregional. No es claro lo que

6. Algunos de los acuerdos bilaterales suscritos entre países del MERCOSUR establecen la posibilidad de aplicar medidas *antidumping* nacionales. En cambio, en otros acuerdos no se hace referencia al tema como de hecho ocurre, por ejemplo, en el ACE No. 14 suscrito por Argentina y Brasil. Lo mismo sucede en el Tratado de Asunción (ACE No. 18).

7. En cualquier caso, si alguna de las partes se veía afectada por otra podía recurrir al Protocolo de Resolución de Controversias de Brasilia.

ocurrió con la aplicación de esta última disposición, porque al año siguiente se estableció que antes del 31 de marzo de 1995 se presentaría al GMC un proyecto de reglamento común sobre prácticas desleales de comercio y salvaguardias para las relaciones con terceros países (Resolución 108 de 1994), procedimiento que se encontraría retrasado. La misma normativa establece que en el intertanto los países aplicarán sus respectivas legislaciones nacionales y no se menciona la citada disposición del año 1993.

Paralelamente, en 1994 se determinó que para el caso de *dumping* procedente de algún socio los países continuarán aplicando el procedimiento de intercambio informativo para reclamaciones y consulta (Resolución 129 de 1994). Se aclara que a su debido tiempo esta normativa será sustituida por el reglamento común sobre prácticas desleales de comercio y cláusulas de salvaguardia para las relaciones con terceros países, hasta tanto no se adopte el Estatuto de Defensa de la Competencia en el MERCOSUR. Por ahora, lo único que existiría al respecto son pautas básicas sobre defensa de la competencia intrarregional (Decisión 21 de 1994).

Lo anterior indicaría que hasta ahora en el MERCOSUR se le habría otorgado menos importancia relativa a la regulación de las prácticas de comercio desleal intrarregionales que a las extrarregionales, y que ambas normativas se encuentran aún en pleno desarrollo. A esto se agrega que los criterios que hacían posible invocar las cláusulas de salvaguardia MERCOSUR, establecidas para el período de transición, no fueron lo suficientemente claros. Esto implicó que los países también utilizaran como salida, aparte de las restricciones unilaterales al comercio recíproco y del sistema de solución de controversias definido en el Protocolo de Brasilia, las cláusulas de salvaguardia previstas en los acuerdos bilaterales previos, cuyos casos no se incluyeron en el Régimen de Adecuación. Por otra parte, en la actualidad el MERCOSUR no dispone de cláusulas de salvaguardia, las que aumentarían la factibilidad del Régimen de Adecuación.

## El arancel externo común

El Tratado de Asunción especifica que se establecerá un AEC “que incentive la competitividad externa de los Estados Partes”. Luego de arduas negociaciones se logró definir su estructura general, la que comenzó a regir el primero de enero de 1995. El AEC vigente está compuesto de once niveles tarifarios que

van desde 0% a 20% , que avanzan cada dos puntos porcentuales, con un promedio aritmético algo superior a 11%.

### ***Excepciones al arancel externo común***

La estructura general del AEC vigente comprende un número cercano a 8500 posiciones arancelarias, o sea, casi 88% de las que totalizan el universo arancelario. Las posiciones arancelarias restantes están excluidas por alguna de las siguientes razones:

a) Cada país tiene derecho a mantener una cantidad determinada de excepciones al AEC. El número máximo de posiciones arancelarias que pueden contener las listas nacionales de Argentina, Brasil y Uruguay son 300, cuyas vigencias caducarán a fines del año 2000. Paraguay puede exceptuar 399 posiciones arancelarias y mantenerlas hasta el año 2006. Los aranceles de los productos incluidos en estas listas deberán ajustarse, en forma lineal y automática, desde los niveles nacionales hacia el AEC negociado. Cuando la tarifa MERCOSUR es inferior al arancel nacional, este último será reducido, por lo cual se producirá una convergencia descendente. En caso contrario, los aranceles nacionales deberán incrementarse y la convergencia será, por lo tanto, ascendente.

En el caso de Paraguay, todas las excepciones son ascendentes. Algo similar ocurrirá con Uruguay, donde sólo seis posiciones tienen tarifa descendente mientras que todas las restantes ascienden. En Argentina y Brasil la situación es más equilibrada en términos de que algunos tienen ajuste tarifario ascendente y otros descendentes. Luego, los costos originados por la desviación de comercio tenderían a concentrarse más en los países menores que en los socios grandes.

