

REVISTA

de la

C E P A L

NUMERO 53

AGOSTO 1994

SANTIAGO DE CHILE

ANIBAL PINTO

Director

EUGENIO LAHERA

Secretario Técnico



NACIONES UNIDAS

SUMARIO

| | |
|--|------------|
| América Latina y el Caribe frente a la economía mundial | 7 |
| <i>Gert Rosenthal</i> | |
| Afluencia de capitales externos y políticas macroeconómicas | 13 |
| <i>Andras Uthoff y Daniel Titelman</i> | |
| Represión financiera y patrón de financiamiento latinoamericano | 31 |
| <i>Marcos Antonio Macedo Cintra</i> | |
| Políticas de competitividad | 49 |
| <i>Wilson Peres</i> | |
| Política industrial y fomento de la competitividad | 59 |
| <i>Oswaldo Rosales</i> | |
| El regionalismo abierto y la integración económica | 81 |
| <i>Juan A. Fuentes K.</i> | |
| Transformaciones del trabajo femenino urbano | 91 |
| <i>Irma Arriagada</i> | |
| La gestión del agua y las cuencas en América Latina | 111 |
| <i>Axel Dourojeanni</i> | |
| Políticas públicas y competitividad de las exportaciones agrícolas | 129 |
| <i>Milton von Hesse</i> | |
| Agroindustria y transformación productiva de la pequeña agricultura | 147 |
| <i>Alejandro Schejtman</i> | |
| Grupos privados nacionales en México, 1988-1993 | 159 |
| <i>Celso Garrido</i> | |
| Evolución y perspectivas de la reforma y la apertura en China | 177 |
| <i>Li Cong</i> | |
| Orientaciones para los colaboradores de la Revista de la CEPAL | 185 |
| Publicaciones recientes de la CEPAL | 186 |

El regionalismo abierto *y la integración económica*

Juan Alberto Fuentes

*Coordinador Técnico,
Sede Subregional
de la CEPAL en México.*

La integración económica en América Latina ha entrado en una nueva etapa, condicionada por nuevas estrategias de desarrollo emprendidas sobre todo por gobiernos elegidos democráticamente y orientada a ajustarse a una economía mundial cambiada y cada vez más exigente, procurando simultáneamente aumentar la competitividad de los países latinoamericanos. En la primera sección de este artículo se reseñan brevemente los hechos salientes de esta nueva etapa de integración económica y, a continuación, se explican los determinantes principales del significativo crecimiento de los flujos recíprocos de comercio e inversión registrado en la región en los años noventa. En una tercera sección se explora el sentido del "regionalismo abierto", una propuesta formulada por la CEPAL sobre la integración económica actual en la región. Por último, se distinguen algunos de los retos que tal integración podría enfrentar en el futuro.

I

Los hechos salientes de la integración económica en América Latina

Dos fenómenos caracterizan el proceso de integración económica en los años noventa: primero, la proliferación de acuerdos de libre comercio, especialmente a nivel bilateral, y segundo, la gran expansión del comercio y la inversión recíprocos en la región.

1. Características de los acuerdos de integración recientes

Entre 1990 y 1993 se suscribieron por lo menos diez acuerdos bilaterales de libre comercio y 14 más entre 1982 y 1990 (CEPAL, 1994, cuadro II-5). De estos acuerdos Chile ha sido parte en cuatro y Argentina en tres. Además, en 1991 se formó el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), acuerdo de integración que reúne a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.¹ Todos estos acuerdos tienen cinco características en común.

Primero, la cobertura de la liberalización que figura en los nuevos acuerdos de los años noventa, si bien todavía limitada, tiende a ser mayor que antes. De hecho, sólo cuatro de los diez nuevos tratados bilaterales concertados entre 1990 y 1993 incluyen listas "negativas" de productos excluidos del libre comercio, en tanto en los seis restantes figuran listas "positivas" más restrictivas que se refieren a los productos que resultan beneficiados con el libre comercio. No obstante, se trata de un progreso respecto de lo que ocurría recientemente, dado que sólo uno de los 14 acuerdos bilaterales de libre comercio suscritos en los años ochenta contenía una lista negativa. Además, el MERCOSUR incluye el compromiso de eliminar gradualmente todas las excepciones mencionadas en sus listas negativas.

