

EL NUEVO REGIONALISMO EN AMÉRICA LATINA

Los años noventa se caracterizaron por la intensa actividad de las fuerzas de la globalización y la regionalización. De hecho, la globalización se hizo muy evidente en la creciente participación de los flujos de intercambios comerciales, financieros y de inversión extranjera directa (IED) en el producto mundial, la fuerte presencia de las empresas multinacionales y la creciente importancia de las corrientes migratorias y de las remesas de los trabajadores a sus países de origen (cuadro 2.1). Paralelamente a este proceso de globalización se acentuó de forma importante el proceso de regionalización. Si bien las limitaciones de datos dificultan la tarea de documentar plenamente la regionalización, este proceso queda reflejado claramente en el comercio exterior. Los intercambios regionales no han dejado de crecer. A fines de los años noventa dos terceras partes del comercio de mercancías de Europa se realizaba entre países europeos, en tanto que las cifras para Asia y el Pacífico y América eran 40% y 50%, respectivamente (cuadro 2.2).

Las fuerzas centrífugas de la globalización y la dinámica centripeta de la regionalización pueden parecer contradictorias a simple vista, pero cada vez más se interpretan como fuerzas complementarias en el desarrollo de los mercados privados (Oman, 1998). Es más, los dos procesos están impulsados por muchos de los mismos factores. Los avances tecnológicos en el transporte, las comunicaciones, la información y otras esferas han ampliado rápidamente el alcance mundial de la actividad de los mercados, de forma parecida a como ocurrió en el siglo XIX.

El proceso de globalización dista mucho de ser

un fenómeno nuevo. Los economistas han identificado la segunda mitad del siglo XIX como el inicio de la globalización, que se interrumpió durante la Gran Depresión, pero se renovó en el período de posguerra. Entonces, como ahora, hubo un incremento sostenido e importante de los flujos internacionales de bienes, capitales y personas. Es más, algunas corrientes, como las migratorias, fueron mucho más intensas que en la actualidad, y tuvo que pasar gran parte del período de posguerra para que los flujos de capitales y de comercio excedieran a los que se registraron un siglo antes (Williamson, 1997; Rodrik, 1997 y Crafts, 2000). Al mismo tiempo, la evolución tecnológica de los procesos de producción en la época de posguerra incrementó las exigencias relativas de flexibilidad, suministro puntual y respuestas descentralizadas a la demanda y a los distintos gustos. Esto dio lugar a economías de aglomeración que alentaron la regionalización de la producción, incluso para empresas que habían concebido una estrategia global (Oman, 1998; Humphrey y Schmitz, 2000).

La política económica también impulsó las dobles fuerzas de la globalización y la regionalización. La liberalización y la desregulación unilaterales de la posguerra, así como las sucesivas rondas multilaterales en el contexto del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) liberaron al comercio y a las finanzas mundiales de las restricciones administrativas del período de entreguerras, en tanto que los movimientos legales de personas a través de las fronteras (con distintos grados de tolerancia para los ilegales) incrementaron notablemente la participación de los inmigrantes en muchos mercados de trabajo.

Cuadro 2.1 Indicadores de la globalización

Indicador	1970	1980	1990	1999
<i>Comercio (% del PIB)</i>				
OCDE	25,6	39,5	37,1	41,1
África	49,9	60,1	52,6	61,3
Asia	10,2	26,2	38,3	53,5
América Latina y el Caribe ¹	22,3	30,2	28,4	35,6
<i>Flujos de capital</i>				
<i>Flujos brutos de capital privado (% del PIB, PPA)</i>				
Mundo	...	6,3	8,3	18,3
OCDE ingreso alto	...	7,1	11,8	28,2
América Latina y el Caribe	...	4,7	3,9	7,3
<i>Inversión extranjera directa bruta (% del PIB, PPA)</i>				
Mundo	...	1,0	2,2	4,6
OECD ingreso alto	...	1,3	3,3	7,0
América Latina y el Caribe	...	0,6	0,4	3,0
<i>Memorandum ítem</i>				
<i>Valor bruto del stock de capital extranjero (% del PIB)</i>				
Países en desarrollo ²	10,9	21,7
<i>Migración y remesas</i>				
<i>Flujos de migración</i>				
Tasa de inmigración de la Unión Europea ³	2,4	1,5	2,8	2,4
Tasa de inmigración de Estados Unidos ⁴	...	2,1	3,1	3,6
% de hispanos o latinos en la población de Estados Unidos	...	6,4	9,0	12,5
<i>Ingresos por remesas de trabajadores (balanza de pagos, % del PIB)</i>				
América Latina y el Caribe	...	0,2	0,4	0,7

¹ América Latina y el Caribe corresponden a la definición del hemisferio occidental del FMI.

² El dato de 1970 se refiere a 1973, el dato de 1999 se refiere a 1998. Ver Maddison (2001).

³ La migración neta se estima con base en la diferencia entre el cambio de la población y su crecimiento natural (migración neta corregida). La tasa anual es por 1.000 habitantes de la UE. Los números entre 1960 y 1980 se refieren a UE-10.

⁴ La tasa anual es por 1.000 habitantes de Estados Unidos; 1980 se refiere a 1971-1980, 1990 se refiere a 1981-1990, 1999 se refiere a 1991-1998.

Fuente: Cálculos del BID basados en el Banco Mundial (2001), Oficina del Censo de Estados Unidos, Eurostat y datos del FMI (2001 a y b).

Las medidas deliberadas de política económica también dieron empuje a la regionalización. Cada vez más los países están recurriendo a la integración regional formal para atemperar las fuerzas de la globalización. Durante el siglo XIX las naciones Estado tenían una acción mediadora directa en la economía mundial, pero la conmoción económica que se produjo entre ambas guerras indujo a los países a cooperar y a sentar las bases para crear el sistema multilateral que conocemos hoy en día, cuyo objeto es fomentar un entorno internacional conducente a una mayor estabilidad y a una creciente participación en la economía mundial (James, 2001). Esto fue además complementado por una red de acuerdos bilaterales que abarcan todo tipo de cuestiones. Pero a medida que fueron cobrando vigor las fuerzas de la globalización, hubo respuestas

adicionales de política económica, que incluyen la descentralización de la administración por parte de las naciones Estado (BID, 1997) y que facilitaron la adaptación local a los retos de la globalización y al lanzamiento de iniciativas formales de integración regional.

Si bien estas iniciativas tienen una larga historia, en los últimos años hubo una apreciable expansión de esta actividad, especialmente desde 1990. Entre 1948 y 1979 se notificaron 54 iniciativas de integración regional al GATT y otras 15 durante los años ochenta. No obstante, durante los años noventa se registró prácticamente una explosión de nuevos acuerdos que superaron holgadamente las notificaciones de los años anteriores (gráfico 2.1). Pese a que existen varias motivaciones para procurar la integración regional, muchas pueden entenderse como un

Cuadro 2.2 Participación en el comercio intrarregional, 1980-2000*(Comercio intrarregional/comercio total, en porcentaje)*

Región	1980	1990	1999	2000
Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC) ¹	55,1	63,8	68,4	68,6
Unión Europea y Europa del Este ²	57,5	65,6	66,1	64,2
Unión Europea (UE)	57,2	64,5	62,0	60,0
Hemisferio occidental	44,6	44,1	53,0	53,3
Asia y Pacífico ³	33,4	32,9	38,9	40,6

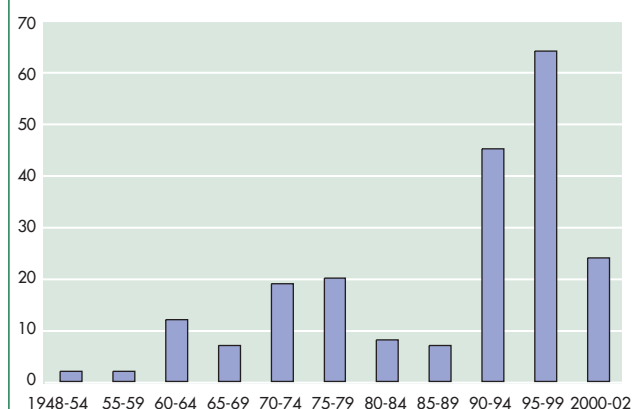
¹ Incluye Australia, Brunei, Canadá, Chile, Hong Kong, China, Indonesia, Japón, República de Corea, Malasia, México, Nueva Zelanda, Papúa Nueva Guinea, Perú, Filipinas, Rusia, Singapur, Taipei Chino, Tailandia, Estados Unidos y Vietnam.

² Incluye la UE más Bulgaria, República Checa, Hungría, Polonia, Rumania, República de Eslovaquia (Checoslovaquia reemplaza a las Repúblicas Checa y de Eslovaquia antes de 1993).

³ Incluye Brunei, Singapur, Tailandia, Malasia, Indonesia, Filipinas, Cambodia, Lao P.D.R., Myanmar, Vietnam, China, Japón, Corea, Australia y Nueva Zelanda.

Fuente: Cálculos del BID basados en el FMI (2001a).

Gráfico 2.1 Número de acuerdos regionales notificados al GATT/OMC, 1948-2002



Nota: Los datos son el número de acuerdos que han sido notificados al GATT/OMC bajo el artículo XXIV y bajo la Cláusula de habilitación. Algunos de los acuerdos incluidos ya no están vigentes. Las accesiones a acuerdos existentes se contabilizan independientemente. Los datos provenientes de la OMC están organizados por año de entrada del acuerdo y fueron calculados por el Departamento de Integración y Programas Regionales del BID. Los datos del año 2002 van hasta el 30 de abril.

Fuente: Secretaría de la OMC.

punto de partida para una participación más eficiente en el sistema de comercio multilateral y en una economía mundial globalizada.

INTEGRACIÓN REGIONAL EN AMÉRICA LATINA

En el ámbito de la política económica, América Latina ha seguido simultáneamente las trayectorias global y regional. Acuciada por la crisis económica de los años ochenta, la región comenzó a emprender ambiciosas

reformas estructurales que incluían políticas unilaterales para abrir las economías al resto del mundo y desregularlas a fin de proporcionar más espacio para la actividad del sector privado. A título ilustrativo, los aranceles promedio en la región bajaron de más del 40% a mediados de los años ochenta a aproximadamente 12% a mediados de los noventa, lo que se combinó con la participación en la Ronda Uruguay de negociaciones multilaterales y la adopción de sus disciplinas de amplio alcance. La región complementó esta apertura global con una red de nuevas iniciativas de integración regional: casi 30 desde 1990, que abarcan desde zonas de libre comercio a uniones aduaneras con ambiciones de convertirse en un mercado común. En la actualidad, numerosos acuerdos se encuentran en distintas etapas de negociación (cuadro 2.3).

Los efectos de estas políticas comerciales se reflejan en el comportamiento de los intercambios comerciales. La apertura global de las economías de la región contribuyó a un crecimiento anual promedio del comercio extrarregional que supera la expansión del comercio mundial (10,8% frente a 6,6%) en los años noventa¹, con un crecimiento de las importaciones sensiblemente más rápido que el de las exportaciones (12% y 9,7% respectivamente) (BID, 2000). En el gráfico 2.2 puede verse que el coeficiente de apertura de la región también se elevó en el mismo período, pero sigue siendo bajo en relación con otras áreas comerciales.

¹ Sin incluir a México, el comercio extrarregional de América Latina era 7,8%.

