



Documento de Trabajo

ISSN (edición impresa) **0716-7334**

ISSN (edición electrónica) **0717-7593**

CAPÍTULO VI El Regionalismo Latinoamericano o Aventuras Integracionistas Continetales

Dominique Hachette

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DE CHILE
INSTITUTO DE ECONOMIA

Oficina de Publicaciones
Casilla 76, Correo 17, Santiago
www.economia.puc.cl

CAPITULO VI*
EL REGIONALISMO LATINOAMERICANO
O AVENTURAS INTEGRACIONISTAS
CONTINENTALES

Dominique Hachette**

Documento de Trabajo N° 293

Santiago, Mayo 2005

* Este es el sexto capítulo del libro en preparación “Problemas Comunes Latino Americanos Durante el Siglo XX”.

** Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile, Casilla 76, Correo 17, Santiago, Chile. e-mail: hachette@faceapuc.cl

INDICE

1.	INTRODUCCION	1
2.	LOS INTENTOS DE PRIMERA GENERACION	3
3.	JUSTIFICACIONES LATINOAMERICANAS PARA LA INTEGRACION BI O PLURILATERAL	6
4.	EXPERIENCIAS DE PRIMERA GENERACION	8
	<i>ACUERDOS REGIONALES</i>	8
	<i>ASOCIACION LATINOAMERICANA DE LIBRE COMERCIO (ALALC)</i>	9
	<i>ASOCIACION LATINOAMERICANA DE INTEGRACION (ALADI)</i>	12
	<i>ACUERDOS SUBREGIONALES</i>	16
	I. Mercado Común Centro Americano (MCCA)	16
	II. Pacto Andino (PA) – Comunidad Andina de Naciones (CAN)	21
	III. Comunidad del Caribe (CARICOM)	27
5.	¿QUÉ NOS ENSEÑAN LAS EXPERIENCIAS DE PRIMERA GENERACIÓN?	30
	(i) Deficiencias de los tratados	31
	(ii) Factores exógenos a los tratados	36
6.	PROGRAMACION SECTORIAL DE DESARROLLO INDUSTRIAL (PSDI)	39
	(i) Mercado Común Centro y Americano (MCCA)	40
	(ii) Pacto Andino	42
	(iii) Conclusiones	44
7.	LOS ACUERDOS DE NUEVA GENERACION	45
	<i>MERCOSUR</i>	45
	<i>G-3</i>	50
	<i>CHILE</i>	50
	<i>MEXICO Y NAFTA</i>	51
8.	OTRAS ENSEÑANZAS Y CONSTATAIONES	52
	REFERENCIAS	56
	ANEXO I	59

1. INTRODUCCION

Como se explicó en el capítulo anterior, la industrialización mediante la mera sustitución de importaciones fue insuficiente a fines de los cincuenta para asegurar equilibrios macroeconómicos y un crecimiento saludable. El nuevo motor debía ser la industrialización basada en una combinación “área de sustitución de importaciones-cum-exportación”. Iba a ser durante algunas décadas el nuevo leit-motiv y fórmula milagrosa para asegurar una solución armoniosa que iba a permitir cumplir simultáneamente objetivos tan contradictorios como la exportación en el marco de una estrategia de sustitución de importaciones, y una industrialización con potencial exportador. La visión autárquica predominaba y el temor de la competencia de los países industrializados paralizaba las acciones favorables al aumento de las exportaciones y a su diversificación. Se pensaba que un paso dado a favor del intercambio intra-latino americano podía cumplir simultáneamente los dos objetivos, protegiéndose el proceso de industrialización, al mismo tiempo de la competencia del resto del mundo. La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) hoy Comisión Económica para América Latina y Caribe (CEPALC) recomendó entusiastamente que la integración económica continental fuera dicho paso.

Por integración económica se entenderá el esfuerzo o proceso deliberado de incentivar el acercamiento económico con algún(os) socio(s) mediante el intercambio de preferencias. El acercamiento económico puede tomar muchas formas y grados de intensidad: a nivel de un sector productivo (por ejemplo, la Comunidad del Carbón y Acero entre Francia y Alemania, primer paso hacia la Unión Europea después de la Segunda Guerra mundial), a nivel del intercambio de todos los bienes, y/o servicios, a nivel del movimiento del trabajo y del capital entre países, a nivel de la armonización de alguna(s) política(s) micro y/o macroeconómica(s), a nivel de instituciones en la creación de organizaciones internacionales y supranacionales afines, etc. El concepto ha sido utilizado también para describir el esfuerzo de acercamiento físico entre países (con consecuencias económicas) por la vía de la infraestructura (pasos, caminos, puertos y otras facilidades de transporte).

La integración es en realidad un proceso continuo que admite distintos grados de intensidad y cuyo extremo superior consiste en la transformación de varias economías nacionales en una sola sujeta a las mismas reglas económicas (moneda común, entre otras como es el caso de los EEUU y de la Unión Europea hoy día). En su acepción

regional, implica acercarse a uno o varios socios simultáneamente o sea el concepto de integración utilizado en este capítulo implica "discriminación". Un país otorga un tratamiento preferente a otro(s) en alguna(s) de las áreas indicadas, a cambio de preferencias en el propio¹. Por lo tanto, esta integración contradice la Cláusula de la Nación Más Favorecida (NMF), uno de los pilares de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que vela por la aplicación de las reglas del juego en el comercio internacional desde 1947². Esta Cláusula establece que un país deberá recibir las exportaciones de cualquier país del mundo en las mismas condiciones establecidas por el primero para su socio "preferido". Sin embargo, la discriminación envuelta en la integración ha sido aceptada de facto por el peso político europeo dentro de la OMC que ha impuesto su punto de vista después de la Segunda Guerra Mundial cuando algunos países europeos hacían esfuerzos para revitalizar el intercambio mediante acuerdos comerciales bi o plurilaterales, por tanto en forma limitada o discriminada. El éxito de esta experiencia iba a ser cuestionable para Latino América que intentó emular la forma sin discernir la existencia de un contexto esencialmente distinto.

Cuando el acuerdo entre socios abarca un universo limitado de bienes y/o las preferencias otorgadas al socio sobre sus exportaciones al país tienen una cobertura incompleta, se habla de un Acuerdo Preferencial Acuerdo de Complementación Económica (ACE). La mayoría de los acuerdos comerciales firmados entre países latino americanos pertenecen de facto a esta categoría aunque su denominación actual haga pensar de otra manera. Si la cobertura y preferencias son totales se habla de un Acuerdo de Libre Comercio (ALC) que se transforma en una Unión Aduanera (UA) cuando los socios establecen un arancel externo común (AEC). Si a ello se agrega algunos elementos de armonización de políticas estamos frente a un Mercado Común (MC): este sería el caso de MERCOSUR con sus esfuerzos de coordinar la política macroeconómica, una vez que desaparezcán todas las excepciones existentes a las reglas de juego de un Mercado Común. Este fue el objetivo del Pacto Andino, objetivo nunca

¹ Por preferencias debe entenderse una reducción del costo de importación o de exportación para los productos (servicios) del (de los) socios comercial (es) elegidos.

² Hasta 1995, el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) veló por esta tarea. En 1996, como consecuencia de la Ronda Uruguay, fue reemplazado por la OMC a la cual se asignó mayores responsabilidades.

alcanzado. La Unión Económica (UE) y Unión Monetaria (UM) son grados más profundos de integración ya que involucran una mayor armonización de las políticas nacionales, y en particular, de la política monetaria-cambiaria que bajo una Unión Monetaria es llevada a cabo por una entidad única (por ejemplo, el Banco Central Europeo). El mejor ejemplo de Unión Monetaria completa y exitosa es la economía de los EE.UU.

En este capítulo, se intentará recrear en la segunda sección los intentos latino americanos de integración "de primera generación" o sea de los sesenta. En la tercera sección, se explicará su razón de ser mientras los motivos de su fracaso (al menos relativo) serán presentados en la cuarta sección. La quinta sección analizará, la programación industrial, aspecto particular del MCCA y del Pacto Andino mientras que la sección siguiente desarrollará sucintamente las nuevas experiencias o "los intentos de segunda generación" de fines de los ochenta y principalmente de los noventa. El capítulo terminará con constataciones y enseñanzas.

2. LOS INTENTOS DE PRIMERA GENERACIÓN

Bulmer-Thomas cuenta que en 1940, el ministro argentino de hacienda, Federico Pinedo, sugirió la creación de una unión aduanera de las repúblicas del sur, "y una conferencia en Montevideo de los cinco países del Río de la Plata estuvo cerca de adoptar dicha idea en enero de 1941" (Bulmer-Thomas, 1995). En ese tiempo, el Gobierno Argentino intentaba promover la industria y buscaba mercados para ella. Este sería un anticipo de lo que ocurriría en América Latina a partir de los sesenta por la misma razón y de MERCOSUR en los noventa³. Fracasando esta iniciativa, los países latino americanos se embarcaron en acuerdos bilaterales que proveían concesiones arancelarias y no-arancelarias las cuales parecen haber incentivado exportaciones e importaciones intra-latino americanas, pero solo durante la duración de la Segunda Guerra Mundial. El aumento del comercio intra-latino americano puede sin embargo ser achacado, al menos parcialmente, al cierre de los mercados industrializados. Estos

³ Algunos países europeos habían tenido alguna experiencia anterior a 1940 en esta área.

acuerdos bilaterales permitieron "ahorrar divisas escasas" pero fueron soluciones muy ineficientes⁴.

Estos acuerdos bilaterales complementaron el sistema inter-americano de cooperación económica estimulado por los EE.UU que quería asegurarse ciertas materias primas "estratégicas" para alimentar el esfuerzo bélico en el cual estaba involucrado. Los objetivos declarados de este esfuerzo eran: (i) promover el comercio intra-latino americano, (ii) estimular el intercambio con los EE.UU de productos no-competitivos y la industrialización latino americana. Sin embargo, una vez acabada la guerra, el comercio intra-latino americano volvió a sus niveles de pre-guerra.

Los esfuerzos internacionales de post-guerra fueron más bien marcados por una multilateralización creciente a la sombra del Acuerdo General de Tarifas y Comercio (GATT) y estimulado por los EE.UU que había tomado el liderazgo de la liberalización comercial. Sin embargo, algunos países europeos se embarcaron a partir de fines de los cincuenta en la aventura integracionista que, si bien, era discriminatoria, los incentivó a profundizar el grado de apertura y alcanzar paulatinamente una unión monetaria antes de fines del Siglo XX.

Los países relativamente más grandes y/o más industrializados del Continente (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay) estaban empeñados en profundizar el proceso de sustitución de importaciones basado en la industrialización. Los esfuerzos de industrialización eran cada vez más costosos a medida que se profundizaba el proceso. Los primeros pasos lógicos o económicos habían ido en la dirección del desarrollo de industrias livianas de bienes de consumo (agroalimenticio, en particular) con tecnologías simples y altos costos de transporte entre países del Continente. Luego habían aparecido empresas de productos de línea blanca, de tecnología más sofisticada, las cuales fueron desarrolladas a la manera de industrias de armaduría, favorecidas por el régimen de aranceles escalonados (más bajos para el insumo y más altos para el producto final). Estas, sin embargo, presentaban problemas por sus altos costos dada la estrechez de los mercados domésticos (no podían aprovechar de eventuales economías de escala) y la imposibilidad virtual de exportar a países latino

⁴ Son ineficientes porque (i) para ahorrar divisas buscan artificialmente el equilibrio comercial; (ii) el mismo producto es vendido a diferentes precios según el país; los criterios de discriminación o bien son políticos o dicen relación con algunas características de los otros bienes intercambiados o del saldo comercial potencial.

americanos por las barreras comerciales infranqueables.

La demanda por productos manufactureros, a su vez, se veía limitada por las modestas tasas de crecimiento del ingreso y por su distribución muy desigual que limitaba significativamente el poder de compra para la mayor parte de los nuevos proyectos industriales (línea blanca, automóviles, etc.).

El deseo de profundizar el proceso de industrialización implicaba lanzarse en industrias usuarias (en el mundo industrializado) de tecnologías generadoras de economías de escala pero muy intensivas en capital, factor escaso y caro en Latino América y que necesitaban mercados más amplios que los domésticos para beneficiarse de las reducciones de costo concomitantes con la escala de producción⁵. La apertura de los mercados domésticos a la inversión extranjera fue una respuesta parcial. Pero, los mercados, demasiado pequeños para estimular la competencia intra-sectorial, iban a ser controlados forzosamente por multinacionales y ello iba al encuentro de los sentimientos nacionalistas vigentes en Latino América.

Otros países abrían sus economías al exterior buscando mercados más amplios (los asiáticos); sin embargo, los latino americanos se mantenían encerrados en parte por traumas remanentes de la Gran Depresión, en parte por nacionalismos exacerbados, en parte por el pesimismo exportador diseminado por la CEPAL que todavía creía a fines de los sesenta que " los países subdesarrollados no tienen ni los recursos ni la habilidad tecnológica de competir con otros en el mundo en desarrollo, y menos aún en el mundo industrializado. Y aunque pudieran hacerlo, la experiencia indica que encontraría una fuerte oposición" (CEPAL, 1970).

Sin embargo, aún en los países latino americanos más industrializados se formaban grupos conscientes de los inconvenientes de los altos costos de producción domésticos interesados en ampliar los mercados pero siempre que fuera al amparo de una alta y firme protección de la competencia externa. En este contexto, la CEPAL y algunos políticos destacados sugirieron una solución intermedia (entre el status quo y la apertura total unilateral), la integración regional. Inspirada en los esfuerzos integradores europeos, ella consistía "teóricamente" en rebajas y/o eliminaciones de las altísimas barreras aduaneras y no aduaneras que obstaculizaban el comercio intra-latino americano manteniéndolas altas (las barreras) hacia el resto del mundo. Se partía de los supuestos

⁵ Además, escaseaba las habilidades para el manejo eficiente de dichas tecnologías.

(o efectos esperados) que: (i) esta medida era la clave para la ampliación automática del mercado doméstico de cada país, (ii) el mercado iba a ampliarse significativamente, al menos lo suficiente para reducir los costos medios de producción mediante el aprovechamiento de economías de escala, (iii) se iba a generar una reasignación más racional de las industrias dentro de Latino América de manera tal que cada productor iba a internalizar plenamente las economías de escala, (iv) iba a diversificarse tanto la composición como el destino de las exportaciones latino americanas, (v) había buena disposición política y comprensión de la trascendencia de la decisión para el futuro industrial (y de crecimiento) de América Latina.

Desafortunadamente, los resultados fueron bien distintos a los esperados. Pero, antes de analizar lo que se hizo efectivamente y los resultados obtenidos, es importante reiterar que la integración económica ha tenido otras justificaciones en Latino América que la presentada. Estas son analizadas brevemente a continuación y serán subrayadas en las instancias pertinentes dado que la importancia relativa de cada cual fue alterándose en el tiempo.

3. JUSTIFICACIONES LATINO AMERICANAS PARA LA INTEGRACIÓN BI O PLURILATERAL

Además de ser considerado un mecanismo incentivador de la industrialización, escogida para ser motor de desarrollo como vimos en los capítulos precedentes, fueron apareciendo con el tiempo otras justificaciones económicas y algunas políticas.

Las razones económicas incluyen:

- (i) la facilitación del intercambio de bienes (industriales y otros) obstaculizado por el cierre de mercados industrializados por guerras u otras razones que aumentan significativamente el costo de transporte. Si bien la recaudación fiscal había estado muy presente en el origen de los impuestos al comercio exterior además de ayudar a resolver los problemas de balanza de pagos en los treinta, se

transformaron paulatinamente en herramientas proteccionistas a partir de los cincuenta⁶;

- (ii) la facilitación de pagos dentro de un marco de escasez significativa de reservas internacionales convertibles. Este argumento tiene al menos dos facetas bien distintas. La primera dice relación con un "objetivo" del acuerdo comercial que implica la búsqueda de una balanza comercial equilibrada con el socio para ahorrar divisas. Este objetivo cuasi-mercantilista e ineficiente (ver nota de pie 5) aunque no explicitado en los términos de los acuerdos comerciales vigentes ha estado muy presente en las mentes de los creadores de dichos acuerdos y en el proceso de negociación de ellos. La segunda faceta dice relación más bien con la institucionalización de acuerdos monetarios-financieros ahorradores de divisas como fueron los acuerdos de compensación.
- (iii) posteriormente, los acuerdos comerciales concentrados en el intercambio más expedito de bienes, incluirán también facetas adicionales como servicios, inversión extranjera, arancel externo común (AEC), normas de origen, infraestructura, normas anti-dumping, salvaguardias, armonización de políticas, instituciones (para resolver litigios, políticas, financieras, etc.), programas industriales, etc.
- (iv) no perder el tren de los "bloques". Se ha puesto de moda este argumento en el Continente para justificar la firma de acuerdos comerciales recientes (por ejemplo, Chile con MERCOSUR, EU y USA). Este argumento está basado en la supuesta existencia de "bloques" económicos. La lógica aparente de dicho argumento es que más vale estar acompañado que solo para enfrentar dichos bloques y/o, más vale crear un bloque y ser miembro de él para enfrentar a los demás eventuales bloques.
- (v) finalmente, imponer disciplina macroeconómica. Los equilibrios macroeconómicos son importantes para maximizar el crecimiento potencial y evitar costos indeseables de desempleo, inflación, devaluación, etc. Es posible que un país no tenga ni las instituciones idóneas ni la configuración política para

⁶ La desaparición paulatina de los impuestos sobre las exportaciones, el aumento en los aranceles sobre las importaciones y la multiplicación de las barreras no arancelarias apoyan esta hipótesis.

alcanzar dichos equilibrios y busca en la asociación un marco macroeconómico adecuado que no puede imponer de otra manera⁷.

A su vez, algunas razones políticas ayudan a explicar el sesgo pro integración económica de la política comercial continental, al menos en el papel. Ellas dicen relación con: (i) el reforzamiento del poder de negociación de cada socio individual y (ii) el estímulo al apoyo mutuo en todas las circunstancias que lo ameriten (no hubo en América Latina, a diferencia de Europa, el acicate del enemigo cercano poderoso ni la lucha para demostrar la superioridad del sistema capitalista que le diera ponderación a ese objetivo).