La mayor concentración relativa de costos de desviación de comercio en los países pequeños ya ha generado algunos problemas al interior del MERCOSUR, uno de los cuales surgió cuando Paraguay requirió la posibilidad de eximir del AEC la importación de algunos bienes desde terceros países, sin pago de tarifa cuando éstos no estuvieren disponibles intrarregionalmente. Finalmente se resolvió establecer una normativa al respecto, la que de alguna manera tiende a afectar el AEC. También se han producido situaciones con consecuencias similares inducidas por los socios más grandes, una de las cuales se suscitó cuando Brasil con el objeto de contener su nivel de inflación interna, redujo la tarifa externa a ciertos alimentos e insumos intermedios en marzo de 1995.

Problemas de diferente naturaleza surgen del procedimiento utilizado para reducir los aranceles nacionales cuando la convergencia hacia el AEC es descendente. El sistema al ser lineal y automático, rebaja anualmente los mismos porcentajes para todos los productos de manera independiente a las tarifas previas, por lo que los sectores económicos más sensibles, con aranceles mayores, tienen que reducirlos en proporciones superiores a las del resto de los bienes. Cabe destacar que varios de estos sectores económicos también forman parte del Régimen de Adecuación, por lo que están sometidos a la presión de un ajuste productivo doble. De hecho, Argentina y Brasil han tenido dificultades para realizar la convergencia de sus aranceles nacionales. Por ejemplo, el primero de estos países logró mantener la tasa de estadística de 3% a las importaciones extrazonales. Por su parte, Brasil ha aumentado su arancel externo para la importación de bienes de capital y del sector automotor, aparte de lo cual subió, por un período transitorio, su lista de excepciones al AEC en 150 productos.

b) Dos actividades económicas sensibles que tendrían regímenes especiales, como consecuencia de negociaciones que se realizarían posteriormente. Se trata de los sectores azucarero y automotriz.

c) Los bienes de capital, informática y telecomunicaciones, para los cuales existen regímenes especiales. Para los primeros, el AEC máximo será 14%, con convergencia ascendente para Argentina y descendente para Brasil, ambas a lograrse en el año 2001. Paraguay y Uruguay disponen para concluir su convergencia ascendente de un plazo mayor (hasta el año 2006). Por su parte, en informática y telecomunicaciones el AEC máximo será 16%, proceso que concluirían todos los países el año 2006.

d) Los productos a los que les correspondería un AEC menor a la tarifa que transitoriamente determine para el comercio recíproco el Régimen de Adecuación. El criterio es que en ningún caso la tarifa del comercio recíproco supere al AEC.

En suma, las excepciones al AEC representan en su conjunto sólo cerca de 25% del comercio extrarregional (Bouzas, 1995, p. 8) y se espera que el proceso concluya en el año 2006. Sería beneficioso que en el intertanto el sistema tienda hacia una mayor simplicidad, dado que de alguna manera su actual complejidad habría retrasado su implementación y afectado la fluidez del comercio recíproco. Por otra parte, teniendo en cuenta que el rango tarifario del AEC es reducido, la disminución de los actuales once niveles tarifarios

podría atenuar las distorsiones en los precios relativos y, por esa vía, mejorar la eficiencia económica y la competitividad externa de la producción regional.

A continuación se analiza la normativa de origen del MERCOSUR, ya que dicho instrumento es un mecanismo que opera en un sentido parecido al AEC, porque también se relaciona directamente con el vínculo comercial existente con el resto del mundo.

### *Normas de origen*

La norma general de origen, que rigió durante el período de transición, consideraba que un producto podía gozar de la preferencia arancelaria si resultaba de operaciones de ensamblaje y montaje realizadas en el territorio de un país miembro, cuando el valor de los materiales originarios MERCOSUR era por lo menos 40% del precio de exportación del bien final.

Lo mismo sucedía si, después del proceso de transformación operado en el territorio de un país miembro, la clasificación arancelaria de un producto correspondía a una posición diferente a la de los materiales utilizados en el proceso productivo. Cuando el salto arancelario no se verificaba, bastaba que el valor mínimo de los materiales regionales fuera de 50%, exigencia que también podía regir aunque el producto cambiara de clasificación, si los países miembros así lo determinaban.