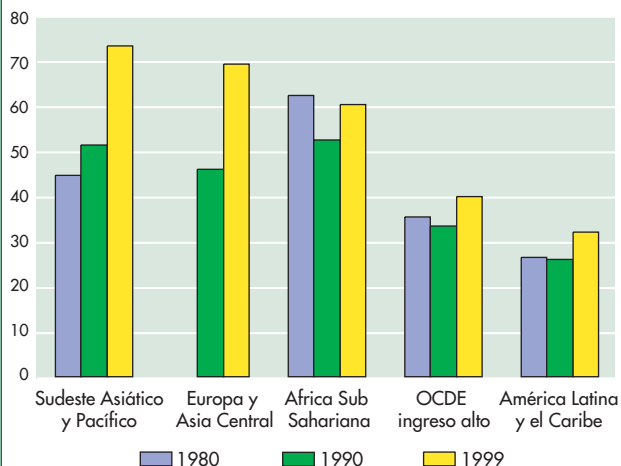
Cuadro 2.3 Acuerdos regionales en América Latina

	Fecha de la firma
<i>Acuerdos de integración regional / Uniones aduaneras</i>	
Mercado Común Centroamericano (MCCA)	1960 ¹
Comunidad Andina (CA)	1969 ¹
Comunidad del Caribe (Caricom)	1973 ¹
Mercado Común del Sur (Mercosur)	1991
Chile–Venezuela	1993
Colombia–Chile	1994
Costa Rica–México	1994
Grupo de los Tres (G-3)	1994
Bolivia–México	1994
Chile–Mercosur	1996
Bolivia–Mercosur	1996
México–Nicaragua	1997
Chile–Perú	1998
MCCA–República Dominicana	1998 ²
Chile–MCCA	1999
Chile–México	1999
México–Triángulo Norte de Centroamérica	2000
Caricom–República Dominicana	2000
Costa Rica–Trinidad y Tobago	2002 ²
El Salvador–Panamá	2002 ²
<i>Acuerdos norte-sur</i>	
México–TLCAN	1992
Chile–Canadá	1996
México–Unión Europea	1999
México–EFTA	2000
México–Israel	2000
Costa Rica–Canadá	2001 ²
Chile–Unión Europea	2002
NEGOCIACIONES EN PROGRESO	
<i>Acuerdos de libre comercio entre países de América Latina</i>	
Mercosur–CA	
Costa Rica–Panamá	
México–Panamá	
México–Perú	
México–Ecuador	
México–Trinidad y Tobago	
<i>Acuerdos norte-sur</i>	
Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)	
Mercosur–Unión Europea	
Chile–EFTA	
Chile–Estados Unidos	
Caricom–Unión Europea (acuerdos recíprocos post Cotonou)	
Centroamérica (4)–Canadá	
MCCA–Estados Unidos	
Uruguay–Estados Unidos	
México–Japón	
Chile–Corea del Sur	
<i>Otros</i>	
Brasil–China	
Brasil–Rusia	

¹ Relanzado en los noventa.

² En espera de ratificación.

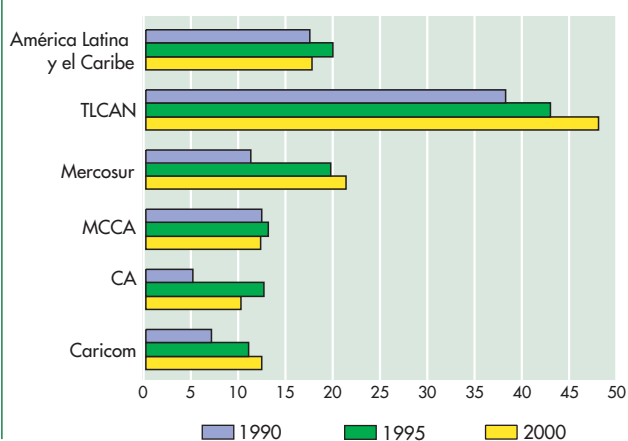
Gráfico 2.2 Coeficiente de apertura
(Comercio como porcentaje del PIB)



Nota: El coeficiente de apertura es un promedio simple.

Fuente: Banco Mundial (2001).

Gráfico 2.3 Participación en el comercio intrasubregional
(Como porcentaje del comercio total)

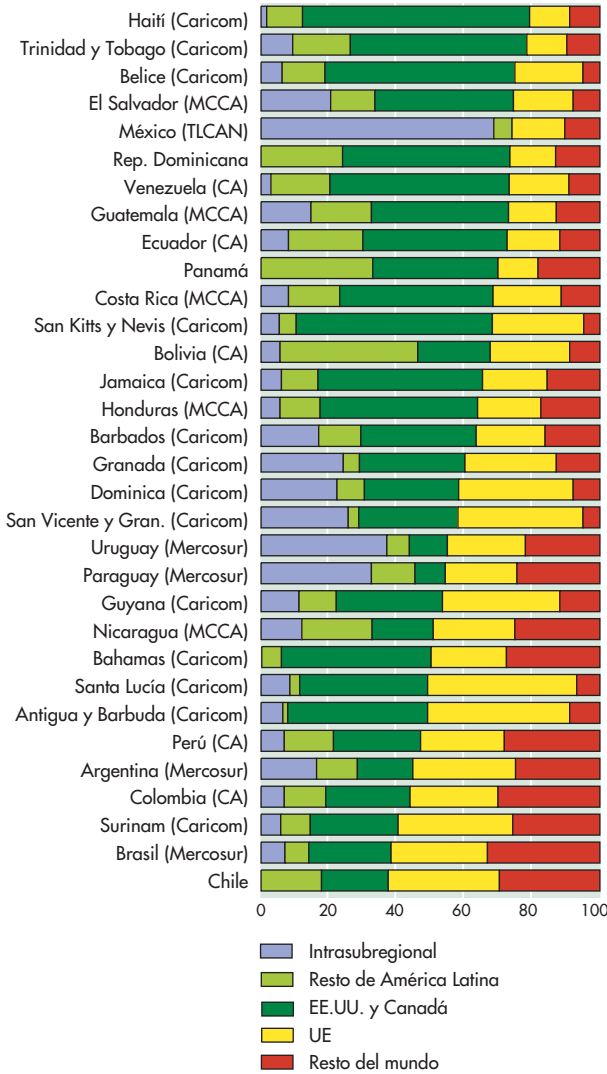


Nota: El porcentaje representa un promedio simple.

Fuente: Cálculos del BID basados en el FMI (2001a).

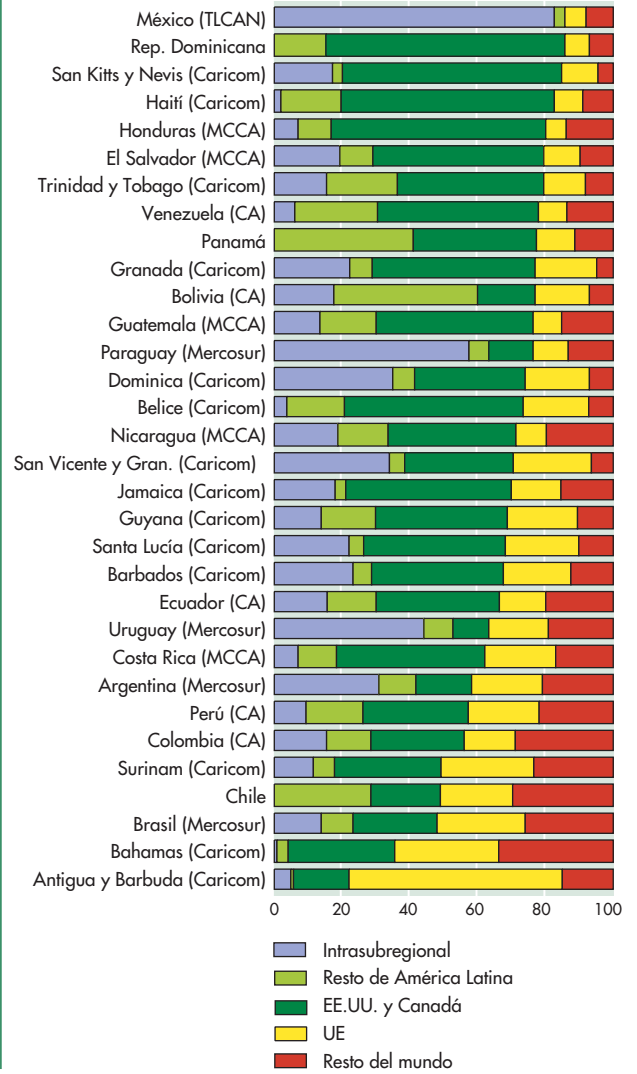
En lo que se refiere a la regionalización del comercio exterior, el comercio subregional de América Latina aumentó con una rapidez considerablemente mayor que el comercio extrarregional (gráfico 2.3). En los gráficos 2.4 y 2.5, en los que se comparan los años 1990 y 2000, se percibe un notable incremento de la importancia relativa del comercio intrarregional, siendo los acuerdos comerciales subregionales el principal vehículo para los países que los integran. En el recua-

Gráfico 2.4 Composición geográfica de los flujos de comercio, 1990
(Porcentaje del comercio total con países o regiones seleccionados)



Fuente: Cálculos del BID basados en el FMI (2001a).

Gráfico 2.5 Composición geográfica de los flujos de comercio, 2000
(Porcentaje del comercio total con países o regiones seleccionados)



Fuente: Cálculos del BID basados en el FMI (2001a).

dro 2.1 se resumen las principales características de los acuerdos de integración subregionales y en el recuadro 2.2 se presenta un examen más detallado de la Comunidad del Caribe (Caricom) como ejemplo de los ambiciosos objetivos de integración que caracterizan todas las iniciativas de América Latina.

Si se incluye el mercado de América del Norte en este análisis, puede verse que su importancia para América Latina también ha aumentado en los años noventa. En ese decenio creció la importancia relativa

del continente americano en el comercio total de la región, en gran medida a expensas del comercio con la Unión Europea (UE)². Por consiguiente, los años noventa muestran un claro perfil de intensificación de la regionalización en el comercio latinoamericano. Mientras tanto, Brasil, Chile y unos pocos países de la Caricom presentan una tendencia más globalizada.

² Véase un análisis más detallado en BID (2002).

Recuadro 2.1 Principales acuerdos de integración subregionales en las Américas

Comunidad Andina (CA)

Miembros. Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

Establecimiento. El Acuerdo de Cartagena fue firmado por Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú en mayo de 1969. Venezuela se adhirió en febrero de 1973 y Chile se retiró en octubre de 1976.

Objetivos. El acuerdo original contemplaba una unión aduanera andina como primer paso hacia la creación de un mercado común latinoamericano. Durante el segundo quinquenio de la década de los setenta, el proceso de integración perdió impulso y fue revitalizado en los años noventa cuando los países miembros volvieron a lanzar un proyecto de mercado común. Concluyeron la zona de libre comercio antes de 1992 y acordaron la aplicación de un arancel externo común. En 1996 las recientemente institucionalizadas Cumbres del Consejo Presidencial Andino dieron nuevo ímpetu al proceso y allanaron el camino para la adopción del Protocolo de Trujillo, por el cual se creó la Comunidad Andina (CA) (que hasta entonces se llamaba Grupo Andino), con base en una nueva estructura institucional funcional y más moderna. Además de la renovación institucional, las partes acordaron progresivamente un cronograma para reincorporar a Perú en la zona de libre comercio (ese país estaba suspendido desde 1992), se comprometieron a crear un mercado común para 2005 e iniciaron las negociaciones sobre un nuevo arancel externo común de cuatro niveles, que se espera que entre en vigencia para fines de 2003.

Situación actual. La CA es uno de los acuerdos regionales más institucionalizados entre países en desarrollo. El programa de liberalización comercial intrarregional concluyó con la materialización de la zona de libre comercio entre Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela en 1993. El libre comercio interno se aplica de manera generalizada en toda la gama de aranceles. Perú comenzó a poner en práctica un programa de liberalización en 1997, con el objetivo de lograr el libre comercio interno sin restricciones para 2005. El arancel externo común que entró en vigencia en 1995 entre Colombia, Ecuador y Venezuela está estructurado en cuatro niveles arancelarios (5%, 10%, 15% y 20%) con una tasa promedio nominal de 13,6%. Cada país puede divergir del arancel externo común para ciertos productos, en tanto que las excepciones

sectoriales están determinadas por la aplicación de regímenes especiales en los sectores agropecuario y automotor. Se refleja cierto avance de la coordinación macroeconómica en la fijación de metas de convergencia para la inflación y el déficit público.