4. EXPERIENCIAS DE PRIMERA GENERACIÓN

Dado que el capítulo intenta analizar la experiencia latinoamericana en materia de integración económica, el análisis histórico se organizará básicamente alrededor de los principales esquemas integracionistas plurilaterales presentados en el Cuadro 6-1. Puesto que la mayoría de ellos se insertan dentro del marco institucional de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) posteriormente transformada en Asociación Latino Americana de Integración (ALADI), el esquema de la primera servirá naturalmente de foco central de las secciones siguientes.

ACUERDOS REGIONALES

El primer esfuerzo integracionista plurilateral institucionalizado en América Latina reunió a las economías sudamericanas y México en una Asociación Latino Americana de Libre Comercio (ALALC) establecida por el Tratado de Montevideo de febrero de 1960 (Cuadro 6.1). Casi simultáneamente, los países de América Central menos Panamá establecieron, a principios de los sesenta, un Mercado Común Centroamericano (MCCA). Pero, la frustración generada por el empantanamiento del proceso integracionista dentro de ALALC generó una reacción de parte de un subconjunto de socios de ALALC que deseaban profundizar sus relaciones más rápidamente los cuales, para esos efectos, crearon el Pacto Andino en 1969. Con

⁷ Al menos, si ese no era objetivo explícito del acuerdo, podría resultar en una consecuencia inesperada.

posterioridad, los mismos socios de ALALC, desilusionados de la experiencia de los dos decenios de agotadoras y poco productivas negociaciones, renovaron las estructuras de la institución creando, en 1980, una variante más moderna y ambiciosa llamada Asociación Latino Americana de Integración (ALADI).

Cuadro 6-1: Acuerdos de Integración Plurilaterales

Nombre del Pacto	Año Creación	Objetivo	Países Suscritos
Asociación Latino Americana de Libre Comercio (ALALC)	1960	MC	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela.
Asociación Latino Americana de Integración (ALADI)	1980	MC	IDEM
Mercado Común Centroamericano (MCCA)	1961	UA	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua.
Pacto Andino	1969	MC	Bolivia, Ecuador, Colombia, Perú, Venezuela.
Comunidad del Caribe (CARICOM)	1973	MC	Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, San Cristóbal, Dominica, Granada, St. Kitts y Nevis, Guyana, Jamaica, Monserrat, Sta. Lucía, Suriname, St. Vincent, Trinidad y Tobago.

A pesar de resultados poco alentadores en los ochenta, las experiencias más recientes de integración (MERCOSUR, los acuerdos bilaterales firmados por Chile, y otros listados más abajo) derivan también del mismo marco institucional:

ASOCIACION LATINO AMERICANA DE LIBRE COMERCIO (ALALC)

Los suscriptores de ese acuerdo fueron los países sudamericanos y México. Su objetivo era establecer una zona de libre comercio en un período de 12 años, lo cual implicaba eliminar todas las barreras comerciales al intercambio de bienes entre los diez socios. Las negociaciones para el intercambio de preferencias se efectuaban en forma recurrente en dos frentes: el bilateral y el regional. En el primero, pares de países establecían reducciones arancelarias y de barreras no arancelarias sobre partidas

arancelarias contenidas en listas nacionales. En el segundo, se negociaba las rebajas sobre productos incluidos en una lista regional. Diez años después del nacimiento de ALALC, si bien un gran número de partidas arancelarias habían sido negociadas, faltaba lo esencial del intercambio potencial y la lista regional sólo incluía *commodities* que “podrían” ser considerados eventualmente para recibir trato regional preferente (cacao, café, algodón y plátanos) pero que no lo recibieron, y aunque lo hubiesen recibido no habría tenido mayor importancia dado que ya gozaban de aranceles bajos antes de 1960.

La Cámara de Compensación creada a mediados de los sesenta tuvo un mayor éxito. Los objetivos de esta institución fueron: (i) el minimizar el uso de reservas siempre escasas en el comercio intra-latino americano y (ii) el otorgar crédito para saldar los desequilibrios comerciales entre países. Un tercio del comercio intra-ALALC gozaba del privilegio de la compensación a principios de los sesenta, y dos tercios a principios de los ochenta.

No hubo consideraciones para las economías relativamente menos desarrolladas del club; tampoco esfuerzos de crear instituciones para financiar proyectos a través de las cuales podrían transferir recursos a los menos desarrollados.

Cuadro 6-2: Intercambio Comercial de ALALC-ALADI, 1960-2000

EXPORTACIONES									
(Porcentaje y US\$ miles MM)									
	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
ALALC / ALADI (%)	7,7	8,8	9,9	13,5	13,6	8,1	10,9	17,1	13,0
Resto A.L. (%)	1,6	2,9	2,6	3,9	1,8	2,3	2,2	2,0	2,3
Resto del Mundo (%)	90,7	88,3	87,5	82,6	84,6	89,6	87,0	80,9	84,7
Total (%)	100	100	100	100	100	100	100	100	100
TOTAL (US\$ miles MM)	7,3	9,5	12,8	29,7	80,3	87,7	112,1	206,1	332,6
IMPORTACIONES									
(Porcentaje y US\$ miles MM)									
	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
ALALC / ALADI (%)	8,7	11,9	10,8	11,1	12,7	12,9	12,9	18,6	15,1
Resto A.L. (%)	0,2	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2
Resto del mundo (%)	91,1	88,0	89,0	88,6	86,9	86,8	86,8	81,1	84,7
Total (%)	100	100	100	100	100	100	100	100	100
TOTAL (US\$ miles MM)	6,5	7,0	11,7	36,0	85,7	55,1	94,1	189,4	282,3

Fuente: Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, varios años, CEPAL.

Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y El Caribe, 2000-2001, CEPAL.

La información disponible sugiere que el efecto incentivador del Tratado sobre el comercio intra-ALALC, fue muy reducido pero no nulo (Cuadro 6-2), dado que se duplicó la importancia relativa del comercio intra-ALALC en el comercio total de los países socios. Sin embargo, es difícil demostrar que este aumento sea consecuencia exclusiva del Tratado: (i) dado el escaso intercambio intra-latino americano en los cincuenta, se podía esperar que esta proporción fuera aumentando “naturalmente” entre socios y sobretodo entre vecinos a medida de que mejorará la información (en cantidad y calidad sobre productos y mercados), de que bajaran los costos de transporte entre los distintos países, de que aumentarán los ingresos y cambiarán los gustos. Pero, no se puede descartar que una parte del aumento observado haya resultado de la reducción de barreras comerciales estimuladas por las negociaciones; (ii) y, dado que la participación de las exportaciones de los países de ALALC con el Resto de América Latina, países con los cuales no tenían intercambios de preferencias, también se duplica entre 1960 y 1975 (Cuadro 6-2). Este Cuadro indica un aumento en términos absolutos significativo en los ochenta consecuencia de la urgente necesidad de muchos países continentales, asediados por el costo de la deuda externa (servicio y amortización), de generar saldos menos negativos en su balanza comercial.

Pero, la pregunta más pertinente es si el Tratado incentivó o no la producción y comercio de manufacturas en las distintas economías pertenecientes a ALALC. Bulmer-Thomas, en base a informaciones de Thoumi, muestra un aumento de la ponderación de productos manufactureros dentro de las exportaciones intra-regionales entre 1965 y 1975 (Bulmer-Thomas, 1995, Cuadro 9.3). Aunque estén incluidos todos los países latino americanos y no solo los diez de ALALC, los resultados parecen coherentes con las esperanzas puestas en la integración para estimular el intercambio de productos manufactureros, pero no así su concentración: los resultados están básicamente determinados por las exportaciones de las multinacionales de Brasil y México en las áreas químicas y de equipos de transporte⁸. Desafortunadamente, los resultados son

⁸ Los segundos han gozado desde antes del nacimiento de ALALC de un tratamiento especial fuertemente proteccionista en todos los países donde se han instalado. Su comercio intra-regional se ha efectuado dentro de un marco paralelo, o sea con reglas especiales de juego. De hecho, hasta el día de hoy, mantiene un status especial en MERCOSUR, NAFTA, los acuerdos bilaterales chilenos, etc.

insuficientes aún para ilustrar (y menos para demostrar) el eventual impacto profundizador y concentrador en la producción manufacturero del proceso integrador.

ASOCIACION LATINO AMERICANA DE INTEGRACIÓN (ALADI)

En 1980, con el Tratado de Montevideo, la ALALC se transforma en ALADI. Participan los mismos socios de ALALC y su objetivo de largo plazo es el establecimiento en forma gradual y progresiva de un mercado común latino americano. Las normas y mecanismos definidos en ese tratado, así como las que dentro de su marco pueden establecer los países miembros, tienen por objetivo: (i) la promoción y regulación del comercio recíproco, (ii) la complementación económica y (iii) el desarrollo de las acciones de cooperación económica que ayuden a la ampliación de los mercados⁹. ALADI establece un área de “preferencias económicas”, en la cual se instituyen tres tipos de esfuerzos de operabilidad: (i) tarifas referentes a nivel regional, (ii) acuerdos de alcance regional y (iii) acuerdos de alcance parcial para en el largo plazo, lograr una gradual multilateralización. El énfasis sobre el intercambio de bienes es menos notorio que en su primera versión (ALALC). Es más realista. Sin embargo, está presente el interés de fomentar la industria y su productividad en el marco de la estrategia de sustitución de importaciones todavía en voga.

Muchos han sido los acuerdos negociados dentro del marco de ALADI. Basta mencionar unos pocos. Los Acuerdos de Cobertura Zonal como el Pacto Andino, MERCOSUR, el Grupo de los Tres, el Mercado Común Centroamericano y la Comunidad del Caribe. Entre los Acuerdos de Cobertura Parcial destacan 32 Acuerdos de Complementación Económica (ACE) entre los cuales se mencionarán el ACE 14 entre Argentina y Brasil, base para lo que más tarde sería el MERCOSUR, los ACE 16, 17, 22, 23, 24 entre Chile y Argentina, México, Venezuela y Colombia respectivamente, aquel que dió nacimiento al Acuerdo entre Chile y MERCOSUR (el ACE 35) y aquellos que dieron nacimiento o permitieron profundizar otros acuerdos bi, tri o multilaterales. También, hasta 2000, se han firmado 40 Acuerdos de Renegociación del llamado “Patrimonio Histórico” (todos menos uno de corte bilateral), dieciocho Acuerdos Comerciales que comprometen entre dos a seis miembros; dos Acuerdos Agropecuarios; ocho Acuerdos de Promoción de Comercio; nueve de “otras modalidades de comercio” y

⁹ CEPAL, 1994, p. 5.

treinta y un Acuerdos celebrados entre un país miembro y otros países de la región latino americana y el Caribe¹⁰.

La mayoría de estos acuerdos, aparte de tener una cobertura geográfica limitada, se aplican igualmente a limitadas listas de productos en un marco de intrincados programas de desgravación¹¹. Esto ha hecho la transición difícil. En la práctica, se ha dado un marcado énfasis en iniciativas bilaterales y subregionales, en desmedro de las multilaterales, lo cual amenaza la convergencia de dichos acuerdos parciales hacia una multilateralización del intercambio entre los países miembros.

Los Acuerdos que más han proliferado en los últimos años son los de Alcance Parcial de Complementación Económica¹². Una característica común a estos acuerdos es la aplicación de un tratamiento preferencial a las importaciones procedentes del país copartícipe en relación a las provenientes del resto del mundo. La desgravación arancelaria que forma parte de todos los acuerdos se aplica a una lista de productos (generalmente lista positiva; también existen casos de listas negativas). En casi todos ellos, las preferencias acordadas son parciales, es decir, no llegan al 100% de los aranceles aplicables a las importaciones procedentes de terceros países, lo cual indicaría una cierta cautela al conceder estas preferencias tarifarias a través de estos acuerdos. Operacionalmente, los esquemas de integración de esta naturaleza pueden denominarse “acuerdos de liberalización superficial” (que en términos generales proponen la reducción de aranceles y la no aplicación de barreras no tarifarias adicionales al comercio de un conjunto negociado de bienes, que normalmente constituye la minoría de los transados entre los países socios).

Por lo general, las concesiones que otorgan los acuerdos de “liberalización superficial” tienen una duración definida (uno a seis años), pero pueden prorrogarse si la voluntad de las partes así lo dispone; en consecuencia, los acuerdos no tendrían un carácter permanente.

Hoy día, prácticamente la totalidad de la primera versión de los acuerdos bilaterales de complementación económica suscritos durante los noventa entre los países

¹⁰ CEPAL, 1996, p. 14.

¹¹ Idem, anterior.

¹² CEPAL, Junio 1994, pp.10-20.

miembros de la ALADI son esquemas de “liberalización superficial”. Cabe destacar sin embargo que estos acuerdos muestran una clara tendencia hacia el establecimiento de una liberalización comercial más profunda. Además, se van afinando y profundizando en el tiempo. En todo caso, se debe también destacar que ninguno de los acuerdos bilaterales de liberalización profunda (Argentina-Brasil, Chile-México, Chile-Venezuela, Chile-Colombia, etc) con la excepción del primero y de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), ha llegado a plantear la constitución de un arancel externo común, es decir, el establecimiento de una Unión Aduanera (ver Sección 6).

Los países que han firmado acuerdos más recientes o bien han querido profundizar acuerdos existentes, o/y se han comprometido en estimular otras áreas que la propiamente comercial y a uniformar legislaciones nacionales pertinentes. Algunas de las áreas consideradas son las normas técnicas, normas de origen¹³, cláusulas de salvaguardia¹⁴, prácticas desleales de comercio¹⁵, arreglos sectoriales¹⁶.

Con respecto a lo anterior se podría concluir que los esquemas actuales no contienen acuerdos sectoriales que sean exclusivamente restrictivos. De hecho la totalidad de los arreglos sectoriales de más reciente constitución que poseen cláusulas restrictivas también otorgan preferencias comerciales o beneficios de otra naturaleza a los países socios. Más aún, existen en la actualidad acuerdos sectoriales que tienen sólo

¹³ Generalmente se reconoce la norma de origen de la ALADI, sin embargo en muchos casos se reserva la posibilidad de aplicar normas propias al respecto, las cuales prevalecen sobre las reglas de origen de la Asociación. Esto hace que el paso aduanero de un producto sea engorroso en particular cuando un país ha firmado múltiples acuerdos bilaterales que definen de manera distinta el origen de un bien, como en la mayoría de los países de la ALADI.

¹⁴ Existe un mayor avance en esta área puesto que prácticamente en la totalidad de los casos se reconoce las Cláusulas dispuestas por la ALADI.

¹⁵ Pareciera no existir un patrón único en su tratamiento. Algunos países manifiestan su condena al dumping, señalando que podrían adoptar las medidas correctivas necesarias que se deriven de sus legislaciones nacionales. En otros casos se ha establecido que también se aplicarán medidas nacionales, pero teniendo como referencia los criterios de la OMC. En este caso también se ha advertido que aún queda mucho por avanzar para que se tomen progresivamente en cuenta los criterios y procedimientos sugeridos por la OMC.

¹⁶ En todos los casos, el sector automotor tiene normas de origen especiales. En el ACE 23, por ejemplo, se exige que los insumos procedentes del resto del mundo no excedan el 65% del valor del producto final al país socio y en ACE 17 se acepta hasta un 68%, para el caso del sector automotor este coeficiente se rebaja a un 50%. En el ACE 14 también existen acuerdos sectoriales para la comercialización de bienes de capital, alimentos industrializados y de bienes de uso nuclear. En los casos de los ACE 17, ACE 23 y ACE 24, también existe un trato preferencial para el transporte marítimo. Otros acuerdos firmados en la década de los noventa (y de los 2000) incluyen disposiciones con respecto al gas natural argentino y boliviano a Chile. Además existen

por objetivo fomentar y facilitar el desarrollo de algunas áreas productivas de bienes o servicios, y que no contienen elementos restrictivos de ninguna especie.

Muchos acuerdos cubren también otras áreas como el de las compras gubernamentales¹⁷, servicios (en forma incipiente o intenciones de inclusión), cooperación económica en temas como la propiedad intelectual, sanidad agropecuaria y en aspectos técnicos, científicos y de complementación industrial, agrícola o agroindustrial, para facilitar las inversiones conjuntas¹⁸, la posibilidad de fortalecer la infraestructura productiva, de transporte terrestre, portuario, aéreo y de las comunicaciones y el fomento del uso de Acuerdos de Pagos y Créditos Recíprocos.

Una hipótesis para explicar la baja referencia al tema de las inversiones ha sido que los países latino americanos han optado por ubicar este tema en el ámbito de la política económica nacional, emprendiendo diversas acciones tendientes a eliminar las restricciones y a fomentar la promoción al capital extranjero, medidas que además han sido complementadas por numerosos convenios intergubernamentales de carácter multilateral y regional. En cuanto a los tratados para evitar la doble tributación de la inversión extranjera directa, se ha reconocido que existe un vacío que podría ser llenado en alguna medida por los acuerdos bilaterales de integración económica.

Por otra parte, la aplicación del principio de tratamiento diferenciado de la ALADI, ha adoptado modalidades distintas y ha tendido paulatinamente a diluirse. Es probable que esto sea consecuencia del hecho de que acuerdos bilaterales responden a intereses económicos explícitos en un medio donde la legitimidad de las relaciones mercantiles está dada por la aceptación tanto de beneficios como de costos.

intenciones, de promover la complementación y la cooperación en los sectores agrícola y hortofrutícola. (ACE Chile con Argentina).

¹⁷ En la mayoría de los casos (solo tres excepciones) no se hace referencia a las compras de esta índole. En los casos que si se hace, se compromete la creación de normas propias que consideren los criterios de la OMC para que las ofertas de los países socios puedan concurrir abierta y competitivamente cuando se trate de compras del sector público. Otros acuerdos establecen que se negociará, con reciprocidad y sin discriminación entre sus miembros, la armonización gradual de las políticas de adquisición estatal.