Esta normativa fue revisada y modificada al término del período de transición, por lo que a partir de enero de 1995 comenzó a regir una nueva reglamentación, cuya exigencia de contenido regional se elevó a 60% para la generalidad de los casos, coeficiente que también supera al sugerido por la ALADI (50%). Se contemplan, sin embargo, dos tipos de excepciones relativas a los países menores. Así, a los productos paraguayos sólo se les exige un contenido MERCOSUR de 50% hasta el 2001. A partir de esa fecha y hasta el año 2006 se les aplicará la norma general de 60%. Con todo, este tratamiento preferencial es relativo ya que los demás países socios, si detectan un súbito incremento de las importaciones de estos productos, que implique daño o amenaza de daño grave, podrán adoptar salvaguardias hasta el año 2001.

La segunda salvedad surge para los productos del comercio de Uruguay con Argentina y Brasil que se encuentran negociados en los respectivos acuerdos bilaterales previos. Para tales bienes el requisito local exigido es 50% hasta el año 2001. Paralelamente, se estableció un programa de convergencia lineal y automático para reducir de manera gradual el número de estas mercancías

hasta su eliminación total en el año mencionado. Los productos al ser retirados del tratamiento especial, quedan afectos de manera inmediata a una exigencia de 60%, por lo que no está contemplada la gradualidad en el proceso. El tratamiento especial es aplicable cuando la exportación uruguaya de estos bienes a los socios mayores del MERCOSUR está sujeta a cupos, los que si no están ya definidos se acordarán mutuamente, pero respetando los antecedentes comerciales históricos.

Pareciera que el tratamiento preferencial de que gozan los países menores del MERCOSUR en materia de origen, responde a una concesión otorgada por los socios mayores para compensar a los primeros por el hecho de haber aceptado un nivel de AEC superior al que pretendían (Chudnovsky y Porta, 1995). En cualquier caso y más allá de la efectividad de tales concesiones, cabe recordar que una norma de origen demasiado exigente al aumentar la protección del mercado interno, reduce especialmente no sólo la eficiencia productiva de las economías que disponen de una base industrial menos diversificada, sino además sus vínculos comerciales con el resto del mundo. De todas maneras, en el seno de este AIE se espera que las normas de origen caduquen cuando el AEC y la UA funcionen perfectamente, es decir, el año 2006.

### **La coordinación de políticas macroeconómicas**

El Tratado de Asunción establece que la coordinación de políticas macroeconómicas se realizará “gradualmente y en forma convergente con los programas de desgravación arancelaria y de eliminación de restricciones no arancelarias”. Con todo, durante el período de transición no hubo avances sustantivos en esta materia, aunque factores derivados de la inestabilidad macroeconómica de los países afectaron el intercambio recíproco, realidad que se hizo presente de manera muy marcada en dos oportunidades.

La primera se produjo en 1992 cuando Argentina, que venía acumulando un déficit considerable en su balanza comercial con el mundo y también con Brasil desde el último trimestre de 1991, decidió, de manera unilateral, incrementar la tasa de estadística de 3% a 10% sobre todas las importaciones, incluidas las provenientes del MERCOSUR. La causa del déficit comercial de Argentina fue un alto crecimiento de su producto y una ascendente apreciación de su moneda, que coincidió con un aumento del tipo de cambio real de Brasil y una caída absoluta de su nivel de actividad económica, cercana a 1%. Es interesante anotar que el saldo comercial desfavorable de Argentina con el

mundo estuvo radicado básicamente en su relación con Brasil en la fase previa a la adopción de la medida restrictiva mencionada, es decir, en los dos primeros trimestres de 1992. En ambos períodos, el déficit con Brasil fue mayor que el verificado con el mundo, e incluso lo duplica en el último de los trimestres señalados. Luego, sin considerar el comercio con Brasil, el saldo comercial de Argentina con el resto del mundo fue positivo.

El incremento de la tasa de estadística de Argentina fue aceptado por los restantes socios del MERCOSUR, pero únicamente después de que este país se comprometió a que dicha medida se aplicaría sólo de manera temporal a las exportaciones de ellos, opción que se logró sobre la base de negociaciones políticas al más alto nivel y al margen de la propia normativa del Acuerdo. Ello dejó al descubierto la existencia de un vacío institucional, que fue enfrentado de manera flexible e informal, pero que es necesario solucionarlo de manera más estable.