Mercado Común Centroamericano (MCCA)

Miembros. Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

Establecimiento. En diciembre de 1960 Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua firmaron el Tratado General de Integración Económica Centroamericana. Costa Rica se adhirió en julio de 1962.

Objetivos. El tratado general contemplaba la creación de un mercado común, que originalmente comenzaría a funcionar dentro de un plazo de cinco años a partir de la fecha de entrada en vigencia del acuerdo. Tras una primera década de integración sumamente promisorio, el proceso se fue estancando debido a los conflictos políticos de los países miembros y a la crisis de la deuda. Se revitalizó en 1993 con la suscripción del Protocolo de Guatemala, que sentaba nuevos cimientos para la integración económica en el marco del Sistema de Integración Centroamericana (SICA). El protocolo introdujo los principios de gradualismo, progresividad y flexibilidad para la plena integración del MCCA. Con base en estos criterios, los miembros suscribieron acuerdos conducentes al establecimiento de una unión aduanera para finales de 2003. Belice y Panamá se incorporaron al órgano político del sistema de integración.

Situación actual. La mayor parte del comercio intrarregional está exento de aranceles, con la excepción común del café y el azúcar y unas pocas excepciones en el comercio bilateral de productos agropecuarios. El Salvador, Guatemala y Honduras establecieron instalaciones aduaneras conjuntas, y el Plan Puebla-Panamá contempla una mayor simplificación de los procedimientos fronterizos, la eliminación de barreras no arancelarias en los controles fitosanitarios y normas técnicas, y una mayor integración de la infraestructura. Los países miembros convinieron en aplicar una cédula arancelaria de cuatro niveles (0%, 5%, 10% y 15%), con algunas excepciones sectoriales y nacionales y un nivel promedio de alrededor de 7,5%. Actualmente se está aplicando alrededor del 80% del arancel externo común.

Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)

Miembros. Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

Establecimiento. Mediante el Tratado de Montevideo de 1980 se estableció la ALADI como sucesora de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).

Objetivos. Fomentar el comercio bilateral entre los países miembros y entre estos y terceros países mediante acuerdos bilaterales y multilaterales. El tratado contemplaba una zona de preferencia económica para los bienes procedentes de estados miembros y acuerdos parciales con el objeto de fomentar la complementariedad económica, los intercambios comerciales, el comercio de productos agropecuarios y la cooperación científica y tecnológica.

Situación actual. En el marco de la ALADI se han celebrado 40 acuerdos de alcance parcial entre dos o más países; la mayoría de los acuerdos fueron firmados en los años noventa.

Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)

Miembros. Canadá, Estados Unidos y México.

Establecimiento. El acuerdo se firmó en diciembre de 1992, fue ratificado por las tres legislaturas nacionales en 1993 y entró en vigencia en enero de 1994.

Objetivos. El TLCAN tiene por objeto eliminar las barreras al comercio, facilitar el movimiento transfronterizo de bienes y servicios entre los países, promover la competencia leal en la zona de libre comercio, incrementar sustancialmente las oportunidades de inversión y proporcionar protección eficaz a los derechos de propiedad intelectual. A más tardar para 2008 se eliminarán los derechos de importación sobre prácticamente todos los bienes. El TLCAN está complementado por dos acuerdos paralelos adicionales sobre el medio ambiente y normas laborales.

Situación actual. El programa de liberalización del comercio se ha ejecutado conforme al cronograma o incluso antes de las fechas establecidas. En una reunión de la Comisión de Libre Comercio celebrada en abril de 1998 se acordó eliminar los aranceles de unos 600 bienes en agosto de ese año, derogando

de esa manera muchos de los aranceles 10 años antes de lo previsto en un principio. Actualmente, más del 90% de los bienes está exento de aranceles.

Mercado Común del Sur (Mercosur)

Miembros. Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Establecimiento. Los cuatro estados miembros firmaron el Tratado de Asunción en marzo de 1991.

Objetivos. La integración de los estados miembros en un mercado común mediante la libre circulación de bienes, servicios y factores de producción; la adopción de un arancel externo común y una política comercial común; la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales, y la armonización legislativa en esferas conducentes a una integración más vigorosa.

Situación actual. En 1994 el programa de liberalización del comercio eliminó en forma progresiva, lineal y automática los aranceles intrarregionales estableciendo una zona de libre comercio con excepciones significativas. Se creó además un proyecto de mercado común que preveía la materialización del libre mercado interno para 2000, meta que tuvo que aplazarse debido a las graves dificultades económicas de los países miembros. En 1995 entró en vigencia un arancel externo común organizado en 11 niveles con tasas arancelarias que iban de 0% a 20% y un nivel promedio de 13,5%. El arancel externo común es imperfecto, porque hubo una incorporación gradual de determinadas excepciones nacionales. Además, se aplican regímenes aduaneros especiales a la producción azucarera y a la industria automotriz, aunque esta último ingresó en el Mercosur en condiciones que aún se están negociando. Se han aprobado –pero se aplican parcialmente– disposiciones regionales comunes que cubren el comercio de servicios, salvaguardias, medidas *antidumping* y mecanismos de solución de controversias. En 2000 el Consejo del Mercado Común (CMC), órgano supremo del Mercosur, convino en un programa de trabajo centrado en la eliminación de las barreras aún existentes de acceso a los mercados. Las excepciones nacionales a la aplicación del arancel externo común se prorrogaron hasta diciembre de 2002. En 2001 el CMC permitió que Argentina derogase con carácter excepcional y temporal la aplicación de ese arancel hasta diciembre de 2002.

Recuadro 2.2 Hacia un mercado y una economía únicos en la Caricom: situación actual y cuestiones pendientes

Miembros. Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, San Kitts y Nevis, Surinam, y Trinidad y Tobago.

En 1989 los miembros de la Comunidad del Caribe (Caricom) acordaron crear un mercado y una economía únicos que suponían la eliminación de obstáculos al comercio de bienes y servicios, la libre circulación de trabajadores calificados, el fin de las restricciones a los movimientos de capital, un arancel externo y una política comercial comunes, y una mayor coordinación en otras esferas de la política económica. Por medio de nueve protocolos que modifican el tratado por el cual se estableció la Caricom se procura facilitar la materialización del Mercado Único Económico del Caribe (MUEC): Marco institucional (Protocolo I); Establecimiento, prestación de servicios y movimientos de capital (II); Política industrial (III); Política comercial (IV); Política agrícola (V); Política de transporte (VI); Países, regiones y sectores en desventaja (VII); Política de competencia (VIII), y Solución de controversias (IX). Cuatro de los protocolos entraron en vigencia (I, II, IV y VII) y tres (III, V y VI) están siendo aplicados de manera provisional por la mayoría de los miembros. La mayoría de los países firmaron los Protocolos VIII y IX, pero solamente uno se aplica en forma provisional.

El proceso de cambio institucional prescrito en el Protocolo I ya quedó concluido y los nuevos órganos responsables de políticas de la Caricom han estado en operación desde 1997. El comercio intrarregional de bienes es prácticamente libre: se han eliminado todos los aranceles y la mayoría de las restricciones cuantitativas no autorizadas. El comercio se ve afectado por algunos impuestos que sustituyen la pérdida de ingresos fiscales y por exenciones autorizadas. El Protocolo VIII permite acciones *antidumping* y la Secretaría de la Caricom está redactando una legislación modelo para los países que no cuentan con una ley *antidumping* moderna. Los subsidios a la exportación deben eliminarse antes de 2003. Se han hecho esfuerzos para armonizar las leyes aduaneras nacionales, pero los estados miembros aún tienen que poner en práctica la legislación correspondiente. En la Caricom se ha instituido un régimen de normas comunes para el comercio de bienes, y se está estableciendo la Organización Regional de la Caricom sobre Normas y Calidad (CROSQ).

El arancel externo común se aplica en 10 de 15 países, con varias excepciones nacionales. Por otra parte, el mantenimiento de un arancel común sobre las importaciones procedentes de terceros países se ve afectado por el derecho de los estados miembros a negociar acuerdos comerciales bilaterales con terceros países. El Protocolo IV resta flexibilidad a estas iniciati-

vas bilaterales porque obliga a los miembros que negocian esos acuerdos a obtener la aprobación del Consejo de Comercio y Desarrollo Económico cuando se negocian los aranceles. Los ciudadanos de países de la Caricom que se dediquen a actividades industriales, comerciales y profesionales no asalariadas tienen derecho a establecerse en cualquier lugar del MUEC. Los estados miembros tendrán que eliminar todos los obstáculos en este sentido para 2005, la misma fecha límite que se aplica a la liberalización plena del comercio intrarregional de servicios. Al vincular las políticas intrarregionales y extrarregionales, los Protocolos II y IV ampliaron la capacidad de la Caricom para diseñar y aplicar políticas conjuntas al comercio de bienes y servicios. Los miembros crearon un mecanismo conjunto para las negociaciones sobre comercio exterior: la Maquinaria de Negociación Regional.

En lo que se refiere al libre movimiento de capital, el Protocolo II prevé la eliminación de las restricciones a los servicios bancarios, de seguros y otros servicios financieros y a las transacciones en cuenta corriente y de capital, así como una mayor coordinación de las políticas cambiarias. Se ha avanzado en la elaboración de *cross listings* y en la negociación transfronteriza de valores en los mercados bursátiles de la región, en la reducción o eliminación de controles cambiarios, y en el mejoramiento de los mercados bursátiles para facilitar las transacciones y los pagos. Para 2003 se eliminará el requisito de obtener permiso de trabajo para graduados universitarios, profesionales de medios de difusión, artistas, músicos y deportistas. Los estados miembros acordaron establecer un sistema de acreditación ante el MUEC con normas armonizadas de certificación, reconocimiento mutuo de calificaciones y un órgano regional de acreditación. En 1997 entró en vigencia un acuerdo sobre transferencias de beneficios de la seguridad social, pero no todos los países promulgaron la legislación correspondiente. Para 2003 se expedirá un documento de identidad que acredita a su portador como miembro de la Caricom para todos los viajes intrarregionales.

Los países miembros procuraron armonizar sus marcos normativos. También se están haciendo esfuerzos para mejorar la coordinación de políticas fiscales, industriales, agrícolas y de transporte. El éxito dependerá en parte de la capacidad de la Caricom para movilizar los recursos técnicos y financieros necesarios. También se necesita financiamiento para establecer un fondo de asistencia a los países menos avanzados y poner en práctica otros cambios institucionales, como la creación de la Corte de Justicia del Caribe, una comisión sobre competencia (para asegurar el cumplimiento de normas empresariales), y los distintos órganos jurídicos previstos en el nuevo mecanismo de solución de controversias.

Son muchos los factores que impulsaron la regionalización de América Latina, incluyendo la apertura unilateral de las economías, que diluyó las fronteras y permitió que cobraran fuerza los impulsos naturales de la geografía y de la cultura y los gustos comunes. Pero la regionalización inducida por la política –el regionalismo– también desempeñó un papel mediante la creación de acuerdos de integración regional (AIR) que, entre otras cosas, permitieron la eliminación preferencial de aranceles entre socios comerciales y un acceso más seguro a los mercados que el que ofrece el resto del mundo.

La regionalización fue más allá del comercio exterior. Si bien los datos son sumamente limitados y los valores relativamente bajos en comparación con los flujos extrarregionales, existen indicaciones de mayores flujos de inversión dentro de América Latina durante los años noventa (Garay y Vera, 1998). En tanto, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ha sido un imán para la IED de Estados Unidos. México registró un notorio incremento de los flujos procedentes de América del Norte, que alcanzaron un promedio de más de US\$6.000 millones anuales entre 1994 y 1999, en comparación con aproximadamente US\$2.000 millones en los años precedentes (López-Córdova, 2001; CEPAL, 1998). La migración de trabajadores latinoamericanos a Estados Unidos fue creciendo en forma significativa, como ha ocurrido con las remesas de los trabajadores en el sentido contrario. Cabe señalar que para varios países latinoamericanos estas remesas son una fuente más importante de divisas que la IED o la asistencia externa (FOMIN, 2001). Se registró asimismo una creciente regionalización de los acuerdos de cooperación de carácter funcional, tema que se examinará más adelante en este y otros capítulos.