¹⁸ En tales casos, se conceden tratamiento nacional y de nación más favorecida a las inversiones provenientes del país socio. En relación a la protección de las inversiones, existe un único acuerdo paralelo, firmado por Argentina y Chile.

ACUERDOS SUBREGIONALES

El marco y/o el ejemplo de ALADI, (y ALALC antes de ella) ha amparado o estimulado la creación de diferentes esquemas pluri y bilaterales que serán analizados brevemente a continuación.

I. Mercado Común Centro Americano (MCCA)

Los países centro americanos (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua), tenían después de la Segunda Guerra Mundial un bajo ingreso y escaso desarrollo. Eran las economías más abiertas en América Latina y estaban comunicados entre sí a través de una red de acuerdos bilaterales (los primeros en América Latina). Sin embargo, su principal cliente y socio “natural” era USA. Sus economías eran poco diversificadas, y su grado de industrialización bajo aún en el sector de la industria liviana. Parecía existir potencial para el desarrollo de ésta aunque requería un mercado mayor que cada mercado doméstico por la exigüidad de estos. Conscientes de esta posibilidad, estos países suscribieron el Tratado de Managua en 1961 después de un largo período de preparación que al menos sugería la comprensión del problema de los limitados mercados y de una posible solución. Su objetivo original era formar una Unión Aduanera, dando un énfasis especial a la planificación industrial. Los bienes agrícolas quedaron fuera de la liberalización comercial. Se estableció un sistema de bandas de precios hacia el resto del mundo para los productos agrícolas clave. Las barreras al comercio intra-regional se removieron sobre el 94% de las partidas arancelarias entre los años 1960 y 1970 y se estableció una tarifa externa común bastante elevada (106% en bienes de consumo, 36% en bienes intermedios, 11% en bienes de capital), la cual no era de aplicación obligatoria para todos los socios.

Durante los primeros diez años de su creación, el mercado regional reaccionó favorablemente a los estímulos creados incrementándose algo menos de diez veces el valor exportado de los socios al área antes de 1975 (Cuadro 6-3). El peso relativo del comercio al área se multiplicó por tres. El intercambio además comprendía un alto porcentaje de productos manufacturados. Gracias a la altísima protección que ofrecía el Arancel Externo Común (AEC)¹⁹, surgió en la región un complejo industrial que

¹⁹ El AEC es la barrera arancelaria establecida por el MCCA para proteger el conjunto de la competencia del resto del mundo.

producía principalmente bienes de consumo a partir de componentes importados y que dependía totalmente del mercado regional para su colocación.

Pero los signos de agotamiento del proceso de sustitución de importaciones aparecieron rápidamente y el desarrollo industrial no traspasó esta primera etapa. Fracasó el proyecto de planeación industrial, dentro del marco de un Régimen de Industrias de Integración que contemplaba una asignación planificada, por resultar difícil equilibrar los intereses de los países en el proceso de distribución de industrias (ver Sección 5). Junto con esto se presentaron problemas fiscales derivados de pérdidas de beneficios, lo cual derivó en dificultades macroeconómicas después de los primeros años que fueron de auge y bonanza para todos los socios.

Cuadro 6-3: Intercambio Comercial en el Mercado Común Centroamericano, 1960-2000

EXPORTACIONES (Porcentaje y US\$ miles MM)									
	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
Intra-MCCA (%)	7,0	17,4	26,0	17,7	24,2	15,5	16,1	21,4	22,7
Resto A.L. (%)	1,5	1,0	2,5	10,3	3,2	4,1	7,0	7,5	5,1
Resto del Mundo (%)	91,6	81,6	71,6	72,0	72,6	80,4	76,9	71,2°	72,2
Total (%)	100	100	100	100	100	100	100	100	100
TOTAL (US\$ miles MM)	0,4	0,8	1,1	2,3	4,8	3,5	4,0	6,8	11,2
IMPORTACIONES (Porcentaje y US\$ miles MM)									
	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
Intra-MCCA (%)	7	16,7	24,7	15,1	20,8	12,2	9,8	11,6	14,3
Resto A.L. (%)	3,2	5,8	7,4	21,3	19,5	18,4	14,9	13,9	14,1
Resto del mundo (%)	89,7	77,5	67,9	63,6	59,7	69,4	74,3	74,5	71,6
Total (%)	100	100	100	100	100	100	100	100	100
TOTAL (US\$ miles MM)	0.4	0.8	1,2	2,7	5,6	4,5	6,6	12,5	19,3

Fuente: Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, varios años, CEPAL.
Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y El Caribe, 2000-2001, CEPAL.

Era muy difícil justificar la producción de insumos y bienes de capital aún al amparo de un altísimo nivel de protección. Los desequilibrios macroeconómicos y conflictos sociales se multiplicaron en la zona estimulando políticas proteccionistas contradictorias con los términos del Tratado, alargándose la lista de las excepciones que los países aplicaban al AEC. Honduras se retiró en 1969, tanto por desaveniencias con

las propuestas de otros socios como por el conflicto bélico con El Salvador y los otros países tomaron sus libertades dentro del marco del Tratado original. En 1980, se introdujeron también barreras no arancelarias (BNA). Si bien, siguió aumentando el valor comercializado intra-regional hasta 1980, bajó su dinamismo, así como su participación en el área (Cuadro 6-3).

Centroamérica siguió viviendo un período turbulento en los ochenta tanto por la recesión mundial como por la conflictiva situación social y política presente en prácticamente todos los países de la zona. Decayó la actividad económica, se multiplicaron las devaluaciones y restricciones comerciales incompatibles con los acuerdos originales. Como consecuencia, se redujo el intercambio intra-MCCA (Cuadro 6-3). Entraron también en crisis los mecanismos de coordinación de políticas macroeconómicas y comerciales y los mecanismos regionales de pagos y de financiamiento al acumularse deudas intraregionales impagas que sobrepasaban sus capacidades financieras²⁰.

Predominaron las relaciones bilaterales durante los ochenta y de mayor apertura hacia el resto del mundo. Sin embargo, a partir de 1986, los vientos empezaron a soplar en otra dirección. Se fue estabilizando la situación política y social, mejoró la situación externa y con la ayuda de las instituciones internacionales, las economías centroamericanas se fueron abriendo paulatinamente al exterior, primero en forma unilateral y luego dentro del marco del MCCA. Se multiplicaron los esfuerzos de acercamiento entre ellos y de reducción de barreras comerciales, primero en forma bilateral y luego multilateral. Se aprobó un nuevo AEC en 1986 sin mayores consecuencias. Posteriormente, los países reemplazaron paulatinamente el conjunto de tratados bilaterales vigentes entre sí, lo cual había significado un gran retroceso en los afanes integradores de la región, por una zona de libre comercio que aún no se completa al día de hoy (debía estar constituida en 1992). El Tratado original fue actualizado en 1990 por razones parecidas a aquellas que justificaron el cambio de ALALC a ALADI. Se aprobó también un nuevo AEC en 1992 que contempla aranceles entre 5% a 20%,

²⁰ Primero, el Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria creado en 1969 y orientado a apoyar financieramente las balanzas de pagos de los países miembros y luego para financiar el pago de saldos deudores derivados del comercio intra-regional dejó de operar en 1983. Segundo, el Fondo Centroamericano del Mercado Común, creado en 1981, que operaba en el Banco Centroamericano de Integración Económica para financiar el pago de saldos deudores derivados del comercio intraregional dejó de operar en 1986 por falta de fondos, como el primero.

con listas de excepciones (lista de productos esenciales con arancel de 1% y bienes finales con aranceles que podían ser superiores a los máximos establecidos). Entró en vigencia en cuatro de los cinco países en 1993 (Costa Rica tuvo reparos²¹). Un Plan de Acción para la Agricultura Centroamericana (PAAC) prevé la liberalización del comercio de productos agrícolas básicos y hay intentos de integrar a Panamá en el MCCA.

Se multiplicaron también los esfuerzos de coordinación de políticas económicas a través de las reuniones de Gabinetes Económicos, del Consejo Monetario Centroamericano. El Banco Centroamericano de Integración Económica asume un papel más activo con aportes de socios extraregionales (México, Taiwán, Venezuela, Argentina). Los efectos han sido muy limitados.

En 1995, se reestructuraron nuevamente los rasgos principales del AEC, sin embargo sólo en 1996, estos se pusieron gradualmente en práctica. En 1995, el Consejo Arancelario Centroamericano había reducido a 1% el piso arancelario para los bienes de capital no producidos en el MCCA, además se fijó como objetivo llegar a 0% para las materias primas. Para los productos terminados la meta es de 15%, con niveles de 5% y 10% para materias primas e insumos producidos en el área.

Esas acciones son coherentes con un deseo de los países de aumentar su competitividad e insertarse también en el resto del mundo. Como consecuencia, se han vuelto a elevar las participaciones de exportaciones e importaciones intraregionales (Cuadro 6-3).

El logro más importante conseguido en 1996 fue que los cinco países aceptaran los términos de las nuevas disposiciones y pusieran en marcha calendarios de desgravación arancelaria diferenciados. De esta forma los bienes de capital y las materias primas tendrían aranceles máximos de 1% en la fecha límite de Enero de 1999, en la totalidad de los países. Los bienes finales alcanzarían un arancel máximo de 15% en Diciembre del año 2000 en Honduras, y en los restantes países se alcanzaría este nivel en diversas fechas de 1999, con la excepción de Nicaragua que lo habría logrado en Enero de 1997²².

²¹ Costa Rica ha demostrado tener preferencia por una apertura simultánea al comercio mundial.

²² CEPAL, 1997, p. 52.

Un tema importante en el MCCA es la sobretasa que aplican los países miembros. Así, en Diciembre de 1995 coexistían, además del AEC, una tasa administrativa de 2% en Honduras y 5% en Nicaragua.

Por otra parte, la lista de excepciones del AEC comprende el 19% de los ítems del universo y para más de un tercio de ellos, la diferencia entre aranceles nacionales superó los cinco puntos porcentuales. En resumidas cuentas, los aranceles promedios de cada país en 1994 eran: Costa Rica 11,7%; El Salvador 9,2%; Guatemala 10,8%; Honduras 17,9% y Nicaragua 17,4%; lo cual arroja un promedio de 13,4% para los países de la agrupación²³ con desviación de hasta 8 puntos porcentuales.

Los países del grupo prestan también apoyo conjunto al proceso de negociación del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y negocian bilateralmente acuerdos comerciales con países ajenos a MCCA como México, Colombia y Venezuela (G-3). También se están acercando a las economías del Caribe. Los países de MCCA son además hoy beneficiarios de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) que mejora las posibilidades de acceso al mercado de los Estados Unidos. Además, México y Venezuela prestan apoyo de balanza de pagos y a proyectos de inversión de los países centroamericanos mediante petróleo subsidiado dentro del marco del Acuerdo de San José. La simultaneidad y traslape de los numerosos acuerdos bi y plurilaterales firmados por los países socios del MCCA no puede sino generar tensiones al interior de MCCA además de dificultades administrativas progresivamente altas. Además, la mayor apertura unilateral, con todos sus beneficios así como la ICC, también conspiran contra el fortalecimiento del Acuerdo (Rodríguez, 1994). El primero al reducir la importancia de las preferencias regionales y el segundo al desviar la exportación industrial hacia los EEUU por las preferencias otorgadas por ese país a los productos manufactureros regionales²⁴. Estos dos elementos junto con los problemas socio-políticos ayudan a explicar la reducción del porcentaje de exportaciones intra-regionales.

La firma de NAFTA tiene el impacto contrario al desplazar a Centro América en el acceso preferencial en el mercado de USA.

²³ Idem anterior.

²⁴ CBI ha permitido, sin embargo, cierta diversificación de las exportaciones manufactureras.

II. Pacto Andino (PA)- Comunidad Andina de Naciones (CAN)²⁵

Preocupados por el estancamiento relativo del proceso de integración dentro de ALALC, cinco países andinos suscribieron el 26 de Mayo de 1969, con un plazo de vigencia indefinido, el Acuerdo Andino. Quedó conformado por Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú. Venezuela se integró solo en 1973. Entre sus principales objetivos estaban: (i) el promover el desarrollo equilibrado de los países en condiciones de equidad internacional y (ii) la formación gradual de un mercado común latino americano. Para lograrlo, se planeó establecer una desgravación arancelaria total y automática, con una lista negativa, y aplicar un AEC. El conjunto representa un esfuerzo más completo y coherente que MCCA.

El enfoque adoptado por el Pacto fue, a diferencia de ALALC, voluntarista, centralizado e inspirado en la planificación. Los países compartían una mayor homogeneidad respecto de niveles y modelos de desarrollo, pero tenían una escasa vinculación comercial e infraestructural al inicio de la aventura. “Los rasgos más sobresalientes del Acuerdo de Cartagena fueron a su inicio (i) un sistema institucional adecuado a un proceso integral, con poder ejecutivo y un sólido cuerpo de apoyo; (ii) un definido proceso de liberalización programada del comercio recíproco entre los países miembros y el establecimiento gradual de una barrera común frente al resto del mundo (arancel externo común o AEC); (iii) Un esquema de distribución equitativa de los beneficios de la integración, cuyo principal instrumento es la programación regional de inversiones (tales como programas sectoriales de desarrollo industrial, Programación Subregional De Inversiones -PSDI), también se contempla diversas formas de tratamiento preferencial para Bolivia y Ecuador, los dos países miembros con menor desarrollo relativo; y (iv) la armonización de políticas económicas, comenzando por aquella relativa al capital extranjero”. Dos órganos se crean: uno la Comisión (órgano político), otro la Junta del Acuerdo (organismo técnico). Otras instituciones debían colaborar con las anteriores (la Corporación Andina de Comercio, el Convenio Andrés Bello, los Convenios de Planificación, Monetario y Cambiario, de Comercio Exterior, etc...) (Ffrench-Davis R., 1978). Los resultados durante los dos primeros decenios no se diferenciaron de los de ALALC, “a no ser por la acumulación de incumplimientos y

²⁵ CEPAL; 1994, pp.37-48.

postergaciones de plazos aún mayor en el esquema andino” (CEPAL, 1994) (Cuadro 6-2 y 6-4).

Cuadro 6-4: Intercambio Comercial de la Comunidad Andina, 1960-2000

EXPORTACIONES (Porcentaje y US\$ miles MM)									
	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
Pacto Andino/Comunidad Andina (%)	0,7	1,2	1,8	3,7	4,0	2,6	4,1	12,1	9,3
Resto A.L. (%)	9,2	10,0	9,2	12,5	12,4	8,8	8,8	13,8	13,0
Resto del Mundo (%)	90,1	88,8	88,9	83,8	83,6	88,5	87,1	74,1	77,7
Total (%)	100	100	100	100	100	100	100	100	100
TOTAL (US\$ miles MM)	3,6	4,4	5,2	13,0	30,1	26,0	30,8	40,1	60,7
IMPORTACIONES (Porcentaje y US\$ miles MM)									
	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
Pacto Andino/Comunidad Andina (%)	1,2	2,0	2,7	4,4	5,6	4,6	7,2	13,1	13,9
Resto A.L. (%)	2,2	4,7	8,0	7,7	9,1	11,8	12,5	15,3	13,2
Resto del mundo (%)	96,5	93,3	89,3	87,8	85,2	83,5	80,3	71,6	72,9
Total (%)	100	100	100	100	100	100	100	100	100
TOTAL (US\$ miles MM)	2,0	2,5	3,6	10,7	21,1	14,7	17,6	37,1	38,8

Fuente: Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, varios años, CEPAL.

Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y El Caribe, 2000-2001, CEPAL.

En las dos primeras décadas de la existencia del Pacto, los países más importantes (Venezuela, Colombia y Perú) anotaron un avance significativo en sus compromisos de rebajas arancelarias recíprocas; los otros dos (Bolivia y Ecuador) aducían incumplimientos por parte de los demás socios. El AEC no fue alcanzado, sólo los tres países mayores implementaron un arancel mínimo común. Para profundizar la formación del mercado común andino se establecieron los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial (PSDI) que incluyeron los sectores: industrial, agropecuario y servicios (sólo en ciertas áreas). Estos programas debían permitir alcanzar un intercambio equilibrado, una distribución equitativa de los beneficios de la integración aspecto particularmente delicado para los países de menor desarrollo relativo de la Región. Los países no avanzaron hacia su concreción, excepto una parte del programa relacionado con un Acuerdo metalmecánico y el avance se hizo realidad fuera de los plazos acordados (Ffrench-Davis, 1978) (ver Sección Programación Industrial más abajo).

Aumentó la proporción del intercambio intra-andino aunque esto dice poco en vista del muy bajo intercambio inicial (Cuadro 6-4), y el hecho de que el nivel más alto alcanzado en los primeros diez años no haya superado 5% (combinando exportaciones con importaciones). El intercambio intra-andino fue en los ochenta también víctima de

la crisis de la deuda o más bien de las reacciones de los países a ella, lo cual implicó una muy significativa desviación del comercio intra-andino hacia el resto del mundo durante el primer quinquenio de los ochenta y una recuperación posterior a medida que las economías iban reabriéndose y expandiendo (Cuadro 6-4).

El tratamiento de la inversión extranjera (Decisión 24) fue discriminatorio, ineficiente y restrictivo con el propósito aparente de favorecer el desarrollo tecnológico regional, el fortalecimiento de la empresa nacional andina y el ahorro doméstico. Fue una de las dos razones principales para el retiro de Chile del Pacto en 1976²⁶ y fue uno de los indicadores más claros de la falta de voluntad para cambiar la estrategia de desarrollo muy nacionalista que seguía vigente en América Latina en esta época. En particular, reservaba importantes sectores productivos a la inversión nacional (no necesariamente privada). Establecía además reglas impositivas y de remesas de utilidades y de capital muy restrictivas. Sometía la inversión extranjera a controles administrativos leoninos haciéndola poco atractiva.