□ Este artículo se basa en una presentación realizada durante la Conferencia "América Latina y el sistema económico internacional en los años noventa: ajustes macroeconómicos y sus alternativas", Universidad de McGill, Montreal, Canadá, abril de 1994.

¹ También se han concretado compromisos de integración más generales, como la asociación de grupos de países (Centroamérica y México, la Comunidad del Caribe (CARICOM) y Venezuela, y el Grupo de los Tres, formado por Colombia, México y Venezuela).

Segundo, en los acuerdos más recientes se contemplan mayores reducciones arancelarias preferenciales que antes. Con frecuencia tales reducciones eran parciales, en tanto que normalmente en las preferencias actuales se eliminan por completo los aranceles.

Tercero, los acuerdos sectoriales restrictivos no revisten gran importancia, con la notable excepción del caso de los automóviles. Se trata de una diferencia considerable con los acuerdos de integración más antiguos como el Mercado Común Centroamericano y especialmente el Grupo Andino, que incluía actividades de programación industrial a nivel subregional. Empero, se corre el riesgo de que las distintas prescripciones en materia de contenido nacional o regional (normas de origen) den lugar a una selectividad sectorial cada vez más notoria, al establecer condiciones que limitan de hecho la expansión del comercio.

Cuarto, habitualmente estos acuerdos no cubren los servicios, con la excepción parcial del transporte marítimo y aéreo. La mayoría de los acuerdos entrañan una integración "superficial" en lugar de "profunda", es decir, se refieren casi exclusivamente al comercio de bienes. Sin embargo, cada vez hay más acuerdos que incorporan cláusulas sobre inversión recíproca, en que se otorga trato nacional o de nación más favorecida a la inversión proveniente de los países asociados. Como el comercio de servicios a menudo supone la inversión extranjera, de hecho estas cláusulas favorecen el comercio recíproco de servicios.

Por último, en general esta nueva ola de integración no ha incorporado la formación o renovación de instituciones comunes. Aunque han proliferado los acuerdos, incluidos algunos ambiciosos como el MERCOSUR, la mayoría de los gobiernos se han mostrado renuentes a crear nuevas instituciones supranacionales permanentes encargadas de promover o vigilar los acuerdos de integración. Una posible explicación de este fenómeno sería el mayor contacto oficioso que existe entre los distintos participantes (funcionarios públicos, partidos políticos, organizaciones no gubernamentales y empresas) a nivel re-

gional y el mayor realismo en cuanto al papel de las instituciones. Concretamente, el mayor escepticismo respecto de las instituciones regionales reflejaría una antigua frustración con dichas instituciones y la necesidad de evitar la institucionalización prematura de un proceso de integración que aún se encuentra en continuo cambio.

2. La expansión del comercio y la inversión intrarregionales

Junto con el aumento del número de acuerdos de integración se advierte una importante expansión del comercio y la inversión intrarregionales. Las exportaciones intrarregionales, como proporción del total de exportaciones, subieron de aproximadamente 11% en 1990 a un 17% en 1992 en la mayor parte de América Latina (es decir, los países integrantes de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)). En Centroamérica aumentaron de 14% a 20% y sólo en el Caribe se mantuvieron constantes. La mayoría de las ex-

portaciones intrarregionales son productos industriales, aunque entre 1985 y 1991-1992 también crecieron considerablemente los productos agropecuarios transados en la región, como porcentaje del total de productos agropecuarios exportados (CEPAL, 1994, cuadro II-2).

Aunque cuesta obtener información sobre la inversión intrarregional, hay algunos indicios de que ha aumentado mucho; las antiguas corrientes de capital de corto plazo se han transformado actualmente en inversiones directas más permanentes, y con una creciente proporción de inversión extranjera regional en los servicios (CEPAL, 1994). También se advierte un proceso gradual de racionalización de las actividades de las filiales de empresas transnacionales, que progresivamente adoptan metas y perspectivas regionales o subregionales en lugar de su antiguo enfoque nacional resultante de producir para mercados nacionales relativamente cerrados en que se había hecho sentir una estrategia de sustitución de importaciones.