EL NUEVO Y EL VIEJO REGIONALISMO

La ola contemporánea de regionalismo suele denominarse “nuevo regionalismo” (Ethier, 1998; CEPAL, 1994)³. No obstante, el regionalismo en sí no es algo nuevo para América Latina. Algunas de las primeras iniciativas tras la independencia de muchos países contenían propuestas de unión política. Hubo también varios intentos históricos de integración económica. Es

más, este último tipo de regionalismo estaba bastante generalizado a principios del período de posguerra con la formación de iniciativas ambiciosas como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (América del Sur y México), que evolucionó hasta convertirse en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el Mercado Común Centroamericano (MCCA), el Grupo Andino (un proyecto de mercado común que evolucionó hasta convertirse en la Comunidad Andina, CA) y la Asociación de Libre Comercio del Caribe (posteriormente Caricom, también un proyecto de integración profunda).

Los aspectos novedosos de este nuevo regionalismo pueden encontrarse en sus objetivos, modalidades y resultados.

El viejo regionalismo

América Latina llevó la delantera con estrategias de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) que dominaron la política y la teoría del desarrollo a principios del período de posguerra. Este enfoque tiene sus orígenes en los albores del siglo XX como una variante de la entonces dominante política económica liberal, pero cobró plena expresión durante la Gran Depresión, cuando se derrumbaron los mercados privados, el comercio y las finanzas internacionales, y los gobiernos de todo el mundo levantaron drásticamente barreras proteccionistas. Ante esa situación, los países latinoamericanos también levantaron sus barreras y comenzaron a tener una intervención mucho más directa sobre la economía para estimular la inversión y el crecimiento durante esos años de crisis.

Los argumentos de posguerra a favor de la estrategia de sustitución de importaciones procedían de algunos supuestos prevalecientes, muchos de los cuales tenían profundas raíces en la experiencia de la Gran Depresión. Entre ellos cabe señalar el pesimismo en torno de la evolución secular de los términos de intercambio con el exterior para los exportadores de productos básicos, el escepticismo sobre la vocación empresarial del sector privado, la confianza en la efi-

³ Fue la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) la que documentó por primera vez el nuevo enfoque del regionalismo bajo el lema de “regionalismo abierto”.

cacia de la empresa pública y de la planificación estatal, el temor a depender de empresas extranjeras y a su extracción de rentas con ánimo de explotación, y la poca fe en el GATT y en el sistema de comercio multilateral (solo ocho países latinoamericanos eran miembros del GATT en los años cincuenta y ese número se incrementó apenas a 11 a finales de los sesenta).

Sobre la base de estos supuestos, las estrategias de ISI para el desarrollo fomentaron el nacimiento de industrias con elevados niveles de protección contra la competencia externa, impulsaron la planificación económica estatal con una función preponderante de las empresas públicas en los sectores estratégicos y exigieron la regulación de la IED.

Si bien la economía mundial comenzó a reconstruirse a principios de la posguerra con procesos paulatinos de liberalización y la recuperación de flujos de comercio y finanzas internacionales, el crecimiento de América Latina comenzó a tambalear, inicialmente en las economías más pequeñas y más tarde en el resto. Sin embargo, el modelo de desarrollo, quizá víctima de su propio éxito⁴, nunca fue cuestionado en sus fundamentos. En cambio, el diagnóstico prevalente de la época era que los pequeños mercados internos habían agotado las posibilidades de una sustitución eficiente de importaciones en las nuevas industrias y era necesario un mercado más extenso para lograr la eficacia de las economías de escala, sobre todo en la industria pesada, centro medular de ese enfoque estratégico.

En el debate sobre el desarrollo, la integración regional surgió como una de las herramientas estratégicas potenciales para fortalecer el modelo de ISI. Haciendo un análisis simplista, el enfoque tenía por objeto eliminar las barreras al comercio y a la inversión entre los países que comerciaban entre sí, mantener e incluso elevar la protección contra terceros países, extender la planificación y la intervención estatal a nivel regional, regular la IED y respaldar todo esto con una arquitectura institucional colectiva cuyo punto claro de referencia era el naciente proyecto de integración europea.

Los resultados de estas primeras iniciativas de integración económica regional fueron limitados en cuanto a la liberalización arancelaria y a los flujos de comercio e inversión a nivel regional, con la excepción de Centroamérica por algún tiempo. Hacia mediados

de los años setenta, los procesos mostraban claras señales de fatiga. Algunos de los principales obstáculos fueron los siguientes:

- *Tendencia al proteccionismo nacional.* La apertura de un mercado regional se vio obstaculizada por el proteccionismo nacional inherente al modelo. Por eso, la liberalización regional se llevó a cabo por lo general mediante un laborioso enfoque de "listas positivas", a menudo con alcance limitado. En efecto, la herramienta estratégica de la integración regional se vio socavada por el mismo modelo que debía rescatar.

- *Tensión entre el Estado y el sector privado.* Por un lado, esto reflejaba la amplia intervención estatal en el funcionamiento de los mercados; por el otro, los hábitos proteccionistas del sector privado. La tensión se agravó aún más por las instituciones regionales excesivamente burocráticas que generaron algunos de los acuerdos.

- *Inestabilidad macroeconómica.* El modelo de ISI era inherentemente desbalanceado y tendía a agravar la inestabilidad macroeconómica, porque exigía una fuerte demanda de importaciones de bienes de capital e intermedios sin la correspondiente generación de exportaciones. Esto se exacerbaba por la inestabilidad de los precios de los productos básicos y de los flujos financieros.

- *Distribución de beneficios.* El desequilibrio de las balanzas comerciales entre los países que comerciaban dio lugar a agudas tensiones políticas en el seno de los acuerdos.

- *Infraestructura.* La escasa infraestructura regional fue un factor limitante del crecimiento del comercio regional.

- *Gobiernos autoritarios.* Ese período estaba dominado por gobiernos autoritarios que estimulaban rivalidades nacionales, conflictos fronterizos y restricciones al flujo de bienes y de personas y al desarrollo de una infraestructura regional.

- *Escepticismo de Estados Unidos.* El gobierno estadounidense no veía con buenos ojos los enfoques regionales durante ese período, dado su interés exclusivo en el sistema multilateral.

⁴ Como señaló Díaz Alejandro (1985), mientras Nueva York estaba padeciendo la Gran Depresión, las máquinas no paraban de bajar en São Paulo.

El nuevo regionalismo

La eclosión de la crisis de la deuda de principios de los años ochenta fue un golpe mortal para el vacilante enfoque de ISI para el desarrollo y para los débiles esquemas de integración regional introducidos para respaldarlo. Una vez más, la crisis dio lugar a un importante cambio en el paradigma de desarrollo de América Latina. El colapso económico de la región en la década de los ochenta se produjo en el contexto de una expansión de la economía mundial y la apertura global de los mercados. Es más, para ese entonces había claros efectos de demostración en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y de Asia sobre el potencial de crecimiento que entrañaban la apertura de los mercados y las exportaciones a la economía mundial. Bajo la presión de un prolongado colapso económico y un cambiante consenso en materia de política económica, la región inició otra aventura histórica basada en el conjunto de reformas económicas estructurales mencionadas previamente.

La diferencia clave entre el nuevo regionalismo de los años noventa y las experiencias anteriores de la posguerra fue el entorno de políticas en el cual estas iniciativas tuvieron lugar. En efecto, el nuevo regionalismo se insertaba en un marco de reforma de políticas que fomentaba la economía de mercado en un ambiente institucional democrático y moderno. El nuevo regionalismo era en sí una extensión del mismo proceso de reforma estructural que había comenzado a mediados de los años ochenta (Ethier, 1998; Devlin y Estevadeordal, 2001).

Quizás el cambio más drástico durante los años noventa fue el progresivo interés hacia acuerdos interregionales (norte-sur) en lugar de la integración intrarregional tradicional (sur-sur), que vinculan comercialmente a los países industrializados en una liberación recíproca del comercio, a menudo en conjunción con ambiciosos programas de cooperación funcional (cuadro 2.3). Esto hubiese sido políticamente inconcebible antes de que apareciera este nuevo marco de política en América Latina. En general, los objetivos del nuevo regionalismo son los siguientes:

- *Fortalecimiento de las reformas económicas estructurales.* El motivo fundamental del nuevo regio-

nalismo es crear una herramienta de política estratégica para fortalecer el proceso de reforma económica estructural en un período de globalización muy competitiva. Actualmente los países valoran una mayor participación en la economía mundial como manera de estimular la inversión y el crecimiento. Se considera que la integración regional es una herramienta de política adicional que complementa y refuerza los procesos de reforma nacionales. El vínculo más claro con el proceso de reforma estructural es la profundización de los compromisos con la liberalización del comercio exterior, que ha sido una característica central de muchas estrategias desarrollistas de los países en desarrollo. Como se analizará con detalle en el Capítulo 3, la integración económica regional debe considerarse como un nivel adicional de un proceso de tres niveles que se refuerzan entre sí y que también incluyen la apertura unilateral y multilateral. La liberalización del comercio regional superó muchos de los problemas de credibilidad del viejo regionalismo al realizarse en paralelo con la apertura unilateral y multilateral, y también ayudó a reducir aún más los niveles de protección y a mejorar la competitividad. Es más, la apertura regional entendida como herramienta de política se beneficia de ciertas consideraciones no tradicionales de la economía política: la dimensión compensatoria de la reciprocidad, la capacidad de afianzar la reforma mediante compromisos jurídicamente vinculantes basados en normas, y la posibilidad de dar señales de los compromisos de liberalización al sector privado, sobre todo cuando no es factible lograr una mayor apertura unilateral o multilateral (Fernández, 1997). Mientras tanto, los acuerdos de comercio regionales, especialmente los que tienen objetivos profundos –incluyendo las zonas de libre comercio de segunda generación que van más allá del acceso tradicional a los mercados de bienes–, alientan la modernización estructural de las instituciones directamente a través de las disciplinas que introducen, e indirectamente mediante las mayores demandas que surgen de la competencia regional.

- *Transformación económica.* Si bien la liberalización y la creciente participación en la economía mundial se consideran fundamentales para la modernización de la región, los países tienen graves vulnerabilidades debido a la estrecha base de exportaciones y a la insuficiente competitividad de gran parte de la oferta

Cuadro 2.4 Exportaciones de manufacturas*(En porcentaje del comercio total intra y extrarregional)*

Mercado	1980	1986	1992	1998	2000
CA					
Intrarregional	29,5	47,5	45,5	56,0	46,5
Extrarregional	3,6	6,9	11,3	12,8	10,1
MCCA					
Intrarregional	74,3	72,5	63,7	59,2	54,7
Extrarregional	5,7	10,7	17,1	36,5	38,9
Mercosur					
Intrarregional	40,7	33,7	49,3	55,8	55,7
Extrarregional	28,1	35,4	38,2	35,1	39,7
México (TLCAN)					
Intrarregional	9,2	52,8	74,7	85,1	84,5
Extrarregional	16,7	24,2	43,9	67,2	61,4
América Latina¹					
Intrarregional	46,3	50,7	57,9	60,8	55,9
Extrarregional	10,5	26,2	38,9	54,0	56,1

Nota: Las cantidades son promedios simples.