La segunda oportunidad importante en la que factores macroeconómicos afectaron el intercambio recíproco se produjo a principios de 1995, cuando Brasil decidió, en el contexto de un fuerte crecimiento de su economía y con el propósito de reducir la magnitud de su desequilibrio comercial, incrementar a 70% sus aranceles a la importación de automotores y bienes de capital. Con la intención de lograr simultáneamente un mayor control sobre la tasa de inflación, la medida fue acompañada de una disminución de la tarifa externa de ciertos alimentos e insumos intermedios. La iniciativa desató un conflicto de envergadura, el cual también fue resuelto sobre la base de gestiones políticas al más alto nivel y al margen de la normativa del MERCOSUR. El factor principal de la solución radicó en apresurar el trabajo de un Comité Técnico *Ad-Hoc*, creado previamente (1994) para elaborar una propuesta con vistas a la desgravación comercial del sector automotor, cuya tarea había sido completar en junio de 1995, un detalle de las líneas básicas del proceso. Esta labor, luego de complejas negociaciones, fue finalmente concluida en diciembre de 1995, cuando Argentina y Brasil lograron un arreglo bilateral.

Es posible que el poco avance verificado en materia de coordinación de políticas macroeconómicas, se derive de que el Tratado de Asunción no define los objetivos ni las variables económicas que se coordinarían, así como tampoco la profundidad de la coordinación pretendida. Lo ambiguo de este marco explicaría que, aun cuando fue creado un Subgrupo de Trabajo (N° 4) para presentar medidas concretas al respecto, éste no llegó a sugerir propuestas explícitas para la coordinación de políticas macroeconómicas. Esta falta de

precisión del Tratado es extensiva a la coordinación de políticas en diversas otras áreas que el mismo enumera: agrícola, industrial, comercio exterior, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, servicios, aduana, transportes y comunicaciones. Con todo, se constituyeron 11 Subgrupos de Trabajo sobre estos temas. Se trata de Asuntos Comerciales; Asuntos Aduaneros; Normas Técnicas; Política Fiscal y Monetaria relacionada con el Comercio; Transporte Terrestre; Transporte Marítimo; Política Industrial y Tecnológica; Política Agrícola; Política Energética; Coordinación de Políticas Macroeconómicas, y Asuntos Sociales. Aunque en la mayoría de los temas mencionados ha habido algunos avances significativos, son todavía pocos los logros concretos en materia de definición de instrumentos específicos.

Luego de Ouro Preto, se produjeron ciertos cambios en esta estructura (Resolución 20 1995). En efecto, ahora no se contempla ningún Subgrupo de Trabajo, Reunión Especializada o Grupo *Ad-Hoc* que se dedique al tema de la coordinación de las políticas macroeconómicas. En este marco, Argentina propuso durante 1995 la creación de un Consejo de Cooperación Macroeconómica, para facilitar el intercambio de información y ampliar las posibilidades de cooperación sobre la materia, propuesta que fue retomada hacia fines de ese mismo año, cuando se sugirió la creación de un Grupo *ad-hoc* dedicado a la coordinación de políticas fiscales, monetarias y cambiarias (Garriga y Sanguinetti, 1995). Sin embargo y al parecer, en este nuevo contexto todavía no se han logrado avances importantes en materia de coordinación de políticas macroeconómicas en el MERCOSUR.

Tal vez las dificultades que han mostrado los diferentes socios del MERCOSUR para coordinar políticas macroeconómicas, se deba a que algunos de ellos han estado muy centrados en el objetivo de controlar su nivel de inflación interna. Otro elemento importante tiene que ver con que para Brasil la importancia comercial del mercado subregional es recién cercana al 15%.

Complementariamente, la profundidad necesaria de la coordinación de políticas macroeconómicas depende del tipo de AIE del cual se trate. Así, un MC requerirá de una coordinación más compleja que una UA, y lo mismo en esta última con relación a una ZLC. Al respecto, cabe considerar que en rigor el MERCOSUR no ha perfeccionado todavía ninguno de los tres esquemas descritos.

En definitiva, parece importante impulsar el inicio de una coordinación de políticas macroeconómicas, con objetivos realistas y claramente definidos, cuyo factor central sea el establecimiento y la consolidación de mecanismos formales

para un intercambio fluido, sistemático y oportuno de información económica. Asimismo, hasta que el proceso no esté lo suficientemente maduro, debería evitarse que la inestabilidad macroeconómica de los países afecte el intercambio eficazmente en terceros países, facilitando la optimización en el uso de los factores de producción y posibilitando mejores condiciones en términos de economías de escala. Un elemento interesante de este marco regulatorio es que permite que los propios agentes productivos puedan proponer la creación de acuerdos sectoriales (AS).