Los avances más importantes fueron en el área institucional y de cooperación política. Fueron creados el Parlamento Andino, el Tribunal Andino de Justicia, el Consejo de Ministros, el Fondo Andino de Reservas y la Corporación Andina de Fomento²⁷. A pesar de ello, fue escasa la armonización de políticas económicas y comerciales. “La descoordinación de las políticas cambiarias y la proliferación de restricciones para-arancelarias figuran entre las causas más importantes del retroceso del intercambio y el estancamiento del proceso de integración ocurridos en la década pasada” o sea, los ochenta (CEPAL, 1994, p.48) (Cuadro 6-4).

Pasado lo peor de la crisis que asoló Latino América en los ochenta, los socios renovaron contactos para retomar los esfuerzos integradores y mostraron un renovado entusiasmo para alcanzar metas relacionadas. Aprobaron un régimen común para el tratamiento de la inversión extranjera y para las empresas multilaterales andinas más flexible y menos discriminatorio. El cambio fue radical. En materia de inversión extranjera, prácticamente se ha retornado a la plena autoridad de las instancias nacionales que han adoptado estatutos muy flexibles y modernos (por ejemplo, otorgan

²⁶ La otra razón dice relación con la contradicción existente entre la estrategia aperturista chilena y el enfoque proteccionista de la política comercial andina.

²⁷ Los órganos auxiliares originales fueron cambiados en los noventa por el Consejo Consultivo Empresarial y por el Consejo Consultivo Laboral.

el mismo trato a inversionistas extranjeros que a nacionales, evitan la doble tributación, permiten la remesa ilimitada de utilidades y reexportar las sumas que se obtengan de la venta de acciones por reducción de capital o por liquidación de las empresas, etc.) Se ha aprobado también un régimen uniforme para las empresas multinacionales andinas (Decisión 292) el cual establece preferencias a favor de empresas multinacionales andinas (sociedades anónimas con aportes de capitales provenientes de la subregión que superan el 60% de su capital).

Se ha aprobado el principio de los cielos y mares abiertos, se ha acordado medidas comunes de apertura referidas al régimen de propiedad intelectual e industrial, y de eliminación de los subsidios de exportaciones. Los países están adelantando la aplicación del principio del libre intercambio de los servicios entre sí.

O sea, los países de la Comunidad Andina parecen haber optado por llevar adelante un proceso integrador intra-andino el cual se puede asociar con la mayor coincidencia de las políticas económicas nacionales (apertura, liberalización, regulación, laboral, disciplina, etc.).

El Acuerdo de Cartagena estableció normas de origen propias, concediéndole un tratamiento especial a Bolivia y Ecuador por su menor desarrollo relativo. También estableció cláusulas de salvaguardia propias. Entre los objetivos más específicos del Pacto se acordó el compromiso de adoptar normas para prevenir las prácticas que distorsionen la competencia dentro de la subregión tales como dumping, manipulaciones indebidas de abastecimiento de bienes y la aplicación de gravámenes y otras restricciones a las exportaciones. Además se establecieron normas comunes sobre sanidad vegetal y animal y se estableció el compromiso de desarrollar el turismo.

Los países miembros del Pacto han decidido también coordinar y armonizar gradualmente las políticas sociales, cambiarias, monetarias, fiscal, financiera y de pagos y facilitar la ampliación de la infraestructura física, del transporte y de las comunicaciones y el tomar medidas para la mejor participación de los integrantes en la economía mundial, a través del sostenimiento de negociaciones comunes con otros países. También, intentan promover el desarrollo tecnológico, medioambiental y social, así como la coordinación de acciones para la realización de inversiones conjuntas.

Este Acuerdo está abierto a la adhesión de los demás miembros de la ALADI y al resto de los países latino americanos.

La fijación del AEC ha dado lugar, sin embargo, a un largo, laborioso y a veces conflictivo proceso de negociaciones (CEPAL, 1994). Los plazos acordados originalmente no se habían cumplido. Sin embargo, después de nuevas, difíciles y repetidas negociaciones en los noventa, en febrero de 1993, se constituyó la Zona de Libre Comercio sin Perú y, en 1995, después de más de una década de negociaciones, se establece un AEC entre 0% y 20% (dependiendo del grado de elaboración de los productos) con algunas excepciones (13% de los productos tienen aranceles distintos, sin embargo se prevé una reducción anual de 50 partidas). Por otra parte, se mantiene un tratamiento preferencial a Bolivia y Ecuador, por menor desarrollo²⁸. Perú se retira del Pacto, en parte disgustado por el AEC y Bolivia sigue aplicando su arancel entre 0% y 10%. Canaliza sus intercambios con los demás países miembros por la vía de acuerdos bilaterales aplicando su arancel nacional. La Comunidad ha previsto también la posterior eliminación de las restricciones no arancelarias. Actualmente, si se excluye a los productos agrícolas, existe prácticamente libre comercio total entre Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela. Perú se reintegró a la Comunidad Andina en 1997 acordándose que se incorporaría gradualmente a la zona de libre comercio entre 1997 y 2005, sin que se fijara una fecha para una eventual incorporación a la unión aduanera²⁹.

La información disponible indica un aumento significativo del comercio intra-andino en los noventa (Cuadro 6-4). La apertura unilateral de todos los socios a fines de los ochenta/principios de los noventa y la recuperación internacional son factores explicativos de esta tendencia. Sin embargo, los resultados deben ser interpretados con cautela. En primer lugar, el intercambio presenta un alto grado de concentración geográfica: Colombia y Venezuela reúnen alrededor del 72% de las exportaciones intrasubregionales en 1998, Perú y Ecuador se les acercan muy tímidamente (11% y 12% respectivamente), en tanto que Bolivia muestra una escasa participación (4,8% de las exportaciones intrasubregionales para el mismo año)³⁰. Las exportaciones intrasubregionales del Perú han tendido más bien a estancarse. En segundo lugar, Colombia y Venezuela han firmado un Acuerdo de Libre Comercio en 1992, lo cual

²⁸ El Protocolo Modificatorio del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena) de Marzo de 1996 crea la Comunidad Andina y el Sistema Andino de Integración.

²⁹ Síntesis del seminario sobre "Promoción del comercio y las inversiones intraregionales en América Latina", pág. 23, documento CEPAL, Noviembre 1997.

³⁰ Cifras obtenidas a partir de datos provistos por la Comunidad Andina con fuente idem a la anterior.

ayuda a explicar la concentración anotada por la intensificación del comercio bilateral de ambos países. En tercer lugar, Colombia, Ecuador y Venezuela firmaron en 1993 un convenio de complementación en el sector automotriz que ha ayudado a intensificar la concentración del intercambio intra-regional manufacturero en productos de este sector.

Una interrogante planteada por el intercambio tiene que ver con la excesiva importancia de los productos básicos dentro de las exportaciones y por la relativa especialización exportadora aún en productos manufacturados. Se ha reconocido que hoy el desafío es encontrar la forma de agregar valor a la extracción de productos básicos, la de desarrollar el sector industrial, así como diversificar las exportaciones y los mercados³¹.

Si bien se han estrechado los lazos económicos entre países andinos, ellos reconocen el escaso tamaño de sus mercados. El PIB de la región andina era sólo de 200 mil millones de dólares en 1990, o sea la cuarta parte del de MERCOSUR en la misma época. Como una forma de enfrentar esta limitación, los países Andinos han demostrado interés por abrirse a otros países y a otras agrupaciones de integración y de esta manera poder fortalecer su mercado. En 1995, Colombia y Venezuela conformaron el Grupo de los Tres junto con México, acuerdo cuyo objetivo es alcanzar una zona trilateral de libre comercio para el año 2005. Además todos los países de la Comunidad Andina están relacionados entre sí mediante ACEs y algunos han firmado acuerdos bilaterales de libre comercio con Chile. Por otra parte hay negociaciones para dar lugar a una zona de libre comercio entre la Comunidad y el MERCOSUR para el año 2000 (plazo no cumplido).

A pesar del aumento observado en la inversión extranjera, esta es aún de poca importancia con respecto al total de inversión en América Latina (13% en 1998)³². Además, se ha concentrado principalmente en Colombia y Venezuela y se ha dirigido a sectores primarios, mostrando dificultades para atraer en otros sectores transables. Para que los flujos de inversión en la región aumenten se ha reconocido que es imprescindible contar con infraestructura de comunicaciones y financiera adecuada, disponibilidad de capital humano y seguridad jurídica en un sentido amplio todo lo cual escasea en la región.

³¹ Idem 17, p.18.

³² Idem 18, p.7

Para que la integración regional pueda seguir desarrollándose se ha reconocido la necesidad de perfeccionar la unión aduanera por repartir sus beneficios en forma desigual entre los socios. La siguiente fase sería la consolidación de un mercado común entre los países miembros. Ello involucraría la libre circulación de factores (capital y trabajo), la liberalización de los servicios, la integración de los mercados financieros y de capitales y la coordinación efectiva de las políticas macroeconómicas.

La experiencia integradora dentro del marco de este pacto es ilustrativa de lo ocurrido en América Latina desde los sesenta hasta el día de hoy. Un paso inicial decidido, luego estancamiento y crisis acompañada de retiro de algún socio, revisiones recurrentes de las reglas de juego, pasos dados en direcciones contradictorias, luego pasos más decididos en los noventa acompañados de una mayor liberalización unilateral de cada país.

III. Comunidad del Caribe (CARICOM)

La experiencia integradora de la Comunidad del Caribe es algo surrealista además de ser en muchos ámbitos un calco de las experiencias ya descritas en este capítulo. No comprende más de 5,5 millones de habitantes en los países que la conformaron originalmente, su comercio exterior (exportaciones más importaciones) no sobrepasa US\$ 11 mil millones y las exportaciones de los países miembros son en su gran mayoría competitivas entre sí lo cual limita el comercio mutuo. Sin embargo, han pretendido proteger la actividad económica local detrás de una barrera arancelaria significativa, en particular para la agricultura y posteriormente creyeron que la integración mutua les sería altamente favorable.

Suscrito en 1973, emanado de la Asociación Caribeña de Libre Comercio (CARIFTA) nacida en 1965, CARICOM reúne a: Antigua y Barbuda, Bahamas (desde 1983 y no participa en el mercado común), Barbados, Belice, San Cristóbal, Dominica, Grenada, Guyana, Jamaica, Monserrat, St. Kitts y Nevis, Santa Lucía, St. Vincent and the Grenadines y Trinidad y Tabago³³. Su principal objetivo fue establecer una Unión Aduanera con una zona de libre comercio entre los miembros y un AEC o sea

³³ Debe notarse que ni Haití ni la República Dominicana, dos de las economías más importantes de esa zona geográfica, eran miembros del Club.

profundizar el Area de Libre Comercio creada en 1965 que mantenía una larga lista de excepciones y aranceles externos nacionales.

Aprobaron un régimen de programación industrial (1985) y otro incentivador del desarrollo de empresas conjuntas (1990) como en el Pacto Andino. Ninguno ha entrado en aplicación todavía. Introdujeron un programa de cooperación en el sector agropecuario sin resultados muy positivos aún y enfatizaron la cooperación en áreas distintas del comercio exterior (energía, transporte, turismo, salud, educación, etc.) la cual opera razonablemente bien en varias áreas permitiendo acrecentar la eficiencia en la generación de los servicios pertinentes. Además, los países de CARICOM han registrado avances tangibles respecto al libre movimiento de personas.

Durante la vigencia de CARIFTA, el intercambio mutuo respondió favorablemente a los estímulos creados (Cuadro 6-5). Pero éste se estancó en el período 1974-1977 por la coyuntura externa adversa después del primer shock petrolero³⁴. Después de un breve período de recuperación, la crisis de los ochenta los sumió en un retroceso comercial. Varias tentativas de reactivación durante los ochenta solo fueron materializadas parcialmente y con considerables atrasos. El sistema multilateral de compensación de pagos que había sido eficaz después de 1977 (año de su creación) se paralizó en 1983 por sobrepasar la deuda intraregional a la capacidad crediticia del sistema. No ha sido posible reflotar el sistema hasta el día de hoy. Lo anterior se refleja en los bajos porcentajes del comercio intraregional presentados en el Cuadro 6-5. No hay evidencia de que industrias locales hayan podido penetrar mercados extraregionales. En la práctica, sólo en 1992 se aprobó la estructura básica del AEC con aranceles entre 5% y 20% y un acuerdo para reducir gradualmente el arancel máximo de 45% vigente a la fecha en la Región. La única excepción prevista corresponde a los productos agropecuarios, cuyas tarifas podrían alcanzar 40%. El progreso hacia la implementación del AEC ha sido dispar (algunos países aducen razones fiscales para frenar rebajas arancelarias y utilizan regímenes de exención). Los jefes de estado decidieron recientemente llegar a un mercado común, aprobaron el funcionamiento de un Fondo de Inversiones (para CARICOM), establecieron la libre convertibilidad de las monedas nacionales para los pagos intra-CARICOM (1995), y se están aplicando nuevas normas de origen para los productos sujetos al tratamiento del mercado común (1993).

³⁴ Solo algunos países son productores de petróleo.

Cuadro 6-5: Intercambio Comercial del CARICOM, 1960-2000

EXPORTACIONES (Porcentaje y US\$ miles MM)									
	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
Intra-CARICOM (%)	3,9	4,0	4,3	4,0	4,6	6,2	5,7	8,9	27,9
Resto A.L. (%)	1,9	0,7	2,2	3,4	6,9	2,9	3,9	7,7	9,0
Resto del Mundo (%)	94,2	95,3	93,5	92,6	88,4	90,9	90,5	83,4	63,1
Total (%)	100	100	100	100	100	100	100	100	100
TOTAL (US\$ miles MM)	0,6	0,8	1,1	5,5	8,5	4,0	4,7	5,2	6,1
IMPORTACIONES (Porcentaje y US\$ miles MM)									
	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
Intra-CARICOM (%)	3,5	3,2	3,3	4,3	5,5	4,4	4,3	6,5	11,8
Resto A.L. (%)	3,9	18,6	12,6	18,4	5,4	7,4	8,8	9,2	16,0
Resto del mundo (%)	82,6	78,2	84,1	77,3	89,1	88,2	86,9	84,3	72,2
Total (%)	100	100	100	100	100	100	100	100	100
TOTAL (US\$ miles MM)	0,6	1,0	1,4	5,2	7,1	5,7	6,2	7,2	9,2

Fuente: Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, varios años, CEPAL.
Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y El Caribe, 2000-2001, CEPAL

Es probable que el surgimiento del interés por la integración y la concreción del AEC y otras iniciativas sea la consecuencia de la recuperación de las economías desde 1987 y de un cambio de mentalidad de los dirigentes que se ha manifestado particularmente en una orientación más liberalizadora y de mercado.

Entre las partes surgen dudas sobre la aplicabilidad de las propuestas y el alcance de ese tipo de integración. Por ejemplo, la libre movilidad del trabajo se transforma en una práctica compleja cuando existen elevadas tasas de desempleo en varios países de la subregión. Existe además una preocupación creciente en el sentido de que los compromisos de integración puedan dificultar el proceso de inserción en el comercio internacional. El AEC, en particular, puede perpetuar un sesgo anti-exportador. Esto va al encuentro del afán creciente de vincular más estrechamente las economías nacionales con los mercados internacionales. La rebaja programada del AEC y la liberalización en general de las economías constituyen la parte medular de dicho afán. Esto ayuda a explicar la generación de un cambio de percepción de la integración caribeña desde un fortalecimiento del mercado subregional hacia más bien el aprovechamiento de la cooperación.

CARICOM ha estado ligado a la Iniciativa del Caribe (CBI) que facilita el ingreso de productos caribeños en los EE.UU.³⁵, deseando beneficiarse de un tratamiento paritario al obtenido por México en NAFTA (sin éxito), tiene un acuerdo comercial con Canadá y es beneficiaria del Acuerdo de Lomé que ofrece libre acceso al mercado de la comunidad europea para muchas de sus exportaciones hasta el año 2000, considera un acuerdo con el MCCA y promueve la institucionalización del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

5. ¿QUÉ NOS ENSEÑAN LAS EXPERIENCIAS DE PRIMERA GENERACION?

Podría ser útil revisar sucintamente las lecciones dejadas por las experiencias latino americanas de integración descritas arriba en el período 1960-1990. La experiencia de los esfuerzos integradores ha sido más bien decepcionante al menos hasta principios de los noventa o sea treinta años después del comienzo de dichos esfuerzos.

El criterio utilizado aquí para ilustrar el impacto de un ALC es el cambio (medido en puntos porcentuales) del origen de las importaciones y destino de las exportaciones con respecto al total importado o exportado. El defecto de este criterio de medición es su alto grado de agregación que impide medir los efectos de cambios de composición. Sin embargo, permite, al menos, calibrar el cambio de ponderación del valor agregado industrial en el producto geográfico bruto. Se supone implícitamente que lo que esperaban los inspiradores de esas políticas de integración era un aumento absoluto significativo de la importancia del sector industrial en el PIB o PGB.

En el período 1960-1990, la ponderación de las exportaciones aumentó entre 1,8 puntos porcentuales (CARICOM) y 8,5 puntos porcentuales (MCCA) en la gama de acuerdos existentes a partir de 1960. Las importaciones presentaron resultados un poco más optimistas entre 2,8 (MCCA, CARICOM) y 6,0 puntos porcentuales (PA-CAN); el aumento de la participación de las exportaciones intrarregionales no sobrepasó 15% para el grueso de Latino América, siendo el MCCA la única excepción con 16,1% mientras

³⁵ Este ha estimulado el desarrollo de la industria maquiladora, la mayor industria de la región. Ella, sin embargo, se ha resentido del ingreso de México (gran maquilador) a NAFTA. CARICOM ha respondido a ese desafío pidiendo a los EE.UU. que les dé el mismo trato preferencial obtenido por México. Hasta ahora, no ha prosperado esta petición.

que el aumento de las importaciones no excedió 14%, resultado muy modesto, y ciertamente más modesto de lo esperado por los fundadores de la nueva estrategia y por la escuela cepalina (Fuente: Cuadros 6-6 y 6.7).