¹ Incluye Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

Fuente: Cálculos del BID basados en DATAINTAL-BID.

del sector privado. La reciprocidad de la apertura, las garantías del acceso a los mercados, las preferencias y otros aspectos de un programa regional pueden traducirse en nuevas oportunidades para la exportación y la diversificación y, con el tiempo, constituir un punto de apoyo estratégico para competir más eficazmente en una economía global. Como puede verse en el cuadro 2.4, el comercio regional se caracteriza por una presencia considerablemente mayor de manufacturas de más alto valor agregado que el comercio extrarregional, que se inclina más hacia los productos básicos. Es más, esta participación tendió a incrementarse en el contexto de los principales acuerdos de comercio. Los mercados regionales también son un destino para una importante gama de productos en los que América Latina tiene una ventaja comparativa –como los textiles, los productos lácteos, la carne, los alimentos procesados– pero que confrontan niveles persistentemente altos de protección en los mercados internacionales.

Por lo tanto, si bien el nuevo regionalismo debería apuntar a la creación de comercio, su objeti-

vo inherente primario es aprovechar consideraciones estratégicas de más largo plazo derivadas de la necesidad de corregir las imperfecciones de los mercados dentro del país y en el extranjero que ponen a los países en desarrollo en una seria desventaja en el comercio mundial. En efecto, se buscan resultados de una transformación dinámica a partir del acceso preferencial a un mercado más seguro y más amplio, flujos de información más específicos, una competencia definida en el mercado y oportunidades de exportación identificables que procedan de una plataforma regional institucionalmente organizada. Con el correr del tiempo, se espera que estas ventajas con respecto al resto del mundo sirvan para catalizar la diversificación de las exportaciones, la inversión, una mayor especialización gracias a las economías de escala y la diferenciación de productos, y un mayor comercio intraindustrial (véase el recuadro 2.3), todo lo cual eleva la productividad, la competitividad, el empleo y el crecimiento. En este proceso, la integración regional también puede contribuir a mejorar los mercados

nacionales en esferas tales como mano de obra, finanzas y tecnologías (Devlin y French-Davis, 1999)⁵.

- *Atracción de IED.* Existe una competencia mundial entre los países en desarrollo para atraer IED debido a su potencial para desarrollar redes de exportación, incorporar adelantos tecnológicos y nuevos conocimientos, así como lograr la modernización institucional. Al crear un mercado liberalizado más amplio basado en un sistema normativo con ventajas derivadas de su localización, un acuerdo regional puede distinguir a los países miembros y ayudarlos a competir y a atraer IED (Bömstrom y Kokko, 1997). Por otra parte, la IED tiende a concentrarse, de manera que el éxito inicial puede dar lugar a más éxitos (Ethier, 1998), aunque debe reconocerse que la respuesta estratégica de la IED a los acuerdos regionales es muy compleja.

La década de los noventa coincidió con un auge de los flujos de IED a América Latina. Hay evidencia de que parte de esto fue resultado de acuerdos regionales como el TLCAN, pero en general parece que otros factores nacionales relacionados con el buen funcionamiento de los mercados fueron más importantes (Amann y Vodusek, 2001; BID/INTAL, 1999).

- *Geopolítica.* Un grupo de países con intereses similares puede utilizar un acuerdo regional con el fin de proteger las democracias más frágiles, promover el desarme y la paz en los países vecinos y acrecentar el poder de negociación en los foros internacionales. Estos motivos fueron en parte los que sustentaron las decisiones del Mercado Común del Sur (Mercosur), la CA y la Caricom para negociar acuerdos comerciales en forma conjunta. Los países que integran el Mercosur y la CA colaboraron para superar las amenazas a la democracia en países miembros y ayudar a resolver conflictos fronterizos (Devlin y Estevadeordal, 2001).

- *Cooperación regional funcional.* Por varias razones, los acuerdos de comercio preferenciales y recíprocos son un punto de partida común o un componente estratégico fundamental para el lanzamiento de iniciativas formales de integración regional más ambiciosas (Devlin, Estevadeordal y Krivosos, 2002). En primer lugar, el comercio por lo general atrae el apoyo de los sectores empresariales privados relativamente bien organizados y financiados. En segundo lugar, a diferencia de muchos otros acuerdos econó-

micos, los beneficios mutuos de los acuerdos comerciales y su distribución pueden ser razonablemente evaluados *ex ante* por los participantes, y monitoreados y aplicados *ex post*, dado que por lo general contienen cláusulas jurídicas muy precisas. Además, las instituciones para la negociación de acuerdos comerciales y su administración ya existen en los ministerios encargados del comercio exterior y en foros de negociación ya establecidos. Tercero, los acuerdos comerciales toman en cuenta aspectos nacionalistas, porque pueden diseñarse de manera tal que al principio entrañen pocas concesiones de la soberanía nacional, como ocurre con las zonas de libre comercio. Cuarto, estos acuerdos comerciales están sujetos a ciertas reglas y procedimientos en el ámbito multilateral de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Por último, la existencia de una masa crítica de comercio regional entre los países asociados actúa como una "percha" de la que pueden colgarse otras esferas de cooperación regional (recuadro 2.4).

Es más, la interdependencia económica creciente y mutuamente beneficiosa entre los países que forman parte de un acuerdo genera por lo general más demandas de cooperación económica regional adicional para explotar así más plenamente las ventajas de un mercado regional que va madurando. Por otra parte, las externalidades generadas por vínculos económicos crecientes exigen que los países cooperen en áreas no económicas e incluso políticas. Por eso, las fuerzas centrípetas del comercio entre países que forman parte de un acuerdo pueden ser un vehículo eficaz para una integración formal más profunda, se haya planificado o no. Tenemos el ejemplo contemporáneo de Europa Occidental, donde la creciente interdependencia por medio del comercio ha dado lugar a planes de acción política de ciertos países para lograr una integración profunda y una amplia cooperación. En efecto, la apertura del mercado regional en Europa se volvió funcional para ampliar el alcance de la coo-

⁵ Hay pruebas de que los acuerdos regionales como el TLCAN están vinculados con aumentos de la productividad. A su vez, algunos estudios de casos sectoriales respaldados por el BID/INTAL (1999) muestran distintos resultados con respecto a los efectos de la integración regional en la transformación productiva, y sugieren cómo tienen lugar esos efectos y cómo una política desacertada puede restarles eficacia.

Recuadro 2.3 Por qué es importante el comercio intraindustrial dentro de la misma región

El comercio intraindustrial es el comercio bilateral de productos similares dentro del mismo sector industrial. Es un fenómeno ampliamente observado que aparentemente contradice los modelos teóricos tradicionales que explican los intercambios internacionales a partir de las diferencias en la dotación de factores. Con base en la labor pionera de Lancaster (1979) y Krugman (1981), un "nuevo" segmento de la literatura teórica sobre el comercio aporta una justificación de este fenómeno apoyándose en la función de las economías de escala y la diferenciación de productos. El índice propuesto por Grubel y Lloyd (1975), calculado a un nivel suficientemente desagregado, puede emplearse para ilustrar la transformación de los perfiles comerciales. En el cuadro 1 se presenta la evolución del índice de Grubel y Lloyd del comercio intraindustrial observado en los flu-

jos de comercio intrarregional y extrarregional de países o regiones de América Latina¹.

El índice muestra el fuerte impacto de la integración regional en la promoción del comercio intraindustrial. De hecho, con excepción de la República Dominicana –cuyas relaciones comerciales intraindustriales con Estados Unidos son particularmente intensas pese a que no se ha celebrado ningún acuerdo de comercio regional entre ambos países–, en 1997 el índice era más alto para el comercio intrarregional que para el extrarregional en todos los países y subregiones. A través del TLCAN, México logró la medida más alta de comercio regional intraindustrial. Sus niveles actuales son comparables con los de las economías desarrolladas. El Mercosur y la CA también se caracterizan por un grado importante y creciente de comercio

Cuadro 1 Índice de comercio intraindustrial (Grubel y Lloyd), 1980-1997

Mercado	1980	1985	1990	1995	1997
<i>CA</i>					
Intrarregional	7,2	7,0	11,3	28,7	30,2
Extrarregional	2,8	3,9	7,6	8,4	6,7
<i>Caricom</i>					
Intrarregional	17,5	11,5	23,0	18,4	14,2
Extrarregional	9,4	16,7	15,4	8,3	6,0
<i>MCCA</i>					
Intrarregional	31,0	36,7	25,7	33,9	33,3
Extrarregional	2,9	3,8	7,2	6,8	17,0
<i>Mercosur</i>					
Intrarregional	17,0	21,1	36,7	47,9	51,2
Extrarregional	10,7	15,7	18,8	15,5	15,1
<i>México</i>					
Intrarregional	14,4	50,2	34,4	56,8	60,0
Extrarregional	6,4	8,8	14,6	16,5	15,3
<i>Chile</i>					
Intrarregional	4,4	6,3	6,3	12,2	15,7
Extrarregional	2,1	2,1	3,5	3,2	3,3
<i>República Dominicana</i>					
Intrarregional	0,3	1,1	0,8	1,9	2,3
Extrarregional	2,0	17,3	37,3	37,5	38,5
<i>Panamá</i>					
Intrarregional	4,2	8,6	4,7	5,0	5,5
Extrarregional	0,2	0,4	0,7	0,2	0,3

Fuente: Cálculos del BID basados en Feenstra (2000).

intrarregional bilateral. En estos grupos la expansión del comercio intraindustrial se aceleró claramente en el último decenio, paralelamente con el cumplimiento de los nuevos compromisos de integración regional.

A nivel microeconómico, el auge del comercio regional intraindustrial es una prueba preliminar de la transformación estructural cualitativa que promueve la integración regional. De hecho, dado que el comercio intraindustrial surge generalmente al intercambiar productos industriales diferenciados, no es solo una señal de la madurez progresiva de la composición del comercio por productos, sino también de una matriz de calidad en expansión y de una fragmentación funcional paulatina de los procesos productivos entre los interlocutores comerciales regionales.

A nivel macroeconómico, el desarrollo del comercio regional intraindustrial altera la estructura de interdependencia mediante los intercambios comerciales y fomenta una creciente correlación de ciclos macroeconómicos. Cuando las economías nacionales de un mercado regional integrado se especializan en el comercio intraindustrial, los choques de demanda y productividad afectan a los socios comerciales de la misma manera. Esto, a su vez, incrementa la correlación de los ciclos macroeconómicos y hace de la coordinación de la política macroeconómica la opción óptima.

Otra característica interesante es que la especialización intrarregional a lo largo de las líneas del comercio intraindustrial disminuye las resistencias de la economía política a la liberalización comercial, dado que ese tipo de comercio entraña menores costos de ajuste del mercado laboral que el comercio entre distintos sectores industriales. Además, la movilidad de la mano de obra en diferentes empresas y ocupaciones podría ser mayor dentro de un mismo sector que entre sectores distintos, los salarios relativos podrían ser más

flexibles dentro de un mismo sector, y también otros factores de producción serían más móviles. Desde esta óptica, el comercio intraindustrial podría ser uno de los factores que ayude a explicar por qué el nuevo regionalismo de los años noventa fue relativamente mejor recibido que la globalización por las sociedades latinoamericanas, como herramienta de transformación económica e institucional.

Sería prematuro tratar de llevar registro preciso de los factores determinantes del perfil del comercio intraindustrial de las economías de América Latina. Pero en los próximos años probablemente los responsables de formular políticas quieran nutrir el desarrollo de esta modalidad de comercio mediante la implementación de políticas sectoriales congruentes con los principios de la OMC.

¹ Para cada país, se calcula el índice de comercio intraindustrial ponderado por los intercambios comerciales con cada socio comercial i y cada sector j por medio de la siguiente fórmula:

$$IIT = \sum_{i=1}^m \left(\frac{X_i + M_i}{\sum X_i + \sum M_{i=1}} \right) \left(\sum_j^n \left(\frac{X_j + M_j}{\sum X_j + \sum M_j} \right) \left(1 - \frac{|X_j - M_j|}{X_j + M_j} \right) \right)$$

donde X y M , respectivamente, representan las exportaciones y las importaciones del producto j del país i . Los cálculos se realizaron empleando datos agregados al nivel de cuatro dígitos de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI) (Rev. 2). Las cifras regionales son promedios ponderados de los índices nacionales, utilizando la participación relativa de cada país en el comercio intrarregional y extrarregional total de la región seleccionada como ponderación. El comercio intrarregional se refiere al que tiene lugar con socios comerciales regionales; el extrarregional se refiere al comercio con el resto del mundo.

peración o, en palabras de García Herrero y Glöcker (2000), para la "integración a hurtadillas".