El citado marco regulatorio habría surgido como respuesta a diversas inquietudes generadas en el sector privado, en particular de Argentina y Brasil. En su mayoría se trataba de empresarios de actividades económicas nacionales sensibles que, habiendo ya logrado excepciones al programa de liberación del comercio recíproco del MERCOSUR, mantenían cierta preocupación básicamente por el efecto negativo que podría generarles la definición del AEC. Los sectores involucrados más importantes eran la agroindustria (principalmente carne bovina, lácteos y arroz), aluminio, automotriz, cuero y calzado, electrónica, farmoquímica, papel y celulosa, química y petroquímica, siderurgia y textil, casi todos con estructuras productivas oligopólicas (López y Porta, 1992).

Otro factor que parece haber operado en el mismo sentido radicaría en que el sector privado buscaba fomentar el intercambio intraindustrial, que venía experimentando una reducción considerable en los años más recientes. En efecto, desde el año 1984 hasta el año 1990 se produce un crecimiento sistemático del comercio intraindustrial en el MERCOSUR, que asciende de 18% a 31.7% del comercio total y de 22.2% a 54.5% del intercambio de manufacturas, principal componente del comercio intraindustrial; este crecimiento fue básicamente consecuencia de decisiones de firmas multinacionales o de sectores oligopólicos, algunos de los cuales, como el sector automotor y de bienes de capital (dos de los más importantes por su magnitud), ya contaban con arreglos previos definidos- en el marco del PICE (Lucángeli, 1993). De acuerdo a la misma fuente, entre los años 1990 y 1992 los coeficientes de comercio intraindustrial de bienes y de manufacturas se reducen de manera apreciable, en particular el correspondiente a estas últimas, que sólo alcanza a 33,7% en 1992.

También es posible que la motivación de los empresarios privados por constituir acuerdos sectoriales haya sido incentivada por el hecho de que los objetivos de éstos no estaban lo suficientemente precisados en el Tratado de Asunción. Sin embargo, el marco regulatorio posterior dejó claro que no cabrían

consideraciones proteccionistas y que no se buscaría un intercambio equilibrado por ramas de actividad, sino que se propendería a lograr una especialización económica racional basada en las ventajas comparativas de los países miembros. Con todo, el marco regulatorio no logró concitar el interés del empresariado por establecer acuerdos sectoriales. Así, hasta fines de 1996 no se creó ningún acuerdo sectorial firmado por los cuatro países, ya que el único que fue aprobado oficialmente (siderúrgico) no contó con la adhesión de Uruguay. Las actividades económicas que lograron avances de cierta importancia corresponden a los textiles, petroquímica, forja, "software", plásticos, veterinaria, vidrio, pinturas, construcción civil, fotográfica y agroindustrial (azúcar y arroz). Los sectores de menor avance relativo son celulosa y papal, bienes de capital, cuero, calzado y manufacturas de cuero, juguetes, electroelectrónica, electrodomésticos, refrigeración y aire acondicionado, y farmoquímico-farmacéutico.

Por lo tanto, aunque el marco regulatorio se orientó de manera correcta en el sentido de sentar las bases para que el comercio recíproco se derive de consideraciones productivas, la inexistencia de acuerdos sectoriales no ha permitido que este instrumento contribuya a la generación de beneficios dinámicos en el MERCOSUR. A esto se agrega el hecho de que tampoco se observa un avance suficiente en otras áreas relacionadas con las ventajas dinámicas que puede proporcionar un AIE. En efecto, son escasas las acciones comunes en materia de infraestructura, transporte y telecomunicaciones. Incluso, en algunos de estos ámbitos han existido iniciativas bilaterales que han estado fuera del marco del MERCOSUR; un ejemplo que cabe mencionar al respecto es la negociación relativa al corredor bioceánico, a lo menos en sus fases iniciales.

No obstante, el tema de las inversiones extranjeras, principal determinante de los beneficios dinámicos, dispone de dos normativas en el MERCOSUR: una para los flujos intrazonales y la otra para los provenientes de terceros países. La primera, que corresponde al Protocolo de Colonia para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (enero de 1994), establece que se asegurará un trato justo y equitativo a estas inversiones, las que tendrán un tratamiento no menos favorable que el otorgado a los inversores nacionales o de terceros países. Con todo, se consigna que los países miembros podrán otorgar condiciones más favorables que las señaladas en el Protocolo, pero sin señalar los límites ni las condiciones de esa mayor preferencialidad.