Además, aunque la información sistemática es escasa al respecto, el sector industrial latino americano no recibió el empujón significativo esperado del proceso integrador. Y si hubo algún impacto positivo no fue suficiente para revertir la tendencia inexorable de reducción de la ponderación del sector industrial dentro del PIB o PGB que se venía presentando desde los sesenta (en ALALC, un promedio de 29,2% en 1980 y de 25,2% en 1990³⁶).

Deficiencias propias de los tratados y circunstancias exógenas a ellos limitaron los beneficios esperados de la integración que incluye ALALC-ALADI, MCCA, Pacto Andino y CARICOM. Se intenta esbozar en los párrafos siguientes las razones económicas más destacadas.

(i) Deficiencias de los tratados

Estas deficiencias se presentan en distintos grados en los diversos tratados abordados en este capítulo.

Primero, el marco mercantilista de las negociaciones: la liberalización comercial se basaba en una negociación producto por producto a petición de las partes interesadas; ellas sólo estaban dispuestas a negociar lo inocuo a cambio de preferencias ventajosas en el mercado del socio o sea aquello que no tuviera impacto negativo sobre su economía, y si los podía tener hacia el futuro, al darles la posibilidad a los países de revertir las decisiones tomadas (ello es especialmente cierto en el marco de ALALC-ALADI).

Cada cual deseaba seguir impulsando su propio desarrollo industrial, y por lo tanto seguía dispuesto a proteger ciertos sectores contra “toda” competencia externa, limitando con ello los mercados potenciales que habrían podido estimular la mayor productividad, menores costos, y mayor competitividad de sus productos. La amplia cobertura de las excepciones arancelarias redujo también la significancia de las preferencias negociadas, lo que implicó que el universo considerado para el mercado libre de trabas fue muy limitado.

³⁶ CEPAL; Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. Datos comparables para el período 1960-1980 no están disponibles.

Segundo, los tratados reflejaban su grado de aplicación y especialmente la estrategia adoptada por los países durante el proceso de negociación, el temor de no compartir los beneficios eventuales de una mayor integración. El supuesto implícito en este temor era que estos últimos se concentrarían en los países más desarrollados si el mercado era escogido como mecanismo asignador. Como consecuencia, el Pacto Andino, el MCCA y CARICOM establecieron programas industriales propuestos centralmente con una débil base de evaluación económica de dichos proyectos. Su asignación fue más bien el resultado de consideraciones políticas e impresionísticas. Por ello, nacieron fracasados³⁷, además quedó siempre la impresión en algunos gobiernos, que de todas maneras los beneficios del pacto integrador eran distribuidos en forma inequitativa. De hecho, el mayor beneficiario fue el capital extranjero (ver Sección 5).

Tercero, los objetivos definidos por las partes NO podían ser alcanzados, simplemente por no cumplir con condiciones mínimas de viabilidad: había más objetivos que instrumentos asignados para conseguirlos contrariando, de esta manera, el Principio de Tinbergen, sólida base para hacer política económica³⁸. Además los instrumentos utilizados para alcanzar los objetivos escogidos eran ineficientes. Esto les dió amplios motivos a los países para que o bien se retractaran de sus promesas o bien intentaran cambiar las reglas regionales de juego o tomarán actitudes más críticas que constructivas hacia los esfuerzos de regionalización. Si se toman los casos más ambiciosos de la primera etapa (MCCA y Pacto Andino), los objetivos eran: crecimiento, reciprocidad, distribución equitativa de los beneficios de la integración, crecimiento regional equilibrado, reducción de las disparidades en las distribuciones nacionales de ingreso y exportaciones industriales a terceros (ver, por ejemplo Delgado, 1978) mientras que los instrumentos teóricamente disponibles eran la política arancelaria, la programación industrial, incentivos fiscales y financieros.

³⁷ Pocas han quedado hoy día, una parte nunca vió la luz, otra está hoy desmantelada, otra aún ha requerido mantener una protección alta hasta ahora para poder sobrevivir (un ejemplo destacado de este último caso es la industria automotriz colombiana)

³⁸ El Principio de Tinbergen dice relación con la necesidad de disponer de tantos instrumentos como objetivos independientes de política económica (Tinbergen, 1952).

Cuadro 6-6: Exportaciones según Acuerdo 1960-2000
(Porcentaje y US\$ miles MM)

	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
ALALC/ALADI									
TOTAL (US\$ miles MM)	7,3	9,5	12,8	29,7	80,3	87,8	112,1	205,7	332,5
Intra ALALC/ALADI (%)	7,7	8,8	9,9	13,5	13,6	8,1	10,9	17,4	13,0
Resto América Latina (%)	1,6	2,9	2,6	3,9	1,8	2,3	2,2	2,0	2,3
Resto del Mundo (%)	90,7	88,3	87,5	82,6	84,6	89,6	87,0	80,6	84,7
Total (%)	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Pacto Andino/Comunidad Andina									
TOTAL (US\$ miles MM)	3,6	4,4	5,2	13,0	30,1	26,0	30,8	40,1	60,7
Intra-Comunidad Andina (%)	0,7	1,2	1,8	3,7	4,0	2,6	4,1	12,1	9,3
Resto América Latina (%)	9,2	10,0	9,2	12,5	12,4	8,8	8,8	13,8	13,0
Resto del Mundo (%)	90,1	88,8	88,9	83,8	83,6	88,5	87,1	74,1	77,7
Total (%)	100	100	100	100	100	100	100	100	100
MERCOSUR									
TOTAL (US\$ miles MM)	2,5	3,3	4,8	12,2	29,5	35,2	46,4	70,5	85,7
Intra-MERCOSUR (%)	7,6	9,2	9,4	8,5	11,6	5,5	8,9	20,5	21,0
Resto América Latina (%)	3,3	5,4	6,0	10,3	8,9	6,9	8,2	10,8	9,7
Resto del Mundo (%)	89,1	85,5	84,6	81,2	79,5	87,6	82,9	68,7	69,3
Total (%)	100	100	100	100	100	100	100	100	100
MCCA									
TOTAL (US\$ miles MM)	0,4	0,8	1,1	2,3	4,8	3,5	4,0	6,8	11,2
Intra-MCCA (%)	7,0	17,4	26,0	17,7	24,2	15,5	16,1	21,4	22,7
Resto América Latina (%)	1,5	1,0	2,5	10,3	3,2	4,1	7,0	7,5	5,1
Resto del Mundo (%)	91,6	81,6	71,6	72,0	72,6	80,4	76,9	71,2	72,2
Total (%)	100	100	100	100	100	100	100	100	100
CARICOM									
TOTAL (US\$ miles MM)	0,6	0,8	1,1	5,5	8,5	4,0	4,7	5,2	6,1
Intra-CARICOM (%)	3,9	4,0	4,3	4,0	4,6	6,2	5,7	8,9	27,9
Resto América Latina (%)	1,9	0,7	2,2	3,4	6,9	2,9	3,9	7,7	9,0
Resto del Mundo (%)	94,2	95,3	93,5	92,6	88,4	90,9	90,5	83,4	63,1
Total (%)	100	100	100	100	100	100	100	100	100
CHILE									
TOTAL (US\$ miles MM)	0,5	0,7	1,2	1,7	4,8	3,8	8,5	15,9	18,2
Comunidad Andina (%)	1,6	1,6	1,8	6,4	5,7	4,6	3,6	6,8	6,8
MERCOSUR (%)	5,1	6,2	9,6	16,4	16,0	8,2	7,7	11,2	9,6
México (%)	0,1	0,4	0,8	0,6	1,4	1,4	0,7	0,8	4,5
MCCA (%)	0	0	0	0,2	0	0,2	0,4	0,3	0,6
CARICOM (%)	0	0	0	0	0	0	0	0	0,1
Resto del Mundo (%)	93,2	91,8	87,8	76,4	77,0	85,6	87,6	80,9	78,4
Total (%)	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, varios años, CEPAL.

Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y El Caribe, 2000-2001, CEPAL.

La historia sugiere, sin embargo, que el problema más serio no fue tanto de escasez relativa de instrumentos sino de su ineficacia relativa para alcanzar los objetivos elegidos³⁹. La programación industrial entraba en conflicto con el objetivo crecimiento al multiplicar ineficiencias en asignación de recursos en la Región, por las arbitrariedades

³⁹ No cumpliendo así el Principio de política eficiente: el de asignar a cada objetivo el instrumento relativamente más eficiente para conseguirlo (Mundell, 1968).

implícitas en su asignación. La política arancelaria de la época era contradictoria con el crecimiento como lo ha demostrado ampliamente la experiencia latino americana. La armonización fiscal internacional (y arancelaria) era contraria a la distribución equitativa de los beneficios de la integración. Tampoco, se podía pretender, como lo hizo implícitamente el MCCA que la programación industrial también resolviera este problema dado que los beneficios y costos de la integración tienen múltiples raíces de importancia cambiante a través del tiempo, mientras que la programación industrial es un instrumento poco flexible por los rezagos significativos entre selección, decisión y realización de los proyectos industriales. La medición misma de los beneficios de la integración que servía de bases a las decisiones nacionales y regionales, era equívoca dado que se basaba sobre el criterio de equilibrio entre flujos de exportaciones intra-regionales como si no existieran costos por creación y desviación de comercio, costos que no eran necesariamente simétricos.

En cuarto lugar, en ausencia de armonización en las políticas, el perfil de las preferencias efectivas podía sufrir cambios inesperados. La preferencia puede establecerse como porcentaje del arancel nacional o en términos absolutos ⁴⁰. La diferencia puede ser importante para el socio en el caso de que uno de ellos reduzca unilateralmente su arancel general. En el primer caso, se mantiene la proporción de preferencia, mientras que en el segundo, el socio la pierde parcial o totalmente⁴¹. Desafortunadamente, muchas de las preferencias eran del segundo tipo.

En quinto lugar, los tratados tampoco venían acompañados de un sistema de incentivos y castigos a prueba de la volatilidad característica de las políticas latino americanas de la época. Hubo muchos retrasos reprobables y reversiones recurrentes en la aplicación de las reglas de juego que simplemente o bien pasaron al olvido o bien llamaron a mayores negociaciones, pero, al menos, hasta los ochenta en el caso de ALADI y fines de los ochenta en los casos de MCCA y Pacto Andino, no cambiaron

⁴⁰ Por ejemplo, el gobierno del país A está dispuesto a ceder una preferencia del 60% a la importación de un producto Y. Desde el punto de vista del socio comercial ello implica que si el arancel pertinente para terceros es de 20%, el producto Y enfrentará un arancel de 8% en A. Si la misma preferencia fuera expresada en términos absolutos, A fijaría solo una tasa de 8%.

⁴¹ Si A reduce el arancel por ejemplo en 20%, el arancel que deberá pagar la importación del producto Y en proveniencia del socio comercial bajará automáticamente en 20% manteniéndose constante la preferencia arancelaria, mientras que la preferencia disminuirá en 20% en el caso de la preferencia expresada en términos absolutos.

significativamente el comportamiento de los estados. Como el “patrimonio histórico”⁴² era poco profundo, el costo de la reversión o simplemente del abandono del club era bajo.

Cuadro 6-7: Importaciones según Acuerdo 1960-2000
(Porcentaje y US\$ miles MM)

	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
ALALC/ALADI									
Intra ALALC/ALADI (US\$ miles MM)	6,5	7,0	11,7	36,0	85,7	55,1	94,1	189,4	282,3
Intra ALALC/ALADI (%)	8,7	11,9	10,8	11,1	12,7	12,9	12,9	18,6	15,1
Resto América Latina (%)	0,2	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2
Resto del Mundo (%)	91,1	88,0	89,0	88,6	86,9	86,8	86,8	81,1	84,7
Total (%)	100	100	100	100	100	100	100	100	100
PA/CAN									
Intra ALALC/ALADI (US\$ miles MM)	2,0	2,5	3,6	10,7	21,1	14,7	17,6	37,1	38,8
Intra-Comunidad Andina (%)	1,2	2,0	2,7	4,4	5,6	4,6	7,2	13,1	13,9
Resto América Latina (%)	2,2	4,7	8,0	7,7	9,1	11,8	12,5	15,3	13,2
Resto del Mundo (%)	96,5	93,3	89,3	87,8	85,2	83,5	80,3	71,6	72,9
Total (%)	100	100	100	100	100	100	100	100	100
MERCOSUR									
Intra ALALC/ALADI (US\$ miles MM)	2,9	2,2	4,7	12,3	37,5	25,4	29,4	76,9	88,4
Intra-MERCOSUR (%)	6,6	13,7	9,7	8,4	9,1	7,7	14,0	18,8	20,0
Resto América Latina (%)	8,2	9,8	6,7	7,1	7,2	6,0	6,9	7,2	5,2
Resto del Mundo (%)	85,2	76,6	83,6	84,5	83,7	86,4	79,1	74,0	74,8
Total (%)	100	100	100	100	100	100	100	100	100
MCCA									
Intra ALALC/ALADI (US\$ miles MM)	0,4	0,8	1,2	2,7	5,6	4,5	6,6	12,5	19,3
Intra-MCCA (%)	7,0	16,7	24,7	15,1	20,8	12,2	9,8	11,6	14,3
Resto América Latina (%)	3,2	5,8	7,4	21,3	19,5	18,4	14,9	13,9	14,1
Resto del Mundo (%)	89,7	77,5	67,9	63,6	59,7	69,4	75,3	74,5	71,6
Total (%)	100	100	100	100	100	100	100	100	100
CARICOM									
TOTAL (US\$ miles MM)	0,6	1,0	1,4	5,2	7,1	5,7	6,2	7,2	9,2
Intra-CARICOM (%)	3,5	3,2	3,3	4,3	5,5	4,4	4,3	6,5	11,8
Resto América Latina (%)	13,9	18,6	12,6	18,4	5,4	7,4	8,8	9,2	16,0
Resto del Mundo (%)	82,6	78,2	84,1	77,3	89,1	88,2	86,9	84,3	72,2
Total (%)	100	100	100	100	100	100	100	100	100
CHILE									
TOTAL (US\$ miles MM)	0,5	0,6	0,9	1,6	5,0	2,6	6,8	15,2	16,3
Comunidad Andina (%)	1,6	1,9	2,6	6,6	5,5	6,5	4,5	7,1	5,9
MERCOSUR (%)	5,0	7,3	13,9	17,0	15,4	11,8	9,6	11,7	26,0
México (%)	0,1	0,5	1,2	0,6	1,3	1,9	0,9	0,8	2,6
MCCA (%)	0	0	0	0,2	0	0,2	0,5	0,3	0,1
CARICOM (%)	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Resto del Mundo (%)	93,3	90,3	82,2	75,5	77,8	79,5	84,5	80,0	65,4
Total (%)	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, varios años, CEPAL.
Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y El Caribe, 2000-2001, CEPAL.

⁴² El patrimonio histórico es constituido por las preferencias negociadas bilateralmente en forma previa.

Si bien algunos pactos consideraron la creación de instituciones pertinentes para la profundización y el control de la buena marcha del proceso integrador (particularmente, Pacto Andino y MCCA), ellas fueron de carácter “internacional” cuyas decisiones dependen de los acuerdos entre países miembros más bien que “supranacional” como lo son las instituciones que conforman la UE (instituciones que tienen algún grado de libertad para tomar decisiones por todos los países del club en forma independiente. Ello es coherente con la hipótesis de falta de voluntad de integración profunda que iba de la mano con la falta de voluntad de perder grados de libertad en la política comercial de manos de instituciones supranacionales y la suspicacia generada por esta situación. Era de esperar que una integración bien hecha habría generado necesariamente algunos costos en términos de reasignación de recursos por pérdida de competitividad de algunos productos industriales o agrícolas; pero, también habría generado beneficios. Los grupos de poder de los perdedores eventuales existían y eran ruidosos, no así aquellos de los ganadores eventuales. Los gobiernos, productores importantes de esos productos sensibles (o indirectamente involucrados en su supervivencia), eran los primeros en mirar a regañadientes algunos aspectos (importantes) de la integración a pesar de las declaraciones contradictorias de sus políticos.

Cualquiera haya sido las deficiencias de los tratados, una voluntad integradora a toda prueba las habría o bien obviadas o bien solucionadas. De hecho, se puede observar que el renuevo integrador después de la crisis de la deuda externa, o sea a fines de los ochenta, vino acompañado de la revisión de todos los tratados existentes (aunque no en todas sus facetas). Este tema se discute en la sección seis.

(ii) Factores exógenos a los tratados

Entre los sesenta y fines de los ochenta, se dieron circunstancias que desfavorecieron la profundización de los procesos integradores emprendidos por distintas agrupaciones de países latino americanos, limitando a su vez el desarrollo industrial que esperaban muchos de ese proceso.

En primer lugar, los frecuentes cambios políticos abruptos en los países del Continente redujeron las posibilidades de estabilidad en las negociaciones y aún en el rumbo de ellas. Los ejemplos más notorios, pero no únicos, fueron el alejamiento de

Chile (en forma definitiva) y Perú (en forma pasajera) del Pacto Andino, y el de Honduras (pasajero) del MCCA. En todos ellos, el trasfondo fue político. El nacionalismo militar también tuvo su impacto. La poca participación del sector privado, o sea el monopolio estatal en el manejo de esos tratados empeoró las cosas al no existir fuerzas estabilizadoras en los países respectivos.

En segundo lugar, los shocks petroleros produjeron una abundancia de divisas en los países productores y exportadores (Ecuador, México y Venezuela), acompañada de una abundancia comparable en los demás que aprovecharon del fácil acceso al crédito bancario en los 70 y principios de los ochenta (hasta 1982). La resultante caída en el tipo de cambio real asignable a ese efecto de tipo “enfermedad holandesa” limitó la capacidad exportadora manufacturera por hacerla menos rentable además de estimular la reasignación ineficiente de recursos internos hacia otros sectores, en particular, los sectores de bienes no transables.