La cooperación regional entre dos o más países también puede tener lugar sin pretensiones de integración regional como tal (Balassa, 1961). Esta cooperación regional más "funcional" supone un ajuste de políticas y actividades para lograr los resultados que los países prefieran en lugar del *statu quo* y esto es posible en prácticamente todas las esferas de la

política pública. Si bien la cooperación regional funcional puede surgir independientemente de la integración formal —y de hecho lo hace—, puede constituir también una vía paralela para ese proceso formal o, con el tiempo, contribuir a su surgimiento.

Con el avance de la regionalización del comercio en los años noventa hubo cada vez más interés en la cooperación regional de carácter funcional en los países miembros de diferentes acuerdos de integra-

Recuadro 2.4 Una nueva oportunidad para el ALCA: cooperación y comercio de petróleo en el continente

El desequilibrio energético que padece el continente representa una excelente oportunidad para profundizar las relaciones comerciales y la integración comercial en el sector de la energía. Esto significa no sólo el comercio de energía primaria, sino también el comercio de capital, tecnología, bienes y servicios para las actividades productivas que insumen gran cantidad de energía, aprovechando la abundante dotación de recursos energéticos de América Latina.

Por un lado, Estados Unidos tiene un déficit de energía cada vez mayor y actualmente importa el 60% del petróleo que consume: 11 millones de barriles diarios (mbd), con un nivel de consumo de 19 mbd. La brecha de energía se triplicó en los últimos 15 años, de 3,5 mbd en 1985 a casi 11 mbd en 2001, dado que aumentaron los niveles de consumo al intensificarse la actividad económica y cayeron los niveles de producción al agotarse las reservas en América del Norte. Si continúan las mismas tendencias de los últimos 15 años, las importaciones de petróleo de Estados Unidos podrían aumentar alrededor de 9 mbd, lo que prácticamente las duplicaría, en los próximos 20 años.

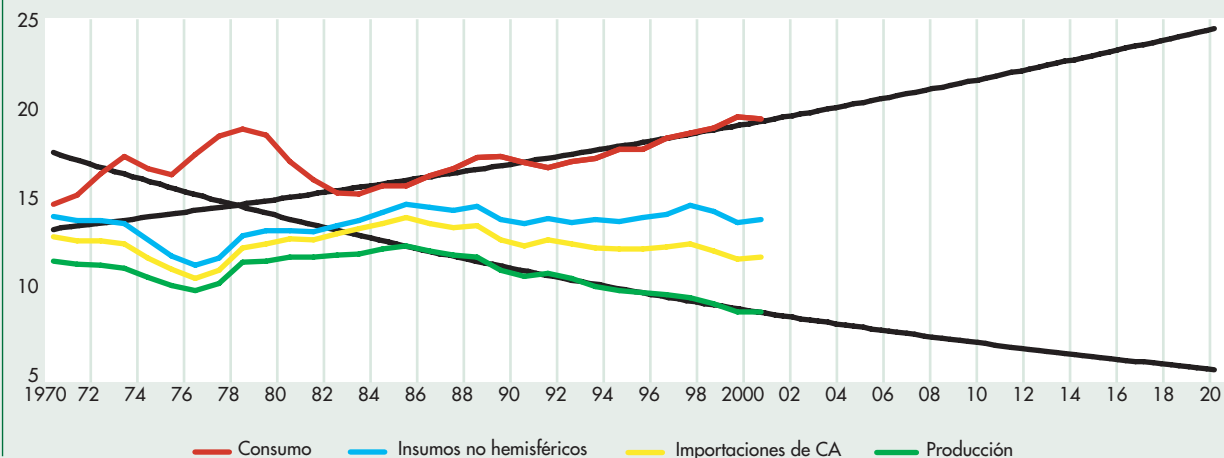
La magnitud y la composición de las importaciones se modificaron sensiblemente en los últimos 15 años. En la actualidad 50% del petróleo que importa Estados Unidos procede de otros continentes, en tanto que 30% tiene su origen en los socios comerciales del TLCAN (México y Canadá) y 20% en la CA, espe-

cialmente en Venezuela. A fines de la década de los ochenta menos del 30% del petróleo que importaba Estados Unidos venía de afuera del continente, pero su volumen se quintuplicó en 15 años. Esta dependencia cada vez mayor plantea inquietudes para el país en términos de la seguridad del suministro. Si en el futuro no aumentan las exportaciones netas del resto del continente a Estados Unidos y continúa la tendencia ascendente de las importaciones, el país podría llegar a una dependencia de fuentes extracontinentales de hasta 75%, lo que entraña una mayor seguridad en términos del suministro (véase el gráfico 1).

Los países de América Latina y el Caribe, por otra parte, son exportadores netos de energía y cuentan con las reservas necesarias para cubrir las necesidades actuales y futuras de importación de hidrocarburos de Estados Unidos. En los últimos 15 años las exportaciones netas de petróleo latinoamericanas se duplicaron de 2 mbd a 4 mbd. Si las tendencias de producción y consumo no cambian, las exportaciones netas de América Latina podrían aumentar en 2 mbd (es decir, 50%) en los próximos 20 años.

No obstante, aún si suponemos que todas las exportaciones netas de los países latinoamericanos tendrán como destino Estados Unidos, su participación en las importaciones totales de petróleo de ese país bajaría del nivel actual de 32% a 27% en 2020. Si, por otra parte, los países latinoamericanos desean que sus

Gráfico 1 Producción, consumo e importaciones de petróleo
(En millones de barriles diarios, mbd)



exportaciones aumenten hasta representar el 50% de las importaciones estadounidenses en ese año, las exportaciones de petróleo a Estados Unidos tendrían que aumentar 6 mbd y no 2 mbd. Esto significa que en los próximos 20 años tendrá que duplicarse la producción actual.

Parece haber dos escenarios posibles para la producción petrolera de América Latina. En el primero, que llamamos "tendencial", los niveles de producción y consumo siguen la misma trayectoria que en los últimos 15 años. El consumo aumenta 4 mbd, la producción 6 mbd y las exportaciones 2 mbd. En el segundo escenario de crecimiento acelerado, la producción aumenta 10 mbd y, como resultado, las exportaciones aumentan 6 mbd.

En ambos escenarios se requieren inversiones de US\$120.000 millones o US\$200.000 millones, respectivamente, solo para elevar la producción. Y si a esta inversión se suman los costos de mantener el incremento de la producción, el gasto total en el sector petrolero se ubicaría en US\$143.000 millones y US\$233.000 millones, en uno y otro escenario respectivamente. Por último, se calcula que el impacto directo e indirecto en el PIB regional estará comprendido entre US\$200.000 millones y US\$320.000 millones. Estas cifras representan, respectivamente, 10% y 17% del valor agregado actual de las economías de América Latina en un año. El impacto sería significativo, mucho mayor que el de cualquier otra actividad industrial de la región.

ción en esferas económicas, sociales y políticas como resultado de las externalidades generadas por una interdependencia cada vez mayor en los mercados regionales, hemisféricos e interregionales. El desarrollo de la infraestructura regional se ha convertido en un punto focal de la cooperación funcional en América Latina, como se refleja en la iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional en Sudamérica (IIRSA), en la que participan 12 países, y el Plan Puebla-Panamá en el que participan ocho. Algunas de las principales nuevas esferas de cooperación regional en América Latina son el apoyo a la competitividad empresarial, el control de los desastres naturales, la protección del medio ambiente y la seguridad de la región.

Ha habido también algunas iniciativas ambiciosas de cooperación que acompañaron a las iniciativas de integración norte-sur. En 1994 las 34 democracias del hemisferio occidental lanzaron una serie de iniciativas de cooperación juntamente con el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Las iniciativas de libre comercio con la UE también están acompañadas de un conjunto de programas de cooperación económica y de diálogo político. Los programas

de cooperación son también parte integral del proceso de libre comercio del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC)(cuadros 2.5, 2.6 y 2.7).

Por su mismo carácter, la cooperación funcional plantea varios desafíos. Es muy difícil negociar cuestiones no comerciales, porque si bien los acuerdos de comercio preferencial —que, como ya se ha mencionado, constituyen en general el punto de partida de la integración económica formal— se ocupan de eliminar las políticas que provocan distorsiones, la cooperación en otras esferas económicas, así como en campos sociales y políticos, a menudo exige introducir políticas adicionales, lo que puede ser más difícil. Además, las esferas no relacionadas con el comercio suelen disponer de menor capacidad institucional en comparación con las relacionadas con el comercio, por lo que se requiere una movilización más intensa de respaldo colectivo de tipo financiero, logístico y técnico. Por último, muchas esferas de cooperación funcional no son fáciles de cuantificar, y resulta difícil hacer un seguimiento eficaz y una evaluación de los resultados. Estas complejidades se exageran especialmente cuando se trata de la cooperación funcional interregional e interviene un gran número de países hetero-

Cuadro 2.5 | Programas de cooperación regional en APEC

Cooperación relacionada con el comercio

Desregulación, mediación de diferencias comerciales, implementación de obligaciones con la OMC, procesos de aduanas, estándares y conformidad, derechos de propiedad intelectual, política de competencia, gastos del gobierno y reglas de origen.

Cooperación no relacionada con el comercio

Económica

Política macroeconómica, estabilidad financiera, reformas estructurales, infraestructura económica, facilitación de negocios, sistemas financieros, libre movilidad de capitales, movilidad de personas de negocios, mercados de capitales, energía, turismo, pesca, transporte, telecomunicaciones, pequeñas y medianas empresas (PyME), agricultura, infraestructura rural, producción alimentaria y biotecnología.

Política

Diálogo político a través de reuniones ministeriales.

Social y cultural

Redes de solidaridad social, desarrollo social e integración de género.

Ambiental

Protección ambiental y conservación de recursos marítimos.

Recursos humanos y ciencia y tecnología

Ciencia y tecnología industrial, desarrollo de los recursos humanos, desarrollo de conocimientos y habilidades, tecnología de la información, comunicaciones y comercio electrónico.

Otros

Preparación para emergencias.

Fuente: Devlin, Estevadeordal y Krivonos (2002).

géneos, como es el caso del proceso de las cumbres hemisféricas (Devlin, Estevadeordal y Krivonos, 2002).

Costos potenciales del nuevo regionalismo

Los AIR son parte integral del proceso de reforma estructural, pero como cualquier otro cambio estructural, exigen ajustes y tienen costos potenciales para los países participantes. Los países deberían diseñar acuerdos que en la medida de lo posible reduzcan al mínimo los costos innecesarios. Algunos de los costos típicos para los países que forman AIR son los siguientes:

- *Desviación del comercio.* Las preferencias en los acuerdos de comercio regional (unidas a las normas de origen en las zonas de libre comercio) pueden desviar el comercio alejándolo de destinos más eficientes en países que no son miembros del acuerdo. Cierta desviación del comercio es inevitable en los acuerdos preferenciales, lo que tiene costos para los consumidores nacionales y los países no miembros. Esto debe sopesarse contra la creación de comercio y la posibilidad de que la desviación del comercio tenga efectos de transformación productiva que reduzcan los costos y mejoren el bienestar, promoviendo el creci-

miento y la capacidad de importación a futuro (Corden, 1972; French-Davis, 1980).

El debate sobre creación y desviación del comercio se remonta a Jacob Viner (1950), quien señaló los riesgos de la desviación del comercio en el contexto del viejo regionalismo, cuando era muy alta la protección contra terceros y aún así seguía aumentando (Devlin y Estevadeordal, 2001) (recuadro 2.5). Este riesgo volvió a surgir como fuente de inquietud en el debate contemporáneo sobre el nuevo regionalismo (Bhagwati y Panagariya, 1996). No obstante, los estudios empíricos más recientes apuntan en gran medida hacia los efectos de creación del comercio derivados del proceso simultáneo de liberalización unilateral, multilateral y regional.