La segunda normativa, que radica en el Protocolo sobre Protección de Inversiones provenientes de Estados que no forman parte del Acuerdo (agosto de 1994), especifica que éstas no recibirán un tratamiento más favorable que los criterios que se definen en el Protocolo, con lo que se intenta evitar la competencia entre los socios por atraerlas. Los criterios establecidos son que las inversiones extrazonales tendrán un trato justo, equitativo y no menos favorable que el otorgado a los inversores nacionales o extranjeros; ello no sería coherente con el mismo texto jurídico cuando se explicita que los países socios no extenderán a los inversores extrazonales los beneficios de cualquier tratamiento, preferencia o privilegio resultante de su participación o asociación en una ZLC, UA, MC o acuerdo regional similar. Además, la distinción entre inversiones de origen intra y extrarregional se hace muy difusa cuando se trata de inversiones conjuntas o de reinversiones de terceros países.

Los dos cuerpos jurídicos relativos a las inversiones extranjeras, que se crearon hacia el término del período de transición del MERCOSUR, tienen un perfil de tipo conceptual que se orienta fundamentalmente a establecer límites a las acciones permitidas, cuya definición no parece muy precisa. Asimismo, temáticas ausentes son las inversiones públicas y las dirigidas a mejorar la infraestructura, el transporte y las telecomunicaciones, aspectos determinantes para hacer más eficiente el funcionamiento del espacio productivo ampliado.

En resumen, como se infiere del análisis realizado en el presente capítulo, desde el punto de vista de su normativa, el MERCOSUR ha tenido relativamente menos logros en el ámbito de los factores dinámicos de la integración, que en los aspectos estáticos, ya que tanto el programa de liberación comercial del comercio recíproco como el AEC se encuentran altamente avanzados. Aún así, todavía es posible mejorar algunos elementos para incrementar los beneficios económicos del proceso. Entre otros, cabe destacar la liberación del comercio de servicios, la reintroducción de cláusulas de salvaguardia, el reforzamiento de condiciones de competencia, la constitución de un sistema definitivo de solución de controversias, la preocupación por los costos del ajuste y la facilitación de la reconversión productiva, factores estos dos últimos, de gran validez para los países de menor desarrollo económico relativo. Asimismo, la necesidad de disminuir los costos derivados de la desviación de comercio podría hacer aconsejable que hacia el mediano plazo se revisara tanto el grado de exigencia de la norma de origen, así como la dispersión y el nivel máximo del AEC, lo cual contribuiría a darle mayor fuerza a la idea de que el MERCOSUR constituya un espacio económico que propicia una inserción más abierta,

competitiva y dinámica en los mercados mundiales. Con todo, cabe recordar que la incorporación o asociación de otros países al AIE también reduce los costos de la desviación de comercio.

## Resumen y conclusiones

Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay constituyeron el 26 de marzo de 1991 el MERCOSUR, con el objeto de conformar un espacio económico, el 31 de diciembre de 1994, donde sea libre la circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países miembros. Tales propósitos se alcanzarían mediante cuatro instrumentos principales: un programa de liberación comercial; un arancel externo común; la coordinación de políticas macroeconómicas, y la adopción de acuerdos sectoriales. La iniciativa favoreció el dinamismo de las exportaciones recíprocas de bienes en los años noventa. Por otra parte, se observa que el incremento del intercambio intrarregional de bienes de los años noventa habría sido acompañado por una caída de las exportaciones de bienes dirigidas al resto del mundo, lo que ocurría en todos los países, excepto en el caso de Argentina. Este proceso generaría cierta preocupación dado que habría sucedido en un contexto de creciente internacionalización, a lo que se suma que los integrantes del MERCOSUR son países en desarrollo, con baja presencia en la economía mundial, y altamente dependientes de ella en materia de comercio, capitales, inversiones y tecnología, todos ellos elementos fundamentales para su transformación productiva.

Lo anterior motiva a realizar un análisis de los cuatro instrumentos principales del MERCOSUR. El programa de liberación comercial ha tenido logros notables, si bien el proceso no siempre se ha ajustado a los plazos originalmente previstos, lo que se explicaría, entre otras causas, porque la desgravación de los bienes más sensibles no habría contado con todo el apoyo requerido. El arancel externo común está siendo incorporado de manera paulatina y cubriría algo menos del 80% de las importaciones extrarregionales. Por último, se habría avanzado poco en materia de coordinación de políticas macroeconómicas, y aún no se concretarían nuevos acuerdos sectoriales constituidos por los cuatro países socios.