En tercer lugar, la recesión que siguió a la crisis de la deuda redujo substancialmente el intercambio intra-latino americano. Esta recesión generó una disminución significativa en las importaciones generales en los años 80 ya que la primera reacción de los países afectados por serios problemas de servicio de deuda externa fue el ajustarse vía reducción de importaciones. Ella se hizo efectiva mediante la reintroducción de restricciones, aún a las importaciones originadas en países asociados, y por otra, mediante grandes devaluaciones que tendieron a desviar el comercio al resto del mundo⁴³. Como consecuencia, las exportaciones latino americanas de manufacturas cayeron en 38% dentro de América Latina mientras crecían en 66% hacia el resto del mundo entre 1980 y 1985. Otra consecuencia de la recesión fue que los países cesaron en el pago de sus saldos a los otros asociados. Esta experiencia indica también que los llamados acuerdos de complementación no ayudaron a apagar incendios sino más bien incentivaron un comportamiento comercial intralatino americano pro-cíclico. Este resultado iba en contra del efecto compensador esperado de la integración continental

⁴³ En la medida de que los miembros de un mismo pacto integrador recurría a devaluaciones parecidas, el comercio intra-pacto no se veía afectado ni positiva ni negativamente, pero si se hacía más atractivo el intercambio con el resto del mundo. Si las devaluaciones no obstaculizaron directamente el intercambio intra-pacto, las restricciones arancelarias y no arancelarias nuevas sí lo hicieron.

por diversificación de exportaciones y de mercados. Incita también a dudar del efecto incentivador efectivo de acuerdos como los de ALALC, Pacto Andino o MCCA cuando desequilibrios macroeconómicos dominan, puesto que la preocupación por el equilibrio externo induce a muchos gobiernos a romper acuerdos comerciales e introduce (o mantiene) elementos de inestabilidad en las reglas del juego que genera desconfianza en el manejo económico (más al respecto abajo).

En cuarto lugar, el margen de preferencias fue reducido por países miembros que redujeron aranceles unilateralmente (Chile, en particular a partir de 1974). En este caso, el efecto incentivador de las preferencias definidas en términos absolutos desaparecerían como tal, y el país que había reducido su arancel desviaba sus importaciones hacia el resto del mundo.

De todas maneras, entre 1960 y 1990, el comercio intra-ALALC aumentó veinte veces, mientras que sólo lo hizo doce veces con el resto del mundo; el comercio intra-Pacto Andino creció quince veces frente a ocho veces con el resto del mundo, el intra-MCCA, lo hizo veintiún veces, y dieciséis veces con respecto al resto del mundo, y el intra-CARICOM, lo hizo sólo trece veces contra diez veces con el resto del mundo. Es interesante notar que el comercio de Chile intra-ALALC-ALADI aumentó veintitrés veces entre 1960 y 1990, y doce veces con el resto del mundo a pesar de su política de rebajas arancelarias unilaterales (Cuadro 6-6)⁴⁴. La participación de las exportaciones hacia países del Pacto Andino siguió creciendo a pesar del retiro de Chile de ese club; sin embargo, la mayor parte del aumento se explica por las crecientes importaciones chilenas de petróleo desde Ecuador y Venezuela, dos países pertenecientes al Pacto Andino y a la ALADI. La expansión y diversificación significativa del comercio de Chile fuera del marco “integrador” también tuvo su influencia, aunque indirecta, sobre los dos resultados anotados.

⁴⁴ Estos coeficientes son engañosos dado que el valor inicial del intercambio era cercano a cero en 1960.

6. PROGRAMACIÓN SECTORIAL DE DESARROLLO INDUSTRIAL (PSDI)

La programación industrial merece una sección aparte por las grandes esperanzas puestas en ella para estimular el desarrollo industrial, base del crecimiento económico, plataforma para la diversificación de exportaciones tanto al nivel de cada país como al nivel regional y especialmente, como instrumento de distribución más equitativa de los beneficios de la integración. Se perseguía profundizar la base industrial existente (considerada débil) estimulando la creación y desarrollo de industrias que no solo pudieran exportar sus productos a los socios del acuerdo sino también pudieran abrirse mercados al exterior y generar eslabonamientos hacia delante y hacia atrás (con efectos multiplicadores, como se decía en la época), pudiera eliminar la capacidad ociosa y pasar a una etapa industrial más avanzada con la producción de productos más elaborados, insumos y bienes de capital para la industria de consumo existente o por desarrollarse.

La instrumentalización de dicha programación pasaba por la selección de proyectos industriales que fueran de interés común (por razones de demanda interna y regional); se pretendía optimizarlos y realizarlos mediante i) la planificación regional, ii) la coordinación, iii) la asociación eventual y iv) la supervisión de las actividades industriales resultantes. Se esperaba que la asignación exclusiva de cierta industria a cierto país fuera a permitir eliminar la eventual capacidad ociosa (dado el desequilibrio entre tamaño de mercado y tecnología utilizada) y reducir los costos de producción con el posible aprovechamiento de las economías de escala con el aumento del tamaño de mercado asegurado en la Región, lo cual redundaría en el aumento de la capacidad competitiva aún en terceros mercados.

El proceso de selección debía resultar de una elaborada mezcla de consideraciones técnicas, financieras, geográficas, ventajas comparativas, etc. y de consideraciones políticas para asegurar la distribución ecuánime de los beneficios esperados entre los socios del pacto.

Dos son los casos interesantes de analizar por la importancia que tuvieron en la fase inicial de la programación industrial. Ellos son el MCCA y el Pacto Andino que, a diferencia de ALALC, preconizaban una integración más profunda y consideraban que dicha programación industrial era un pilar fundamental del esfuerzo integracionista. Tal

no era el caso de ALALC, y tampoco es hoy el de MERCOSUR⁴⁵ que contiene solo algunas consideraciones en el espíritu mencionado⁴⁶.

(i) Mercado Común Centro Americano (MCCA)

Intelectuales y técnicos nacionales y de instituciones internacionales como CEPAL y BID recomendaron en los cincuenta el establecimiento de un complejo de industrias de interés regional. Su distribución geográfica debía ser compatible con los principios de reciprocidad, de distribución equitativa de los beneficios de la integración (o desarrollo regional equilibrado) además de incentivar el crecimiento del país y de la Región. La aplicación de esta idea, interesante a primera vista, es una historia muy compleja a pesar de sus resultados escasos, llena de contradicciones, desencuentros, aún disputas y demoras en la ratificación de los instrumentos legales. La descripción hecha a continuación es necesariamente imperfecta porque es imposible de resumir en pocas líneas los vaivenes de este proyecto centroamericano a pesar de su corta vida (entre 1963 y 1969), y las dificultades para llegar a acuerdos que fueran obligatorios para todos los socios.

El Comité de Cooperación Económica del Istmo Centro Americano se encargó de elaborar un convenio sobre las industrias centro americanas de integración (el Régimen firmado en 1958). Se acordó que para que una industria pudiera ser considerada de integración, las plantas de dicha industria debían tener acceso privilegiado al mercado centro americano. Con ello, se esperaba asegurar la localización óptima de las actividades industriales a escalas económicas de producción y se esperaba evitar la duplicación improductiva de escasos recursos de capital. La distribución espacial de las industrias de integración tenía también implicancias distributivas. Once ramas industriales fueron declaradas de interés regional. Se les otorgaba privilegios fiscales para su desarrollo. Inicialmente, se pensó otorgar el beneficio a la empresa (planta) para asegurarle el monopolio del mercado regional.

Aunque dicho convenio fue firmado el 10 de junio de 1958 e incorporado al Tratado General de Integración Económica el 13 de diciembre de 1960, no entró en

⁴⁵ La escasez de informaciones no ha permitido ilustrar con datos concretos las aseveraciones presentadas sobre este tema. Estas últimas están basadas en varias consultorías que hizo el autor para el Banco Mundial a los países andinos y centroamericanos en las décadas del 80 y del 90.

vigencia hasta 1963 y cuando lo hizo, introdujo confusión en el panorama dado que el Sistema Especial para la Promoción de Actividades Industriales, aprobado en esa fecha, cambió el criterio de protección de la planta a la del producto al establecer aranceles proteccionistas especiales para ciertos productos de interés particular para la Región (Delgado, 1978) y la necesidad de aprobar cada caso a través de un protocolo acordado en forma unánime⁴⁷. Se firmó el primero en 1963. Cada protocolo debía estipular la localización, la capacidad de las plantas, normas de calidad, composición de capital, aforos centro americanos comunes aplicables a los productos de plantas de integración, etc. Se estableció un sistema de consultas por ramas industriales entre los sectores privados de los cinco países y entre éstos y los organismos del Sector Público encargados de fijar y llevar a cabo la política industrial. Dentro de este esquema, actuarían los organismos centro americanos de integración, cuya función era velar por el desarrollo industrial, como (i) la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centro Americana (SIECA) en lo concerniente a la política industrial conjunta y al establecimiento de metas de crecimiento globales y sectoriales; (ii) el Banco Central para la Integración Económica (BCIE), en la promoción de proyectos industriales y (iii) el Instituto Centro Americano para la Investigación Técnica e Industrial (ICIATI), en lo relativo al desarrollo y selección de tecnologías.

Los mecanismos de apoyo para llevar a cabo dichos proyectos, además de las fuerzas de mercado, fueron i) altas tasas de protección aduanera, ii) incentivos fiscales nacionales y aquellos considerados en el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales, iii) el Régimen de Industrias de Integración, iv) el financiamiento de las industrias regionales básicas, etc.

Las propuestas fueron sobre industrias básicas particularmente en la elaboración del petróleo, y en la obtención del hierro y celulosa. Después de 14 meses de negociaciones, se firmó en 1963 el primer protocolo con la fábrica de llantas para Guatemala y el complejo químico para Nicaragua (soda e insecticidas). El Protocolo fue ratificado por los socios solo dos años más tarde pero Honduras no ratificó. Otro protocolo que consideraba una planta elaboradora de vidrio solicitada por Honduras,

⁴⁷ Con ello, se esfumaron las posibilidades de asegurar una distribución espacial equilibrada del desarrollo industrial centro americano dado que los países más desarrollados de la Región iban a atraer la mayoría de los nuevos proyectos industriales y la ampliación de los existentes.

ratificado cuatro años más tarde, no se realizó. Tres proyectos discutidos por el Consejo Ejecutivo en 1966 fueron reclamados simultáneamente por dos países. La discusión entre los socios fue particularmente acalorada alrededor de dos temas: el criterio de acceso privilegiado al mercado de la Región: la planta (concepto original) o el producto y los incentivos fiscales para nuevos proyectos en los países menos desarrollados (Honduras y Nicaragua). Dos decisiones dieron el golpe de gracia al Proyecto original: la decisión de un subgrupo de países centro americanos (aquellos con mayor grado de industrialización y mercados más grandes) de cambiar el criterio de asignación de los incentivos desde la planta al producto y la de no otorgar mayores diferenciaciones fiscales que las existentes a los menos desarrollados. Aunque, sí hubo inversión en proyectos industriales, ella no se hizo dentro del marco de la Programación Industrial. Y dado que no se presentaron más solicitudes para proyectos regionales, se puede considerar que fracasó la programación industrial en MCCA. Finalmente, la descoordinación regional estimuló la competencia entre los países para atraer plantas, produciéndose una proliferación de proyectos similares y capacidad ociosa en la mayoría de las industrias tradicionales (Delgado, 1978) . En resumen, la historia pasada no auguraba un fortalecimiento del MCCA.

(ii) Pacto Andino

En el papel, el plan industrial del Pacto Andino fue el intento más ambicioso de planificación centralizada dentro de las experiencias integracionistas latino americanas del Siglo XX. Este Programa Sectorial de Desarrollo Industrial (PSDI) de decisión centralizada representó un cambio significativo con respecto a la del MCCA y así también tuvo un mayor éxito que su pariente centro americano, aunque existió de facto una diferencia significativa entre lo planeado por los técnicos de la Junta y lo realizado. Esta PSDI incluyó el 22,1% de los ítems de la NABANDINA⁴⁸ entre otros alrededor de 200 ítems del Sector Metalmecánico (relacionados con equipos eléctricos, máquinas herramientas y maquinaria para la minería). También, en PSDI complementarios, se incluyeron productos de la industria petroquímica y fertilizantes y del sector

⁴⁸ Nomenclatura Arancelaria de Bruselas aplicada a la Región Andina.

automotriz⁴⁹. Los proyectos resultantes podían ser públicos o privados, con capital nacional o extranjero. En este último caso, el capital extranjero estaba sujeto a estrictas normas contenidas en la Decisión 24: volveremos sobre este tema más abajo.

Solo contados proyectos pudieron sobrevivir y la estrategia obligó a los gobiernos mantener y aún alzar la ya altísima protección “across-the-board” existente. Algunos proyectos del sector automotriz fueron y siguen siendo favorecidos (más de 30 años después del inicio de esa estrategia) por tratamientos especiales dados a las multinacionales correspondientes. En particular, no pudieron alcanzar el tamaño óptimo y se mantienen hoy día gracias a una combinación de subsidios cruzados y acuerdos internacionales entre los actores principales para efectos de exportar sus productos a otros mercados.

Además de los PSDIs, el Pacto contemplaba programas de racionalización de la industria existente, de desarrollo agropecuario y uno de “incentivos “ a la inversión extranjera en una parte del sector industrial dentro del marco de la Decisión 24.

La Decisión 24 o Tratamiento de la Inversión Extranjera (31 de diciembre de 1970) establecía condiciones para su entrada, su salida, su cobertura sectorial, su permanencia, su tratamiento tributario, su repatriación de utilidades, su acceso al crédito nacional, su transferencia de tecnología, y su obligación a transformarse en compañías mixtas o nacionales en un período máximo de quince años (con la excepción de las empresas extranjeras netamente exportadoras)⁵⁰.

“Los objetivos que se perseguían a través del tratamiento común del capital extranjero eran los siguientes: (i) estimular la formación de capital en los países receptores; (ii) facilitar la participación amplia del capital nacional en el proceso de integración; (iii) evitar condiciones bajo las cuales la inversión foránea en los países

⁴⁹ Los Proyectos eran asignados a los países con “el mercado andino asegurado”!. Por ejemplo, Ecuador recibió algunos sobre relojería, papeles especiales, aparatos a presión y ácido salicílico. Uno solo de ellos sobrevivió a los primeros intentos de liberalización de la economía ecuatoriana, y varios no se hicieron realidad. Otro del sector automotriz sobrevivió gracias a la protección especial recibida y mantenida hasta el día de hoy!

⁵⁰ Para mayor detalle sobre estos temas ver Tironi E., (compilador), 1978. La Decisión 24 parecía más a un decálogo “contra” la inversión extranjera que un estatuto incentivador. Ese sesgo se deslizó en el título “Políticas frente al capital extranjero : la Decisión 24 de E. Tironi, uno de los autores de la dicha Decisión. (el subrayado es mío). El sentimiento anti-extranjero y particularmente anti-americano además de un deseo de mayor independencia respecto al resto del mundo marcó profundamente las decisiones de políticas económicas del período 1950-1975 en América Latina.

podiera obstruir la integración; (iv) coordinar la IED con los planes de desarrollo de los países; (v) facilitar el uso de tecnología moderna evitando especialmente las limitaciones respecto de la distribución y venta de productos que la utilizan; (vi) otorgar estabilidad a aquella inversión extranjera que realice una contribución positiva al desarrollo del país; (vii) contribuir a una distribución equitativa de las ganancias derivadas de la integración”(Tironi, 1978).

La mayoría de las conclusiones de la experiencia del MCCA es válida para la de PA-CAN y viceversa.

(iii) Conclusiones

¿Fueron exitosos esos dos programas industriales? La respuesta es si y no. Si, porque todos los países del PA-CAN invirtieron efectivamente en algunos de los proyectos planificados y sustituyeron importaciones. No, en todo lo demás: cobertura, eficiencia asignativa y dinámica, distribución equitativa de costos y beneficios, ahorro neto de divisas, estabilidad de la sociedad integrada (Cuadro 6.8)[FALTA].

¿Porqué? Dado que la mayoría de las razones del fracaso son comunes a ambos programas, serán resumidas acá destacando, sí, las diferencias cuando corresponda.

- (i) La combinación de elevados requerimientos técnicos junto con la escasez de mano de obra calificada; y de elevados requerimientos financieros junto con ahorros nacionales muy reducidos;
- (ii) las contradicciones anotadas arriba explican la enorme brecha existente entre los ejercicios teóricos de los “técnicos” asesores y responsables y las realidades nacionales cuyo conocimiento era más que escaso y distorsionado por los sesgos planificadores de dichos técnicos o por intereses políticos. Además, predominó el enfoque y sesgo ingenieril sobre el enfoque económico para evaluar proyectos. Este sesgo iba a durar muchos años en Latino América y causar muchas selecciones erróneas de proyectos;
- (iii) la resistencia de grupos empresariales tanto regionales como internacionales
- (iv) la falta de apoyo político a los proyectos escogidos; la programación existente efectuada por distintas instituciones no tuvo siempre el apoyo de los gobiernos de la región (Delgado, 1978) y faltó el traspaso efectivo de competencias y poder a instituciones regionales; ambos problemas nacieron del hecho de que la mayoría de los gobiernos eran cautivos políticos de algún grupo de intereses económicos;

- (v) la persistencia de objetivos de autarquía industrial a nivel de cada país;
- (vi) la inestabilidad macroeconómica de los socios;
- (vii) la ineficiencia de la burocracia;

Además, en el caso del MCCA, debe agregarse:

- (i) los estímulos para el establecimiento de industrias de integración al final no fueron preferenciales para las industrias llamadas de integración sino que para productos específicos, eliminando de facto el mecanismo que se había pensado usar para “distribuir equitativamente los beneficios de la integración”. Los cambios de reglas de juego desfavorecieron consideraciones de equidad para la localización geográfica (nacional y regional) de nuevas plantas (Delgado 1978).
- (ii) hubo también ausencia de definición de política regional industrial junto con la falta de organización de las Comisiones pertinentes (Comisión Centroamericana de Integración Regional y Comisión Centroamericana de Coordinación Industrial) y faltó la definición de criterios comunes para la selección de los proyectos y de claridad, y precisión de la legislación pertinente; como consecuencia, los procesos de decisión eran largos y engorrosos.