- *Vulnerabilidad de los bienes regionales.* Un acuerdo regional puede crear comercio pero al mismo tiempo sustentar en el mercado regional la circulación de bienes para los cuales hay poca demanda en el resto del mundo. La falta de un mercado externo puede deberse a las características particulares de ciertos bienes basados en la cultura y los gustos locales, a rígidas redes de exportación y comercialización, o a una falta de competitividad internacional de los bienes (debido,

Cuadro 2.6 | Cumbre de Santiago - Temas del plan de acción

- *Fortalecimiento de la educación*

- *Fortalecimiento de la democracia, la justicia y los derechos humanos*
 - Democracia y derechos humanos
 - Educación para la democracia
 - Sociedad civil
 - Trabajadores migrantes
 - Fortalecimiento de las administraciones municipales y regionales
 - Corrupción
 - Financiamiento de campañas electorales
 - Prevención y control del consumo indebido y del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y otros delitos conexos
 - Terrorismo
 - Fomento de la confianza y seguridad entre los estados
 - Fortalecimiento del sistema de justicia y de los órganos judiciales
 - Modernización del Estado en la administración de materias laborales

- *Integración económica y libre comercio*
 - Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)
 - Acciones adicionales
 - Fortalecimiento, modernización e integración de los mercados financieros
 - Ciencia y tecnología
 - Cooperación energética regional
 - Cambio climático
 - Infraestructura hemisférica
 - Infraestructura general
 - Transportes
 - Telecomunicaciones

- *Erradicación de la pobreza y la discriminación*
 - Fomento de microempresas y PyME
 - Registro de propiedades
 - Tecnologías de la salud
 - Mujer
 - Derechos básicos de los trabajadores
 - Poblaciones indígenas
 - Hambre y malnutrición
 - Desarrollo sostenible
 - Cooperación

Fuente: Declaraciones y planes de acción de la cumbre.

por ejemplo, a la baja productividad o a un tipo de cambio sobrevaluado) que tienen cabida en función de las preferencias y las normas de origen.

Si la creación o desviación del comercio ocurre con mucha más rapidez que los efectos dinámicos conducentes a la competitividad internacional, entonces la creciente interdependencia con un país que es socio comercial puede dar lugar a que el miembro o los miembros se vuelvan excesivamente vulnerables a

Cuadro 2.7 | Áreas típicas de cooperación entre América Latina y la UE en la Asociación de Acuerdos Interregionales

- *Diálogo político*
 - Paz y estabilidad
 - Medidas constructivas de confianza y seguridad
 - Protección de derechos humanos, democracia e imperio de la ley
 - Desarrollo sostenible
 - Acciones en tráfico de drogas, de armas, crimen organizado y terrorismo

- *Cooperación económica*
 - Cooperación industrial
 - Regulación técnica y evaluación de conformidad
 - Servicios
 - Promoción de la inversión
 - Política macroeconómica
 - Cooperación científica y tecnológica
 - Cooperación energética
 - Transporte
 - Telecomunicaciones
 - Agricultura
 - Pesca
 - Procedimientos aduaneros
 - Estadísticas
 - Medio ambiente
 - Protección al consumidor
 - Protección de datos

- *Cooperación financiera y técnica*
 - Modernización de la administración pública
 - Cooperación interinstitucional
 - Cooperación en integración regional

- *Cooperación social*
 - Educación y entrenamiento
 - Diálogo social
 - Drogas y crimen organizado
 - Cultura

Fuente: Devlin (2001).

una recesión o a una depreciación del tipo de cambio en el mercado regional. Esto se debe a que ante un mercado regional recesivo o ante la devaluación de la moneda de un importante socio comercial, no es fácil redirigir las exportaciones a terceros mercados. Como señalan Bevilaqua y Talvi (1999), este problema se ha suscitado en el Mercosur, donde Argentina, Paraguay y Uruguay dependen mucho del mercado regional para sus exportaciones. También puede ser un factor

Recuadro 2.5 Creación y desviación del comercio

Si bien los acuerdos de integración regional (AIR) rara vez se implementan exclusivamente sobre la base de justificaciones económicas (Fernández y Portes, 1998), sus efectos sobre el bienestar se han convertido en uno de los principales temas de la literatura académica (Baldwin y Venables, 1995; Winters, 1996; Panagariya, 2000) y de formulación de políticas (Banco Mundial, 2000; OCDE, 1995; OMC, 1995). El análisis de la liberalización del comercio preferencial es muy complejo, dado que requiere marcos analíticos integrales y técnicas empíricas sofisticadas.

La precursora contribución de Viner (1950) a la teoría de las uniones aduaneras sentó las bases para el debate en el que se destacan los efectos estáticos de los AIR de *creación y desviación del comercio* en un mismo sector industrial. Como resultado de la liberalización preferencial del comercio, la creación de comercio es la sustitución de una fuente de abastecimiento interno de costo más alto por una de costo más bajo de un país miembro, en tanto que la desviación del comercio es la sustitución de una fuente de abastecimiento de menor costo de un tercer país por una fuente de abastecimiento de un costo más alto de un país miembro. Los AIR pueden tener efectos favorables sobre el bienestar de los países miembros y no miembros (Kemp y Wan, 1976), en tanto que los efectos de creación y desviación del comercio pueden materializarse incluso antes de que entre en vigencia el acuerdo, si lo dan por seguro los comerciantes y los inversionistas (Freund y McLaren, 1999). La evaluación del efecto neto necesita entonces un cuidadoso análisis de la estructura y de los costos del mercado en el cual interviene la política de integración, un detalle completo de sus efectos dinámicos en el largo plazo y una explicación clara de las formas institucionales de los AIR (Pomfret, 1997).

La investigación permite entender cada vez mejor la magnitud de los efectos de la integración regional. En el caso de América Latina en particular, el nuevo regionalismo de los años noventa estimuló una nueva literatura empírica que paulatinamente mitigó las inquietudes anteriores sobre los efectos perjudiciales de la integración regional para el bienestar de miembros y no miembros. A continuación se examinan algunas contribuciones significativas que se centran en los efectos de la creación/desviación del comercio de los principales acuerdos de la región.

Las primeras evaluaciones integrales del TLCAN, como las que hicieron Hufbauer y Schott (1993) convergen en torno a la conclusión de que la expansión extraordinaria de los flujos de comercio intrarregional no tuvo lugar a expensas del resto del mundo. Al analizar la evolución geográfica y la composición de los flujos comerciales a nivel sectorial, Krueger (1999) señala que la implementación de una

política de comercio preferencial ha creado más comercio del que ha desviado, dada la alta participación intrarregional de los miembros del acuerdo y el incremento paralelo de los flujos de comercio con el resto del mundo. Krueger también subraya la función de la evolución del tipo de cambio real para explicar la expansión de los flujos de comercio intrarregional. En el análisis se determinó que la entrada en vigencia del AIR no modificaba en forma sustancial el perfil de comercio, conclusión que también sugieren Soloaga y Winters (1999).

En uno de los primeros estudios sobre el Mercosur, Yeats (1997) llegó a la conclusión de que la orientación regional de las exportaciones creció más rápidamente para los productos respecto de los cuales los países miembros no tenían ventajas comparativas y dedujo que hubo una significativa desviación del comercio. Nogues (1996) cuestionó esta conclusión y en cambio subrayó la existencia de ventajas comparativas intrarregionales en ciertos sectores de los países miembros del Mercosur. Devlin (1997), por su parte, señaló que el análisis de las distorsiones del perfil de comercio debería centrarse en las importaciones y sugirió que el sesgo regional ha sido mitigado por la liberalización unilateral paralela a la puesta en práctica del acuerdo. Nagarajan (1998) llega a una conclusión empírica similar, señalando que la creación de comercio probablemente tuvo más peso que su desviación. Además, Giordano (2001) muestra que la reorientación de los flujos de comercio regional se debió a la trayectoria divergente de los tipos de cambio efectivos reales dentro y fuera de la región. Soloaga y Winters (1999) comparan estas conclusiones y, utilizando un modelo gravitacional, afirman que la tendencia significativa del comercio de los países miembros refleja la liberalización del comercio universal y sugiere que el desempeño del comercio fue dominado por la sobrevaluación de las monedas y no por la política comercial en sí. A su vez, Echavarría (1998), quien examina los flujos de comercio intrarregional en la CA, destaca los efectos de creación de comercio del acuerdo.

Por último, en los estudios de equilibrio general computable de la integración regional que incorporan las conclusiones de la nueva teoría del crecimiento, se ha encontrado invariablemente que la creación de comercio es mucho mayor que la desviación (Robinson y Thierfelder, 1999). En el caso del TLCAN, Francois y Shiells (1994) confirman esta conclusión al aseverar que todos los países miembros se benefician, particularmente México, lo que podría incrementar el bienestar entre 1% y 5%. En la misma línea, Flôres (1997), que analizó el Mercosur, demostró que Argentina, Brasil y Uruguay podrían incrementar el PIB en 1,8%, 1,1% y 2,3%, respectivamente.

determinante para algunos sectores de México que a través del TCLAN están muy integrados en las redes de producción y comercialización de la economía estadounidense (Dussel Peters *et al.*, 2002).

Este tipo de vulnerabilidad puede ocurrir en cualquier acuerdo de integración en que el comercio regional se expande rápidamente ya sea por la protección ofrecida a ciertos sectores industriales, por normas de origen excesivamente restrictivas, o por la apreciación simultánea de los tipos de cambio de los socios comerciales (Devlin y French-Davis, 1999). Esa vulnerabilidad señala la necesidad de reducir progresivamente la protección externa y el carácter restrictivo de las normas de origen a medida que se hace más profunda la interdependencia comercial entre los países de un acuerdo regional, y para protegerse contra una apreciación prematura o abrupta del tipo de cambio ante el resto del mundo.

- *Efectos redistributivos de la pérdida de ingresos arancelarios.* Cuando existen importantes asimetrías en los niveles de protección externa entre países que forman parte de un acuerdo de integración económica, la pérdida de ingresos arancelarios en el país con los aranceles más elevados puede tener un grave efecto redistributivo en los otros países (Panagariya, 1996). De hecho, parte de lo que hubiese obtenido el país con aranceles más altos como ingreso arancelario sobre las importaciones provenientes del país con aranceles más bajos antes del acuerdo se transfiere ahora a los productores del país de aranceles más bajos, debido a la eliminación de los aranceles dentro del acuerdo. Esto se debe a que los exportadores del país de aranceles más bajos toman como referencia los aranceles significativamente más altos a terceros del socio comercial al establecer sus precios. La desviación del comercio agrava este problema. Panagariya (1996) indica que este efecto fue significativo para México cuando se unió al TLCAN, ya que Estados Unidos y Canadá tenían aranceles mucho más bajos a terceros países, pero fue claramente un costo que México estaba dispuesto a pagar para poder obtener los beneficios de integrarse económicamente con América del Norte. Para contrarrestar este costo, México fue reduciendo sus niveles de protección mediante la celebración de acuerdos de libre comercio con la mayoría de los países de América Latina y la UE, y está en conver-

saciones con Japón para la firma de un acuerdo similar.

- *Impacto asimétrico en el desarrollo.* Cuando no existen mecanismos de ajuste, los beneficios de la integración regional para el desarrollo suelen distribuirse de manera asimétrica entre los países o en regiones de esos países (Puga y Venables, 1997). La integración europea ha sido muy sensible a este problema, que se refleja en la creación de un conjunto amplio de mecanismos institucionales de carácter colectivo para resolver desequilibrios potenciales (Pastor, 2001).