II

Las razones de una mayor interdependencia económica

No es posible determinar con certeza la contribución de los acuerdos de integración, en particular los bilaterales, a la expansión del comercio y la inversión intrarregionales. En primer lugar, la mayoría de los acuerdos bilaterales continúan basándose en listas positivas, en que el libre comercio recíproco se otorga sólo a un número limitado de productos, restringiendo así la cobertura de productos sujetos al comercio liberalizado. Segundo, muchos pares de países que no han suscrito acuerdos bilaterales de libre comercio han acusado altísimas tasas de crecimiento del comercio bilateral, más altas que entre otros países que eran partes en acuerdos de integración. Por ejemplo, en 1992, Brasil y Colombia, Brasil y México y México y Venezuela registraron tasas de crecimiento del comercio recíproco más altas que muchos otros pares de países que habían suscrito acuerdos de integración bilaterales o subregionales (CEPAL, 1994).

Si se examinan más detenidamente las tendencias comerciales de la región se pueden encontrar otras explicaciones, posiblemente complementarias, de la

significativa expansión del comercio intrarregional. Primero, el total de importaciones de la región ha aumentado enormemente, de menos de 100 000 millones de dólares en 1990 a casi 150 000 millones de dólares en 1993. Segundo, este incremento espectacular de las importaciones puede atribuirse a menores niveles de protección, economías estabilizadas que acusan síntomas de reactivación y, en cada vez más casos, la apreciación del tipo de cambio. El comercio intrarregional ha crecido como parte de este fenómeno. Cabe mencionar que las importaciones intrarregionales, como proporción del total de importaciones, no muestran aumento alguno si se consideran los países en su conjunto; en 1990 correspondieron a aproximadamente 16% del total de las importaciones de los miembros de la ALADI y a sólo un 14% cuatro años más tarde, en 1993.

De hecho, el crecimiento del comercio intrarregional puede vincularse a procesos unilaterales de liberalización más o menos simultáneos, que han hecho de la proximidad geográfica un factor determi-

nante de las corrientes comerciales. Así pues, los países vecinos que han llevado a cabo la liberalización unilateral, a veces reforzada con acuerdos de integración, han pasado a ser polos importantes que dinamizan la expansión comercial intrarregional. Dichos polos incluyen Argentina y Chile, Brasil y Argentina, Colombia y Venezuela y El Salvador y Guatemala.

Por otra parte, además de la privatización, especialmente en los sectores de las telecomunicaciones y el transporte (Devlin, 1993), la mayoría de los países de la región ha reducido gradualmente el número de sectores reservados para el Estado y los inversionistas nacionales y adoptado normas que no discriminan contra los inversionistas extranjeros

(Calderón, 1993). Y así como la liberalización unilateral ha contribuido a expandir el comercio intrarregional, la desregulación y la privatización han contribuido a aumentar las corrientes de inversión intrarregionales, sobre todo en los servicios, en que no sólo la proximidad geográfica sino también la afinidad cultural son importantes variables explicativas de estas corrientes (Naciones Unidas, 1993). Además de estos factores, el proceso de reestructuración económica de América Latina y la creciente globalización de algunas de las empresas más exitosas de la región han movido a dichas empresas a comenzar a invertir en el extranjero, tanto en América Latina como en otras regiones (Peres, 1993).

III

Hacia un regionalismo abierto

Por tanto, parecería que hay dos fenómenos que promueven la integración en América Latina. Por un lado, la liberalización unilateral, la desregulación y la estabilización han creado condiciones que, "natural" o espontáneamente, favorecen una mayor interdependencia económica entre los países que comparten un espacio geográfico y ciertas características culturales. Además, se suman otras políticas, de carácter preferencial, que pueden fortalecer más la interdependencia. El regionalismo abierto consiste en afianzar los vínculos entre ambos elementos, es decir, entre la integración "de hecho" y la integración impulsada por políticas, de modo tal que aumente la competitividad de los países de la región y constituya, en lo posible, el cimiento que favorezca una economía internacional más abierta y transparente (CEPAL, 1994).