7. LOS ACUERDOS DE NUEVA GENERACIÓN

Coincidiendo con el fin de la crisis de la deuda externa, sopló un viento renovador sobre los esfuerzos integradores latino americanos y del Caribe. Nació el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y se multiplicaron los acuerdos bi (tri) laterales de complementación coherentes con el marco de ALADI. El Cuadro I 6-1 del Anexo I los resume así como aquellos ya descritos en este capítulo.

MERCOSUR

El viento renovador sopló particularmente fuerte sobre Argentina y Brasil a partir de 1986 cuando coincidieron aplicar un programa de liberalización bilateral dentro del marco de ALADI. Desde entonces, se intensificaron las negociaciones entre los dos países (Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, 1988, ACE N° 14, 1990, reunión entre Argentina, Brasil, Uruguay y Chile en Brasilia, 1990). En esta última, decidieron la ampliación de la iniciativa de 1986 a Uruguay y Paraguay ampliación que

quiso incluir Chile posteriormente; pero Chile adoptó una posición de espera. Los cuatro países firmaron en 1991 en Asunción el Tratado del Mercado del Sur (MERCOSUR) que entró en vigencia el 29 de noviembre de ese año. Este Tratado prevé la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos a través de la eliminación de los derechos aduaneros y las restricciones no arancelarias, el establecimiento de un AEC y la adopción de una política comercial común con respecto a terceros además de la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia. “La aplicación del Tratado se funda en el principio de la reciprocidad de los derechos y las obligaciones y en la igualdad de los socios, contemplando tan sólo una excepción temporal para Uruguay y Paraguay” (CEPAL, 1994).

Su objetivo primordial es constituir un mercado común para el 31 de Diciembre de 1994 (objetivo no cumplido aún). El 1º de Enero de 1995, se empieza a aplicar el AEC. Comprende nueve niveles arancelarios que varían entre 0% y 20%, que se aplican inicialmente sobre el 88% del universo arancelario, correspondiendo el resto a las listas nacionales de excepciones que están convergiendo progresivamente con el AEC. La desgravación del comercio recíproco aún sujeto a aranceles avanza dentro del marco de lo establecido por el Régimen de Adecuación establecido. Para aquellos bienes cuyo proceso de desgravación arancelaria no estuviera completo o para los cuales se hubiesen invocado las cláusulas de salvaguardia del MERCOSUR, se estableció un Régimen de Adecuación que otorga a los países un plazo adicional para finalizar su liberalización (mayor para Paraguay y Uruguay por sus niveles de desarrollo relativo). No se estableció una tarifa externa común para los bienes de capital ni para los productos de alta tecnología (informática y telecomunicaciones)⁵¹. Se espera una convergencia para Argentina y Brasil en el año 2001 y para Paraguay y Uruguay en el año 2006⁵². Aún quedan los casos especiales de los sectores automotor y azucarero que siguen regidos por reglas propias.

⁵¹ La definición del AEC generó divergencias ya que Brasil quería otorgar mayor protección a los sectores informática, electrónica, telecomunicaciones, petroquímica y bienes de capital, pidiendo un arancel de 35%.

⁵² “Promoción de vínculos económicos entre esquemas de integración de América Latina y el Caribe”, documento CEPAL, Junio 1997.

El Tratado pretende adoptar también un enfoque sectorial de complementación⁵³ buscando la racionalización de la actividad, el fortalecimiento de canales de abastecimiento mutuo y la facilitación de la transferencia de tecnología. Sin embargo, las propuestas hechas por el sector privado para la industria, el acero y el sector lácteo no fueron refrendados por los Gobiernos por la posibilidad que convenios de este tipo puedan dar lugar a la repartición de mercados y al comercio administrado entre sus países (al menos en la industria del acero u otras industrias de carácter oligopólico).

El Tratado contempla la coordinación de las posiciones nacionales en foros económico-comerciales regionales e internacionales⁵⁴ además de la coordinación de aquellas políticas que inciden directamente en el comercio. Asimismo, las autoridades han considerado el tema de los distintos factores que pueden causar una competencia desleal entre países. En esa materia, decidieron aplicar un Código de Ética (del GATT), normas de origen (de ALADI), prohibición de subsidios y de prácticas de *dumping*, uso parsimonioso de cláusulas de salvaguardia, un régimen de solución de controversias.

MERCOSUR ha creado el Consejo del Mercado Común (para la conducción política del proceso), el Grupo Mercado Común (como foro ejecutivo), la Comisión de Comercio (para decidir sobre la implementación de los instrumentos de la política comercial) y diez comisiones técnicas además de las de educación, justicia, trabajo y turismo. Ellas han abordado un sinnúmero de temas específicos que tienen incidencia en la formación y la operación del mercado común (por ejemplo, una nomenclatura arancelaria común, propuestas para una política común de salvaguardias, armonización de normas técnicas, etc.) Se acordó establecer un sistema integrado de frontera para agilizar el tránsito de personas y mercaderías en la zona, un Acuerdo Sanitario y Fitosanitario un reglamento común contra las importaciones subsidiadas desde terceros países.

Es interesante subrayar algunas características destacadas de este Tratado. Adopta el principio de la desgravación lineal automática y generalizada, le da

⁵³ Esos existían en 1990 entre Argentina y Brasil (ACE N° 14) referidos a bienes de capital, bienes alimenticios industrializados, energía nuclear e industria automotriz.

⁵⁴ “La nueva integración regional en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración”, documento CEPAL, Junio 1994. Chile y Bolivia, los dos miembros asociados de MERCOSUR participan en estas instancias de coordinación de posiciones ante foros económicos internacionales (en el proceso de formación de ALCA, en la asociación comercial con la UE y en las negociaciones con la OMC).

importancia a la coordinación de las políticas macroeconómicas, y establece el carácter intergubernamental de los órganos establecidos para administrar el MERCOSUR. Lo último implica que las decisiones emanadas de las diversas instancias tienen que ser complementadas con medidas nacionales para tener fuerza de ley (CEPAL, 1997).

Los desequilibrios externos y macroeconómicos han estimulado desafortunadamente la aplicación de medidas comerciales restrictivas inesperadas de carácter unilateral desde la firma del Tratado. Tanto Argentina como Brasil han quebrado en varias ocasiones el espíritu y la letra del Tratado. Invocando la cláusula de Salvaguardia de la ALADI y del GATT, Argentina impuso en 1993 cuotas sobre las importaciones de petroquímicos, acero, confecciones, artículos de lana, y otros. Brasil replicó el mismo año con la suspensión del margen de preferencia sobre las importaciones de bienes de capital desde Argentina y la rebaja de los cupos para la importación de hilos sintéticos. Argentina aplica desde 1996 una sobretasa de 3% (llamada tasa estadística para evitar que aparezca como arancel lo cual estaría en contra del espíritu y las reglas de juego del Convenio) sobre las importaciones desde terceros países lo que se traduce en un aumento del arancel efectivo, ha impuesto en 1996 derechos compensatorios a las importaciones textiles, vestuario y calzado procedente de terceros países por razones aparentes de *dumping*, ha aplicado derechos específicos, restricciones cuantitativas, medidas y cláusulas de salvaguardia a algunas importaciones desde países socios, restricción sorpresiva del financiamiento de corto plazo a las importaciones (nuevamente sin consulta previa a sus socios)⁵⁵ y ha seguido utilizando con cierta frecuencia procesos *antidumping* contra sus socios de MERCOSUR (en las áreas de textiles y confecciones, azúcar, cuero crudo, café soluble, neumáticos). A su vez, Brasil ha aplicado en 1996 restricciones a las importaciones de vehículos automotores, textiles y otros y, en 1997, restringió sorpresivamente los financiamientos de corto plazo a las importaciones.

MERCOSUR intenta ampliar su esfera de acción. Ha suscrito un Acuerdo Marco Interregional de Cooperación con la Unión Europea (1995), un ACE con Bolivia (1996) y otro con Chile con vistas de establecer una Zona de Libre Comercio con cada uno de esos países. Se han iniciado negociaciones con los países del pacto Andino.

⁵⁵ El objetivo aparente de esa medida se inscribió dentro del control de los movimientos de capitales de corto plazo, más bien que de afán proteccionista, pero este era concomitante.

El intercambio intrazonal ha aumentado significativamente desde 1990 (Cuadro 6-8). Se ha duplicado la participación de las exportaciones intrazonales en el comercio total entre 1991 y 1999. Sin embargo, no todo el aumento es achacable a MERCOSUR.

Cuadro 6-8: Intercambio Comercial de MERCOSUR, 1960-2000

EXPORTACIONES (Porcentaje y US\$ miles MM)									
	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
Intra MERCOSUR (%)	7,6	9,2	9,4	8,5	11,6	5,5	8,9	20,5	21,0
Resto A.L. (%)	3,3	5,4	6,0	10,3	8,9	6,9	8,2	10,8	9,7
Resto del Mundo (%)	89,1	85,5	84,6	81,2	79,5	87,6	82,9	68,7	69,3
Total (%)	100	100	100	100	100	100	100	100	100
TOTAL (US\$ miles MM)	2,5	3,3	4,8	12,2	29,5	35,1	46,4	70,5	85,7
IMPORTACIONES (Porcentaje y US\$ miles MM)									
	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
Intra MERCOSUR (%)	6,6	13,7	9,7	8,4	9,1	7,7	14,0	18,8	20,0
Resto A.L. (%)	8,2	9,8	6,7	7,1	7,2	6,0	6,9	7,2	5,2
Resto del mundo (%)	85,2	76,6	83,6	84,5	83,7	86,4	79,1	74,0	74,8
Total (%)	100	100	100	100	100	100	100	100	100
TOTAL (US\$ miles MM)	2,9	2,2	4,7	12,3	37,5	25,4	29,4	76,9	88,4

Fuente: Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, varios años, CEPAL.

Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y El Caribe, 2000-2001, CEPAL.

Una parte no insignificante del cambio es la mera consecuencia del fuerte crecimiento de la región y de la apertura unilateral efectuada particularmente por Argentina (desde 1987) y Brasil (desde 1988): el arancel promedio se redujo tanto en Argentina como en Brasil en un 75% (CEPAL, 1992). Brasil ha puesto en práctica varias medidas para impulsar sus exportaciones (reintegro indirecto de derechos de aduana, eliminación del impuesto sobre los préstamos externos a las empresas exportadoras, línea de crédito subsidiada para la exportación de manufacturas, etc.), (CEPAL, 1997). También han sido importantes los incentivos especiales (aunque de duración limitada) para atraer inversiones de empresas automotrices hacia distintas regiones de Brasil.

A su vez, el impacto de MERCOSUR sobre la composición del comercio plantea algunas interrogantes por su fuerte concentración. Un 80% del intercambio adicional deriva del mayor comercio en el rubro automotor y agro-alimenticio entre Argentina y

Brasil. Como se podía esperar, la proporción de exportaciones argentinas de manufacturas es mayor dentro de la zona que con el resto del mundo y representa su mayor componente dentro de las exportaciones de ese país a la zona.

G-3

A causa de las dificultades surgidas en la creación del AEC en el Grupo Andino, Colombia y Venezuela decidieron, independientemente de los demás miembros, inaugurar entre ambos una unión aduanera a partir de marzo de 1992 con reglas coherentes con las que rige el Pacto Andino hoy Comunidad Andina de Naciones (CAN). Para simplificar las cosas, Colombia, México y Venezuela (G-3) firmaron un acuerdo de libre comercio en 1993 en Caracas que debería ser operacional en 2004. Es un acuerdo lleno de problemas entre los cuales destacan: (i) la desalineación de las paridades cambiarias, (ii) las estructuras tarifarias diferentes, (iii) diferencias arancelarias significativas, (iv) costos de energía más bajos en Colombia y Venezuela, (v) y los acuerdos comerciales con otros países. Los socios del G-3 se han acercado al MCCA y a CARICOM tanto en forma institucional como en forma individual.

CHILE

A su vez, Chile ha firmado acuerdos de complementación con casi todos los países americanos: en el año 2000, sólo faltaban ACE o TLC con Belice, CARICOM y los EE.UU en el Continente Americano⁵⁶. Es interesante notar, que este país mantuvo participaciones comerciales importantes aunque fluctuantes en el Grupo Andino a pesar de haberse apartado de él y antes de firmar acuerdos de complementación con cada uno de sus miembros (Cuadros 6-6 y 6-7). Ello parece haber redundado en un aumento de participación de esa comunidad tanto en importaciones como en exportaciones. Sin embargo, la mayor parte del incremento de ese intercambio se concentra nuevamente en petróleo y productos del sector automotriz.

Es interesante notar que Chile tenía participaciones más altas con los países del MERCOSUR antes de ingresar como asociado a ese grupo (Cuadros 6-9 y 6-10). Si bien aumentó su comercio con México desde que firmó el ACE con ese país, una parte significativa del mayor intercambio dice relación con la devaluación mexicana de fines

⁵⁶ En 2003, Chile firmó un TLC con EEUU.

de 1994, el mayor intercambio relacionado con el sector automotriz que todavía tiene un estatuto especial y un comportamiento más estable de la economía mexicana. El país se ha caracterizado por haber mantenido desde 1975 una política agresiva de apertura unilateral (con pocas excepciones) lo que permite calificar a la economía chilena hoy como la más abierta de los países emergentes.

MEXICO Y NAFTA

Firmado en enero de 1994. Entre ese año y 2000, las exportaciones mexicanas crecieron tres veces más rápido que en los seis años anteriores. En base a proyecciones derivadas de la aplicación de modelos Computables de Equilibrio General (CEG), se esperaba que el acuerdo fuera beneficioso para México y solo marginalmente favorable para USA y Canadá.

Desde la firma del Acuerdo hasta 2000, las exportaciones mexicanas han crecido a una tasa tres veces superiores que en los seis años precedentes, mientras las importaciones aumentaban a tasas anuales superiores al 10%. Así mismo, el grado de apertura de la economía mexicana (medido por la suma de exportaciones e importaciones en el PIB) se ha duplicado desde 1993. Gould (1998) confirma, a posteriori, que NAFTA parece haber tenido un impacto positivo sobre el intercambio entre México y los EEUU. Sin embargo, Krueger (1999) concluye que NAFTA no induce efectos más importantes sobre la mayor concentración del intercambio entre México y los EEUU que otros “procesos” que estaban ocurriendo en México en forma independiente y con antelación. Garcés-Díaz (2001) va aún más lejos al demostrar empíricamente que el mayor intercambio entre México y los EEUU entre 1994 y 2000 es principalmente consecuencia de la fuerte expansión de la economía americana la cual arrastró a la mexicana y del cambio de política comercial en los ochenta: o sea el abandono de esa herramienta como instrumento estabilizador y la apertura de su economía como consecuencia del ingreso de México a la OMC.

Finalmente, el sueño del acercamiento de todos los países del Hemisferio Occidental sigue vigente y está materializándose en un intento de institucionalización de la integración hemisférica llamado Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) (Cuadro I61) cuyo lento perfeccionamiento topa con serios obstáculos políticos relacionados con la disputa subterránea por el “leadership” de este esfuerzo entre Brasil

y los EEUU y con políticas comerciales internas en diferentes países no consecuentes con la base del esquema institucional existente.

El salto siguiente debería ser la integración de todos los países de la tierra! Pero , ¿es ello posible? En todo caso, es la meta perseguida por la OMC.

8. OTRAS ENSEÑANZAS Y CONSTATAIONES

¿ Sugieren los acuerdos de segunda generación reflexiones adicionales a las propuestas hasta ahora? Sí, las ofrecen, que son coherentes con las derivadas de la teoría económica además de complementar las emitidas más arriba:

- (i) si no hay voluntad de abrir la economía, la integración es un pobre sustituto de la apertura unilateral y los esfuerzos de industrialización con esa herramienta única están condenados al fracaso;
- (ii) tampoco la creación de múltiples instituciones marco para la integración (Pacto Andino, MERCOSUR) no es sustituto de la voluntad de apertura, ni las preferencias comerciales son buen sustituto del crecimiento y la fortaleza de las economías para incentivar las corrientes comerciales intra-latino americanas. La falta de voluntad política para cumplir a cabalidad las reglas del libre comercio - un rasgo esencial de esta estrategia- entorpece, el desarrollo aún de una Area de Libre Comercio. Lo mismo ocurre con la programación internacional de la producción sectorial, que depende fuertemente de una burocracia ineficaz, y corre en sentido contrario a las ventajas comparativas básicas, requiriendo especial protección que lleva tanto a la ineficiencia como a tratos discriminatorios, con las consiguientes reacciones domésticas perversas;
- (iii) el comercio intra-regional está significativamente influenciado por las tendencias mundiales que son un factor esencial en el desempeño de las economías de América Latina: en tanto las condiciones externas fueron favorables para el Continente, la “integración” anduvo relativamente bien y viceversa. Incluso, con algunas preferencias recíprocas entre países latino americanos, las participaciones del comercio intrarregional de Argentina, Brasil, México y Venezuela no sobrepasaron el 30% (Argentina) en 1989, siendo tan bajo como el 3% en México durante el mismo año.