Luego, los instrumentos de mayor éxito relativo habrían sido los relacionados directamente con el comercio, por lo que existiría un conjunto de otros aspectos, vinculados con factores del ámbito productivo, sobre los cuales se propone la creación de una normativa comunitaria, o su perfeccionamiento. Temas cruciales son las inversiones externas; el mejoramiento de diversos

servicios públicos de apoyo al productor, y el desarrollo de infraestructura, transporte y comunicaciones, sin los que no es posible hacer más eficiente el funcionamiento del espacio productivo ampliado, elemento básico para lograr y sostener una inserción internacional competitiva. Con todo, también se plantea que los instrumentos de corte comercial podrían ser objeto de modificaciones que los harían más fructíferos. En suma, el MERCOSUR tendría todavía un amplio margen para incrementar los beneficios económicos potencialmente derivables de un proceso de integración, que se caracterice por impulsar un regionalismo abierto al resto del mundo.

Al respecto, cabe destacar que el MERCOSUR está buscando proyectarse hacia socios económicos externos con los cuales tiene interés en establecer acuerdos comerciales, objetivo que fue logrado con Chile. Asimismo, se encuentran en diferente grado de avance las negociaciones con los restantes países de América del Sur, así como con la Unión Europea, con la cual ya se ha suscrito un Acuerdo Marco de gran amplitud temática. En cualquier caso, sería deseable que los acuerdos que pudieran surgir, tanto de las actuales negociaciones como de otras futuras, superen ciertos factores que se manifestaron en la negociación con Chile; algunos de los cuales se reflejaron en el propio Acuerdo, donde quedaron pendientes las cláusulas de salvaguardia, la normativa sobre solución de controversias, defensa de la competencia y del consumidor. También se postergó la negociación para la liberación del intercambio de servicios, y la desgravación arancelaria de un grupo de productos. Es interesante agregar que varios de estos factores están siendo perfeccionados en el propio MERCOSUR.

Finalmente, está claro que ninguno de los problemas mencionados alcanza a empañar las promisorias perspectivas que tiene el MERCOSUR, cuyos logros más importantes son que en un corto período de tiempo se aproxima a concluir de manera acabada una Zona de Libre Comercio y una Unión Aduanera, a lo que se suma un atractivo nivel de comercio recíproco. Ciertamente que ésto, combinado con un reforzamiento de la relación económica con el resto del mundo y con el propósito de aprovechar toda la potencialidad que ofrece la integración económica regional, puede mejorar la competitividad internacional de los países que constituyen el MERCOSUR. Aunque los desafíos son de alguna envergadura, la oportunidad es propicia para una entidad que cuenta con toda la flexibilidad que caracteriza a los procesos con favorables posibilidades de expansión.

## Referencias bibliográficas

- Agosin, Manuel R. (1992): *Beneficios v costos potenciales de la iniciativa para las Américas: el caso de Chile*, BID/CEPAL (Banco Interamericano de Desarrollo/Comisión Económica para América Latina y el Caribe), documentos de trabajo sobre comercio en el hemisferio Occidental, DT-CHO-9, agosto.
- Baldwin, R. E. (1989): "The growth effects of 1992", *Economic Policy*, octubre.
- (1992): "Measurable dynamic gains from trade", *Journal of Political Economy*, vol. 100, N° 1
- Barbosa, Rubens A. (1993): *Intentos de integración en el Cono Sur hasta el Tratado de Asunción*, Contribuciones 2/93, año X, abril-junio, Buenos Aires, Argentina.
- Bouzas, Roberto (1993): "Apertura comercial e integración económica en el cono sur", *Integración regional v globalización*, Nueva Sociedad, N° 125, mayo-junio.
- (1995): *La agenda económica del MERCOSUR: desafíos de política a corto v mediano plazo*, Serie Documentos e Informes de Investigación, N° 194, FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales), noviembre, Buenos Aires, Argentina.
- Cussing, James H. (1995): "Las salvaguardias en una Zona de Libre Comercio del Hemisferio Occidental", BID/CEPAL (Banco Interamericano de Desarrollo/Comisión Económica para América Latina y el Caribe), *La liberalización del comercio en el hemisferio occidental*, Washington, D.C.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1990): *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (LC/G.1601-P), Santiago de Chile, marzo, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.ó.
- (1992): *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (LC/G.1701/Rev. I-P), Santiago de Chile, abril, publicación de la Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.5.
- (1994a): *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial* (LC/G.1800 (SES.25/3)), Santiago de Chile, marzo.
- (1994b): *El regionalismo abierto en América Latina v el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad* (LC/L.808 (CEG.19/3)), Santiago de Chile, enero.
- (1996): *Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre macro v microeconomía* (LC/G.1898 (SES.26/3)), Santiago de Chile, marzo.
- Chichilnisky, Graciela (1995): "Estrategias para la liberalización del comercio en las Américas", BID/CEPAL (Banco Interamericano de Desarrollo/Comisión Económica para América Latina y el Caribe), *La liberalización del comercio en el hemisferio occidental*, Washington, D.C.