Para que los acuerdos de integración sean coherentes con el regionalismo abierto, deberían cumplir las siguientes exigencias (CEPAL, 1994):

i) Garantizar una liberalización amplia de mercados en términos de sectores, que incluya bienes y servicios, aunque sin excluir los diferentes períodos de transición necesarios para el ajuste gradual;

ii) incluir una liberalización amplia de mercados en términos de países, lo que implica que debiera facilitarse el ingreso de miembros nuevos, especialmente de socios comerciales ("naturales") importantes;

iii) estar regidos por normas estables y transparentes, que favorezcan las reglamentaciones comer-

ciales acordes con lo dispuesto en el GATT y armonicen las normas de conformidad con los acuerdos internacionales;

iv) suscribirse entre países que han logrado estabilizar sus economías, fortaleciendo las instituciones regionales que aportan financiamiento a la balanza de pagos a fin de minimizar las posibilidades de desequilibrios macroeconómicos;

v) aplicar niveles moderados de protección frente a terceros competidores y favorecer la introducción de aranceles externos comunes, en forma gradual, si fuera necesario;

vi) eliminar o armonizar los arreglos institucionales (reglamentos, normas), facilitar la convertibilidad de las monedas o elaborar convenios de pago apropiados y construir infraestructura, todo ello de modo tal que se minimicen los costos de transacción dentro de los países y entre ellos;

vii) adoptar acuerdos sectoriales flexibles y abiertos que favorezcan la transferencia internacional de tecnología;

viii) incluir medidas especiales que favorezcan el ajuste de los países o las regiones de menor desarrollo relativo, incluida la reducción *gradual* de la protección, brindando al mismo tiempo incentivos fiscales para promover la inversión intrarregional;

ix) favorecer mecanismos institucionales flexibles, fomentando la participación amplia de los distintos sectores sociales de los países.

Las cinco primeras condiciones tienen una justi-

ficación bastante ortodoxa. Las dos primeras generarán economías resultantes de la producción a escala y la especialización y, junto con las normas multilaterales estables (iii) y las economías estabilizadas (iv), contribuirían a crear expectativas favorables para la inversión, tanto nacional como extranjera. Las normas multilaterales y armonizadas (iii) reducirán también las pérdidas y los costos administrativos. La razón fundamental para contar con muchos miembros es equivalente a la que favorece a los “socios naturales” (es decir, los que tienen una alta proporción de comercio recíproco), a saber, que se reduce la probabilidad de tener que importar de productores más caros, mientras se facilitan las importaciones de productores más baratos, resultado al que también contribuirán los bajos niveles de protección frente a terceros (v). Los mercados más amplios promoverán también mayores inversiones. Los aranceles externos comunes (v) desalentarán la triangulación y el contrabando y evitarán la necesidad de aplicar normas de origen estrictas, que cada vez se usan más como instrumentos de protección velados.

Quizá la justificación de las siguientes condiciones sea menos conocida o más polémica. Es posible que la reducción de los costos de transacción (vi) elimine completamente la desviación del comercio que provocan las preferencias, ya que puede disminuir el precio de los bienes y servicios producidos en la región por debajo del precio de las importaciones extrarregionales (Reynolds, Thoumi y Wettmann, 1993). Para satisfacer esta condición pueden necesitarse inversiones sustanciales o reformas institucio-

nales profundas, que requieran cuidadosas evaluaciones de costo-beneficio. Los acuerdos sectoriales flexibles que favorezcan la transferencia de tecnología (vii) forman parte de una nueva división del trabajo con exigentes requisitos de información, en que hay una creciente desverticalización de las empresas más grandes, una descentralización geográfica y subcontratación de actividades productivas, y una constante necesidad de innovar y difundir tecnología. Estas actividades también forman parte de lo que puede considerarse un proceso de integración a partir de la innovación.

La propuesta de facilitar procesos de ajuste gradual (viii) se basa en el supuesto de que los mercados no responden de inmediato a los cambios de los precios relativos, especialmente los mercados imperfectos e incompletos, tanto de factores como de bienes y servicios finales, sobre todo en los países subdesarrollados. En el caso de los subsidios que favorecen la inversión intrarregional en los países de menor desarrollo (viii), se supone que los países que ganan más pueden compensar a los que ganan menos o sufren pérdidas, y que el éxito de los acuerdos de integración puede resultar socavado por los países miembros que no se benefician de manera significativa con el proceso de integración. En cuanto a los mecanismos institucionales flexibles (ix), se supone un proceso de integración que aún es relativamente “superficial” y en constante cambio, en tanto la mayor participación de los diferentes sectores sociales es una propuesta que concuerda con el espíritu democrático que predomina en la región.

IV

Retos que enfrenta el proceso de integración

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_3559