-
-
- (iv) el comercio intrarregional no es independiente de la situación macroeconómica ni de las relaciones con el resto del mundo; de hecho, la mayor parte del comercio de cada socio latino americano ha sido con el resto del mundo. Además, el comercio intra-regional no permite salvar o compensar por fluctuaciones de comercio con el resto del mundo;
 - (v) la falta de voluntad de los países de jugar estrictamente las reglas de juego aprobadas en ausencia de instancias de soluciones de controversias eficientes y con poder político, le resta credibilidad a los esfuerzos de integración bilateral. A ello se agrega en ciertos casos, como MERCOSUR y NAFTA, el desequilibrio de poder político que ha resultado ser una amenaza real a la credibilidad de esos esfuerzos. El éxito europeo estuvo basado en la existencia de países leaders ciertamente, pero entre los cuales existió poder de contrapeso (countervailing power) que no está presente ni en MERCOSUR ni en NAFTA ni lo estará en ALCAN.
 - (vi) las diferencias en la administración macroeconómica inducen a diferentes reacciones domésticas asimétricas frente a los impactos externos comunes, necesariamente poniendo obstáculos a la profundización del proceso de liberalización intra-regional. Las escaramuzas recientes dentro de MERCOSUR (el esquema regional más profundamente integrador), vivido por países latino americanos ilustran este punto. Y ello ocurre a pesar de que uno de los mecanismos considerados objetivos de ese mercado común es el de la “coordinación de políticas macroeconómicas”.
 - (vii) el comercio intra-latino americano es pro-cíclico no sólo en términos absolutos sino también relativos. Las razones se encuentran en una combinación de efectos composición, ingreso y contratos. Las importaciones varían entre sí en su grado de prescindencia que se va a reflejar en particular en la elasticidad de sustitución del producto. Bienes de capital y bienes intermedios son más difícilmente sustituibles que otros, y ellos tienden a ser importados del resto del mundo⁵⁷. Además, las fluctuaciones del ingreso han sido mayores en América Latina en los últimos cincuenta años que en los países industrializados. De ello

⁵⁷ Además son más fácilmente sustituibles geográficamente: desde América Latina hacia el resto del mundo.

resultan fluctuaciones mayores en las exportación de productos hacia América Latina que hacia el resto del mundo. Además, los contratos son más estables fuera de América Latina que en este continente no sólo por mayor respeto por acuerdos y preferencias sino también por diferencias en estilos de contrato: por ejemplo, las empresas japonesas gustan firmar contratos de largo plazo, lo que le da mayor estabilidad a los flujos comerciales. Finalmente, los países tienden en tiempo de crisis a proteger más aquellos sectores con mayor contenido nacional, la mayoría de los cuales tiene contrapartida en los demás países latino americanos;

- (viii) el comercio intra-regional es coherente con la estructura productiva de cada socio y esa estructura es parecida: mucho producto primario, poco manufacturado, pocos servicios exportables. Ello reduce los beneficios del intercambio intra-regional. La limitada diversificación de la producción doméstica y la todavía más limitada eficiencia, la falta de lazos inter e intra-industriales, y los relativamente altos costos de transporte⁵⁸ entre países de América Latina también frenaron severamente el comercio intra-regional y los beneficios de la mayor integración;
- (ix) un nivel similar de subdesarrollo y políticas proteccionistas limitaron tanto la demanda de consumo como su diversificación y condujo a semejanzas en su desarrollo industrial; ambos factores no fueron estimulantes del comercio intra-regional. Por el contrario, favorecían las importaciones extra-regionales de bienes intermedios y de capital cada vez más necesarios, y donde los mercados de productos primarios tenían menos protección y enfrentaban una mayor demanda;
- (x) el tamaño del mercado limita las posibilidades del intercambio intersectorial porque limita las inversiones industriales que, sin protección excesiva con respecto al resto del mundo, pueden producir eficientemente para un mercado tan pequeño: MCCA es un buen ejemplo. Es un caso de libro de texto y tiene poco sentido tener política industrial en ausencia de disponibilidad de factores

⁵⁸ La infraestructura insuficiente y su ineficiente manejo, los conflictos fronterizos, sistemas de transporte anticuados y altamente protegidos ayudan a explicar los más altos costos relativos del transporte entre países latino americanos que entre cualquiera de ellos y uno industrializado.

productivos idóneos. Su estancamiento después de 1970 ilustra este punto, especialmente en cuanto a importaciones intra-MCCA se refiere.

- (xi) el mayor contenido “manufacturero” de las exportaciones intra-grupos no demuestra el éxito de la estrategia integradora recomendada por CEPAL y escogida por los países. Este resulta en una parte no poco importante, aunque indeterminada, del efecto natural del crecimiento acompañado de aumentos de ingreso: se consume una proporción decreciente de productos sin transformación que quedan catalogados en el rubro primario y se produce un mayor valor agregado de productos “no primarios”. La categoría “industrial” CIU abarca por lo tanto un número creciente de productos sea producidos o consumidos domésticamente y exportados sin que por ello medie las preferencias otorgadas por los socios dentro del marco de acuerdos regionales (o bilaterales). Es probable, sin embargo, que la estrategia integradora haya incentivado el desarrollo manufacturero nacional, al representar una extensión de la estrategia de sustitución de importación intensiva en producción industrial: la misma estrategia anterior con mercado ampliado. El mayor valor agregado manufacturero exportado fue incitado también, en el marco de los Acuerdos de Libre Comercio (ALCs) analizados, por las fuertes preferencias otorgadas en los mercados respectivos creados por los ALCs. Pero, ello no es equivalente a la generación de un beneficio neto equivalente a dicho valor agregado. A este último, debe restarse el costo fiscal nacional implícito en el otorgamiento de las preferencias mutuas que han permitido ampliar el mercado para esas manufacturas.

Si bien la experiencia de integración, no incita a repetirla, cuando es analizada cuidadosamente: por lo menos a la secuencia y al timing, no permite concluir que todo intento de integración tenga necesariamente un impacto negativo en el bienestar nacional. Existen condiciones bajo las cuales dicho impacto pueda ser positivo y aún superior a aquel de una estrategia aperturista unilateral. Ello es particularmente válido cuando se da entre economías relativamente cerradas con un resto del mundo también cerrado. Pero ello no describe la experiencia integradora latino americana durante la mayor parte del Siglo XX.

Además, no sorprende el muy significativo aumento del intercambio entre Argentina y Brasil en los noventa dado que ambos no sólo eliminaron las trabas comerciales a su comercio bilateral, sino que también las redujeron muy significativamente hacia el resto del mundo. Ello disminuye el costo de la desviación de comercio que es importante en el intercambio entre mercados muy protegidos.

Un aspecto positivo de los ALCs latino americanos ha sido la apertura hacia la reducción de medidas no arancelarias lo cual tenderá a favorecer el intercambio de bienes y servicios a futuro como medidas de facilitación del comercio, acuerdos de infraestructura, homogeneización de medidas fitosanitarias, de standares y de normas aduaneras, acuerdos de doble tributación, la creación y fortalecimiento de tribunales arbitrales y sistemas de solución de controversias, preocupación creciente por medidas de competencia, encuentros de armonización de política, inclusión creciente de los servicios en las negociaciones de liberalización y la preocupación cada vez más fuerte por la eliminación de otras barreras no arancelarias.

Hoy día, la probabilidad de formar una Area de Libre Comercio exitosa puede ser mayor, ya que la mayoría de los países se ha embarcado doméesticamente en ajustes estructurales orientados hacia la reducción de los obstáculos al comercio y de la intervención estatal en las actividades económicas, y parecen empezar a superar los estragos hechos por la deuda externa.

REFERENCIAS

- Aninat A., 1978, El programa de liberación y el arancel externo común, en E. Tironi (compilador), Pacto Andino, Carácter y Perspectivas, Instituto de Estudios Peruanos.
- Avila M., 1978, El programa de la industria metalmecánica, en E. Tironi (compilador), Pacto Andino, Carácter y Perspectivas, Instituto de Estudios Peruanos.
- Banco Centroamericano de Integración Económica, 1993, Revista de la Integración y el Desarrollo de Centroamérica, 48, enero-junio 1991.
- Bulmer-Thomas V., 1995, The Economic History of Latin America Since Independence, Cambridge: Cambridge University Press.

-
- Bulmer-Thomas, V., 1987, The Political Economy of Central America since 1920, Cambridge: Cambridge University Press.
- CEPAL, 1997, Promoción de vínculos económicos entre esquemas de integración de América Latina y del Caribe, Junio.
- CEPAL, 1994, La nueva integración regional en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración, Junio.
- CEPAL 1991, La coordinación de las políticas macroeconómicas en el contexto de la integración centroamericana, LC/L.630.
- CEPAL, 1991, Políticas industriales en Centroamérica y Panamá, LC/MEX/R.310.
- CEPAL, 1983, Industrialización en Centroamérica 1960-1980, Santiago de Chile, Naciones Unidas , p.108-113.
- CEPAL, 1974, El proceso de perfeccionamiento y reestructuración del Mercado Común Centroamericano, Naciones Unidas.
- CEPAL, 1974, Reactivación del Mercado Común Centroamericano, Naciones Unidas.
- CEPAL, 1974, La industrialización y los esquemas regionales de cooperación económica, México: Naciones Unidas.
- Cline W.R., 1978, Benefits and costs of economic integration in Central America, en Cline W.R. and E. Delgado (eds.) Economic Integration in Central America, Washington D.C.: Brookings Institution.
- Delgado E., 1978, Institutional evolution of the Central American Common Market and the principle of balanced development, en Cline W.R. and E. Delgado (eds.) Economic Integration in Central America, Washington D.C.: Brookings Institution.
- ECLA, 1956, Study of Inter-American Trade, New York: United Nations.
- ECLA, 1959, Inter-American Trade: Current Problems. New York: United Nations.
- ECLA ,1970, Development Problems in Latin America, Austin: University of Texas Press.
- Ffrench-Davis R., 1978, El Pacto Andino: un modelo original de integración, en E. Tironi (compilador), Pacto Andino, Carácter y Perspectivas, Instituto de Estudios Peruanos, 1978.
- Garcés-Díaz D., 2001, Was NAFTA behind the Mexican export boom (1994-2000)?
- Gould D., 1998, Has NAFTA changed North America free trade? Economic Review, Federal Reserve Bank of Dallas, First Quarter.

-
-
- Hachette D., Estrategias de Globalización del Comercio, Estudios Públicos, Centro de Estudios Públicos, 51, invierno, 1993.
- Inter-Development Bank, 1984, Economic and Social Progress in Latin America: Economic Integration 1984 Report, Washington D.C.: IDB.
- Krueger A., 1999, "Trade creation and trade diversion under NAFTA", NBER Working Paper N° 7429, December.
- Mundell R.A., 1968, International Economics, New York: The Macmillan Company
- Prebisch R., 1959, El mercado común latinoamericano, Nueva York: Naciones Unidas.
- Rodrik D., 1995, Trade and Industrial policy Reform, en Handbook of Development Economics, vol III, eds. J. Behrman and T.N. Srinivasan, Elsevier.
- Rodríguez, E., 1994, Central America: common market trade liberalization, and trade agreements, en R. Bouzas y J. Ros (eds.) Economic Integration in the Western Hemisphere, University of Notre Dame Press.
- Schiff M. y A. Winters, 2003, Regional Integration and Development, World Bank and Oxford University Press: Washington D.C.
- Schydrowsky D.M., 1972, Latin American Trade Policies in the 1970's, Quarterly Journal of Economics, mayo
- , 1967, "From Import substitution to Export Promotion for Semi-Grown-up Industries: A Policy Proposal"; Journal of Development Studies, Julio
- Tinbergen J., 1952, On the Theory of Economic Policy, Amsterdam: North-Holland
- World Bank, 1990, Trade liberalization and economic integration in Central America, Report 7625-CAM.

ANEXO I

CUADRO I 6-1: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS ACUERDOS DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA VIGENTE EN LAS AMÉRICAS

	MERCOSUR	COMUNIDAD ANDINA	GRUPO DE LOS TRES	MCCA	CARICOM	TLCAN	ACUERDOS BILATERALES
Objetivo Final	Mercado Común	Mercado Común	Z.Libre Comercio	Mercado Común	Mercado Común	Z. Libre Comercio	Z. Libre Comercio
Cobertura de la desgravación arancelaria							
a) Total universo arancelario	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
b) lo esencial del comercio							
Grado desgravación final:	Total	Total	Total	Total	Total	Total	Total
Remoción de restricciones no arancelarias:							
a) Mayormente lograda	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
b) En proceso							
Estado de avance de la desgravación arancelaria	Las listas de adecuación exceptúan del libre comercio a menos de 10% del universo arancelario y se desgravarán hasta 1999 para Argentina y Brasil y 2000- para Uruguay y Paraguay	Libre Comercio entre Bolivia Colombia, Ecuador y Venezuela. Perú no participa del régimen común pero ha firmado acuerdos bilaterales con sus socios de integración que cubren gran parte del intercambio.	Libre comercio en- tre Colombia y Venezuela. La desgravación del intercambio entre estos dos países y México comenzó en 1995 a razón de un 10% anual y debe concluir en 2005.	Libre comercio entre El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua; Costa Rica se está incorpo- rando gradualmente al régimen de libre comercio.	Libre comercio entre 10 de los 13 socios. Hay un régimen especial para aceites y grasas comestibles.	Libre comercio para cerca de 60% del intercambio recíproco. El restante 40% está compuesto de excepciones países cuya liberalización debe - concluir en 2010.	Libre comercio para una parte sustan- cial del comercio. Los programas de desgravación para los bienes exceptuados,
Arancel externo común:	sí	sí	No corresponde	sí	sí	No corresponde	No corresponde
a) Rango arancelario:	0% a 20%	5% a 20%		5% a 15%	5% a 35%		
b) promedio:	11%	14%					
Estado de avance de la aplicación del arancel externo común.	Las excepciones representan un 12% del universo aran- celario y tienen que converger al AEC en 2001 para Argentina y en 2006 para Uruguay y Paraguay.	En plena aplicación Colombia y Venezuela, con reducidas listas de excepciones. Ecuador aún más de 1000 productos. Bolivia y Perú siguen aplicando sus aranceles nacionales	No corresponde.	El AEC cubre 95% del universo los bienes. La tasa arancelaria, un 3% será equiparada bajará gradualmente hasta 1999. hasta 25% en 1998 Honduras y La aplicación del Nicaragua aplican AEC. es desigual aún sobretasas. Todos entre los países. los países aplican además salvaguardias intra regionales.	El AEC cubre todos los bienes. La tasa arancelaria, un 3% será equiparada bajará gradualmente hasta 1999. hasta 25% en 1998 Honduras y La aplicación del Nicaragua aplican AEC. es desigual aún sobretasas. Todos entre los países. los países aplican además salvaguardias intra regionales.	No corresponde.	No corresponde.

	MERCOSUR	COMUNIDAD ANDINA	GRUPO DE LOS TRES	MCCA	CARICOM	TLCAN	ACUERDOS BILATERALES
Normas de origen-contenido regional.	60% en general, con una excepción de Paraguay sólo hasta el año 2001. Uruguay tiene un trato similar al de Paraguay, pero sólo para productos negociados con Brasil y Argentina en la subregión. acuerdos previos.	50% en general, pero a Bolivia y Ecuador sólo se les exige de los bienes; para los demás 40%. Hay además requisitos específicos de productos que califican como originarios de la subregión.	A partir del sexto año 50% para la mayoría de los bienes; para los demás 55%. Existen diversas excepciones a requisitos específicos.	25%	No se especifica.	La regla general es 60% (50% si se utiliza el método del costo neto. Sin embargo existen muchas normas específicas en el sector de la automotriz (16% especial en sectores a40%). CR-ME, BO-sensibles como el ME: 50% o 42%. textil, de la confección y el automotriz	CH-CO, CH-EC, CH-ME, CH-VE: utiliza el método del caso del sector (16% especial en sectores a40%). CR-ME, BO-sensibles como el ME: 50% o 42%. textil, de la confección y el automotriz
Cláusulas de salvaguardia.	No se admite su aplicación dentro del esquema a partir del 1° de Enero de 1995, fecha en que terminó el período de transición	Sí se admite su aplicación bilateral por razones de pagos, aplicación de salvaguardias y global y bilateral Sin embargo, en su relación bilateral y programa de liberalización comercial. El sector agrícola cuenta con posibilidades adicionales.	Sí, el Acuerdo transitorios disposiciones para la aplicación de salvaguardias de carácter global y bilateral Sin embargo, en su relación bilateral y programa de liberalización comercial. El sector agrícola cuenta con posibilidades adicionales.	imponer derechos	No, ya que según el propio Acuerdo, la liberalización del comercio de bienes fue inmediata. Sin embargo, determinadas condiciones el global, que consiste en restricciones en las fronteras para importaciones de producción interna. establecer una tarifa o cuota de importación.	Sí, en el Acuerdo se prevén mecanismos para emprender acciones bilaterales ALADI, que admite durante el período de salvaguardias tanto en transición, así como por razones de desequilibrio de balanza de pagos, como de daño significativo a la producción interna. CR-ME, BO-ME estipulan medidas de carácter bilateral y global.	Sí, CH-CO, CH-EC, CH-ME, CH-VE: se ciñen al régimen de la ALADI, que admite salvaguardias tanto en transición, así como por razones de desequilibrio de balanza de pagos, como de daño significativo a la producción interna. CR-ME, BO-ME estipulan medidas de carácter bilateral y global.
Mecanismos de Solución de controversias.	Tribunal arbitral ad hoc, compuesto por un miembro por cada país en controversia y un árbitro externo con poder que preside de obstante, en la práctica la comisión del comercio es la que ha intervenido en la resolución	Tribunal Andino de Justicia, órgano propio de la Comunidad Andina No han recurrido a él en las escasas ocasiones. Venezuela deben recurrir al ordenamiento jurídico del Pacto Andino	Los miembros del Acuerdo, país miembro. compuesto por cinco No árbitros, o recurrir al GATT. En ciertos casos, Colombia y Venezuela deben recurrir al ordenamiento jurídico del Pacto Andino	Cuerpo arbitral compuesto por un representante de cada país miembro.	Cuerpo de tres árbitros elegidos por los países reclamante y el tercero por los dos anteriores.	En términos generales, la parte reclamante puede optar entre la constitución de un panel integrado por cinco expertos independientes, o recurrir al GATT.	Grupo arbitral. CH-CO, CH-EC y CH-VE: constituido por un experto de cada país y un tercer árbitro externo que lo preside. CH-ME, CR-ME y BO-ME: constituido por cinco miembros, dos por cada país y un árbitro externo.

Fuente: Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, edición 1996, págs. 115-117, Naciones Unidas: CEPAL.