- Chudnovsky, Daniel y Porta, Fernando (1995): *Antes y después de la unión aduanera del MERCOSUR: prioridades de política*, versión corregida del trabajo presentado en la Primera Conferencia Industrial Argentina, Iguazú, septiembre, 1994.
- Da Motta Veiga, Pedro (1993): *Alcanzar un mercado común interno: pesos y resultados*, Contribuciones 2/93, año X, abril-junio, Buenos Aires, Argentina.
- De Melo, Jaime, Panagariya, Arvind y Rodrik, Dani (1992): *Regional integration: an analytical and empirical overview*, documento N° 8, borrador preliminar preparado para ser presentado a la Sesión IV de la Conferencia del Banco Mundial "New Dimensions in Regional Integration", abril, Washington, D.C.
- Ferrer, Aldo (1996): "Mercosur: trayectoria, situación actual y perspectivas", *La integración regional en América Latina*, Revista de Ciencias Sociales Iberoamericanas, N° 24, julio-diciembre, Madrid, España.
- Ffrench-Davis, Ricardo (1979): *Economía internacional: teorías y políticas para el desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (1995): *International financial statistics*. Yearbook.
- Garriga, Marcelo y Sanguinetti, Pablo (1995): *Coordinación macroeconómica en el MERCOSUR: avances registrados y perspectivas*, trabajo preparado para el Seminario sobre Coordinación de Políticas Macroeconómicas, organizado por la Fundación Ebert, Buenos Aires, Argentina, noviembre.
- IRELA (Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas) (1996): *La Unión Europea y el MERCOSUR: ¿hacia una nueva relación económica?*, documento de base, junio, Madrid, España.
- Krueger, Anne O. (1995): "Condiciones para maximizar las ganancias provenientes de una ZOLCHO", BID/CEPAL (Banco Interamericano de Desarrollo/Comisión Económica para América Latina y el Caribe), *La liberalización del comercio en el hemisferio occidental*, Washington, D.C.
- Lavagna, Roberto (1993): *Cambios en la estructura productiva inducidos por el MERCOSUR*, Contribuciones 2/93, año X, abril-junio, Buenos Aires, Argentina.
- López, Andrés y Porta, Fernando (1992): *Los acuerdos sectoriales en el ámbito del MERCOSUR*, Secretaría de Programación Económica, Subsecretaría de Estudios Económicos, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Buenos Aires, Argentina, septiembre.
- Lucángeli, Jorge (1993): *La presencia del comercio intro-industrial en el intercambio entre la Argentina y Brasil*, Separata, Boletín Informativo Techint, N° 275, julio-diciembre.
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (1995): *El comercio internacional 1995*, Ginebra.
- Palmeter, David N. (1995): "Normas de origen en una Zona de Libre Comercio del Hemisferio Occidental", BID/CEPAL (Banco Interamericano de Desarrollo/Comisión Económica para América Latina y el Caribe), *La liberalización del comercio en el hemisferio occidental*, Washington, D.C.

- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (1994): *Síntesis de los resultados de Ouro Preto*, Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales, Buenos Aires, Argentina, diciembre.
- Singer, Hans W. (1995): "¿Es posible una asociación genuina en una Zona de Libre Comercio en el Hemisferio Occidental?", BID/CEPAL (Banco Interamericano de Desarrollo/Comisión Económica para América Latina y el Caribe), *La liberalización del comercio en el hemisferio occidental*, Washington, D.C.
- Tussie, Diana (1996): *Argentina in the global economy: facing the dilemmas*, Serie Documentos e Informes de Investigación, N° 202, FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales), abril, Buenos Aires, Argentina.
- Yeats, Alexander J. (1996): *Does Mercosur's trade performance justify concerns about the effects of regional trade arrangements?*, Washington, D.C.