Los graves desequilibrios comerciales y los problemas de ajuste han sido históricamente una importante fuente de tensiones para las iniciativas regionales en América Latina y, en algunos casos, inclusive han provocado su desaparición (Salgado, 1979). En el viejo regionalismo se contemplaba ampliamente el tratamiento especial y diferencial para los países menos avanzados a fin de que pudieran resolver algunos de estos problemas. No obstante, el nuevo regionalismo tendió a prestar mucha menos atención a tratamientos especiales, restringiéndolos en la mayoría de los casos a cronogramas de liberalización un poco más largos para el país menos avanzado (Devlin y Estevadeordal, 2001).

La liberalización asimétrica puede facilitar una liberalización regional gradual, pero existen muchas otras fuentes de desequilibrios y tensiones entre países con intercambios regionales significativos. A medida que las economías se vuelven más interdependientes en el curso de la creación de acuerdos regionales, la falta de coordinación de las políticas macroeconómicas y de los regímenes cambiarios puede ser un factor especialmente corrosivo en los compromisos regionales. Por otra parte, los exitosos programas de liberalización comercial en América Latina no se han visto acompañados por esfuerzos paralelos de coordinación de las políticas macroeconómicas y cambiarias entre los países.

La integración regional puede tener efectos asimétricos importantes en el interior de un país miembro. Esto ha ocurrido en México, donde la influencia del TLCAN se ha concentrado sobre todo en los estados del norte, agravando la brecha del desarrollo entre el norte y el sur de este país (Perry, 2001). El Plan Puebla-Panamá lanzado en 2001 se inspiró en parte en el deseo del gobierno mexicano de impulsar fuerzas que

ejerzieran un efecto compensador para el desarrollo de los estados del sur.

- *El spaghetti bowl.* El número cada vez mayor de acuerdos de integración económica con diferentes cronogramas de liberalización, márgenes de preferencias, normas de origen y otras disposiciones y disciplinas, crea lo que se ha dado en llamar un “spaghetti bowl” de sistemas normativos de comercio exterior. Esto reduce la transparencia y eleva los costos administrativos (Wonnacott y Wonnacott, 1995). Como se verá en el Capítulo 3, el *spaghetti bowl* de las Américas es cada vez más complejo. Otra ineficiencia adicional se presenta cuando se establece un sistema radial en el cual el país eje celebra tratados de libre comercio con varios países que no tienen acuerdos entre sí (*hub and spoke*). Esto provoca una desviación del comercio y de la inversión (Wonnacott, 1996). Debido a sus múltiples acuerdos, México y Chile se han convertido en ejes de un sistema radial de acuerdos comerciales en la región. Estados Unidos podría también convertirse en un importante eje si sigue negociando acuerdos bilaterales recíprocos.

- *Desviación de la inversión.* En tanto que la expansión de los mercados regionales y las preferencias arancelarias pueden atraer IED, potencialmente podrían también desviarla de lugares más eficientes (Winters, 1998). Desde la perspectiva de Viner, el destino de la IED puede estar motivado por una desviación del comercio derivada de la aplicación de aranceles y barreras no arancelarias elevadas (entre ellas, las normas de origen) para captar los efectos estáticos discriminadores inherentes a los procesos de integración regional (Kindleberger, 1966). Ciertos países pueden percibir costos incluso cuando la IED es eficiente en la selección de su destino. Por ejemplo, cuando la IED tiene por objeto evitar el pago de aranceles, puede reorientarse hacia un destino más eficiente en otro país en el que hay una liberalización del comercio y de la inversión a nivel regional.

- *Otros costos.* Se ha sostenido que los acuerdos de integración pueden crear un “efecto de pandilla” (*gang effect*) que deja con pocas opciones a los países que no pertenecen a ellos, obligándolos a adherirse por temor a una desviación del comercio y la inversión (Winters, 2000). Esta es evidentemente una dinámica que los países confrontan en la ola del nuevo regionalismo. Es probable que Uruguay y Paraguay no

hubiesen podido resistir fácilmente como observadores pasivos ante la integración de Brasil y Argentina. La adhesión de México al TLCAN contribuyó a las demandas de Centroamérica para la firma de acuerdos de libre comercio con Estados Unidos y Canadá. Por supuesto, los efectos coercitivos de la integración regional deberían evaluarse en términos de la contribución de dichos acuerdos a las reformas estructurales en lugar de adoptar otras trayectorias posibles, y en este contexto la presión para unirse a una iniciativa regional podría ser un beneficio y no un costo.

Mientras tanto, la formación de grandes bloques regionales puede generar un poder de mercado y modificar los términos de intercambio con el resto del mundo, lo que representa un beneficio para la región pero un costo para los demás (Stein, 1994; Winters, 1998). En un mundo de competencia perfecta, esto representaría una pérdida de bienestar, pero en el mundo subóptimo en el que los países operan realmente, no es posible llegar *a priori* a esa conclusión. En todo caso, Schiff y Chang (2000) han calculado estos efectos en el caso de la formación del Mercosur.

Evaluación del balance entre costos y beneficios

Por último, debe recordarse que la integración regional no es un fin en sí misma sino un instrumento para lograr un objetivo. De aquí que no todas las iniciativas de integración regional tengan sentido desde el punto de vista económico, e incluso aquellas que sí lo tienen pueden no llegar a concretarse si el marco de política económica es inadecuado. Por consiguiente, la única manera de determinar si un acuerdo tiene o no sentido para los países participantes y para el resto del mundo es evaluar los beneficios en relación con los costos. Una de las cuestiones fundamentales de un acuerdo es su pertinencia económica. Existen casi 30 iniciativas de integración en la región y se están negociando varias más pero, ¿han generado intercambios comerciales? El gráfico 2.6 muestra que la mayoría de los acuerdos están asociados con un aumento significativo del comercio⁶. La posibilidad de acceder a nue-

⁶ Por supuesto, es necesario un mayor análisis para determinar la causalidad entre el acuerdo y el comercio.

vos mercados para comerciar es solo una de las consideraciones del valor económico de los nuevos acuerdos, y se requiere un análisis empírico mucho más detenido de los efectos. Lamentablemente, la evaluación empírica es de por sí difícil debido a las brechas gravísimas de disponibilidad de datos, a la compleja causalidad de los efectos dinámicos de transformación productiva (donde uno espera que existan los grandes efectos), y a las dificultades metodológicas de derivar conclusiones plausibles de un análisis contrafactual (Devlin y Ffrench-Davis, 1999).

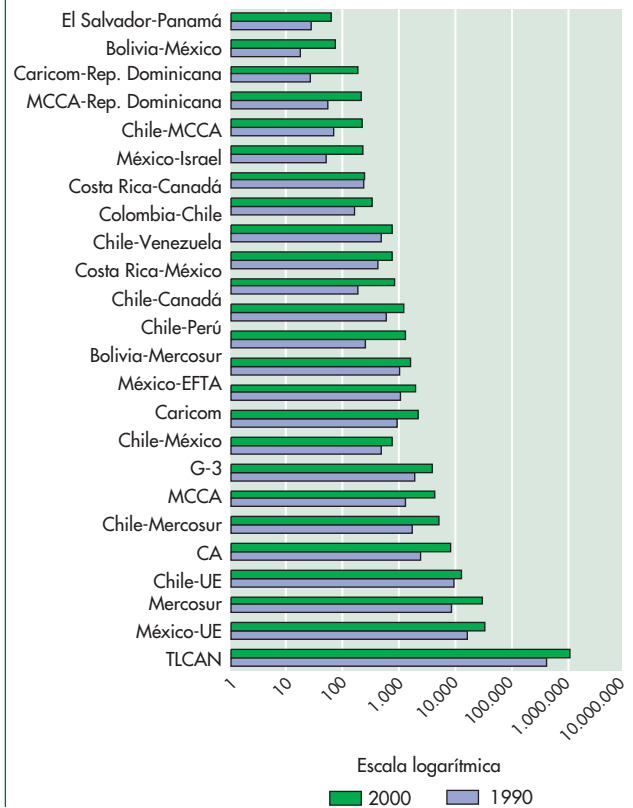
Dado que el nuevo regionalismo abarca mucho más que el comercio como tal, la atención del analista debe ir más allá del examen "estático" de la creación o desviación del comercio (cuyos problemas de evaluación empírica tampoco deben menospreciarse; véase Winters, 2000) y centrarse más en la dificultad de evaluar efectos dinámicos sobre la productividad y el crecimiento sectoriales y económicos (o la falta de ellos) y sobre la contribución del regionalismo a la economía política de la reforma estructural. Además, también es necesario evaluar los objetivos políticos, dado que tienen gran peso en muchas iniciativas, sobre todo en los acuerdos para el establecimiento de un mercado común. Hasta la fecha este tipo de evaluación global ha escapado en gran medida al debate.

Los acuerdos norte-sur y el ALCA

El creciente interés suscitado en América Latina por acuerdos regionales con países industrializados es de alguna manera la mejor expresión del nuevo regionalismo. Estos acuerdos vinculan a países que están en proceso de reforma estructural con países que ya han logrado un alto grado de liberalización. Por consiguiente, la liberalización del acuerdo regional tiene un peso asimétrico en el país que está emprendiendo reformas. Además, los acuerdos tienden a tener un amplio alcance de disciplinas de segunda generación, de manera que las implicaciones para el cambio estructural son cuantiosas para el país en desarrollo.

¿Por qué los países se someten a un proceso asimétrico de liberalización? Básicamente porque muchos esperan que cuando se afiance un acuerdo regional gracias al ancla que representa la credibilidad de una alianza con un país industrializado, los

Gráfico 2.6 Comercio intrarregional, 1990-2000
(En millones de dólares constantes de 1990)



Fuente: Cálculos del BID basados en el FMI (2001a).

beneficios de la reforma estructural esbozados previamente se amplificarán a un costo razonable.

Uno de los objetivos principales del país en desarrollo que forma parte de un acuerdo es lograr acceso a los mercados. Aun cuando los países industrializados en la mayoría de los casos tienen en promedio aranceles bajos a terceros y amplias preferencias no recíprocas para la región, existen picos arancelarios y otras barreras y distorsiones no arancelarias que inhiben el comercio de muchos bienes en los cuales América Latina tiene una clara ventaja comparativa. Los productos agropecuarios son un claro ejemplo de este problema. Es más, algunos analistas señalan que los acuerdos norte-sur son menos propensos a la desviación del comercio que los acuerdos sur-sur, debido a la competitividad internacional del país industrializado y a la participación relativamente elevada del comercio con estos mercados (Venables,

2001)⁷. En todo caso, las simulaciones de un modelo de equilibrio general computable (EGC) sugieren que los acuerdos de acceso a los mercados norte-sur como el ALCA, o los que se han celebrado con la UE, tendrían impactos significativos en el aumento de las exportaciones y del producto interno bruto (PIB), suponiendo que las barreras comerciales de los países con los que se comercia se eliminan en su totalidad, incluso para los productos de origen agropecuario (véase el apéndice).

Pero quizá sea más importante para el país en desarrollo la posibilidad de un acceso estable a los mercados mediante un conjunto integral de normas y mecanismos de solución de diferencias con el socio comercial industrializado. Esto se debe a que el acceso a los mercados puede verse interrumpido por medidas unilaterales como acciones *antidumping*, salvaguardias, eliminación de preferencias no recíprocas y aumentos de aranceles por debajo de los niveles consolidados en la OMC. Los acuerdos regionales ofrecen una oportunidad para que de forma recíproca se pueda garantizar esta seguridad del acceso al mercado. Otra importante motivación es anclar las economías mediante un acuerdo regional con un país industrializado creíble, con la esperanza de reducir en forma significativa la prima de riesgos del país y atraer flujos de inversión (Ethier, 1998; Fernández-Arias y Spiegel, 1998). Por último, la historia sobre los resultados de los acuerdos regionales como mecanismo para afianzar las reformas es bastante irregular. Si bien estos han mejorado en la era del nuevo regionalismo, aún distan de ser perfectos (Devlin y Estevadeordal, 2001). En cambio, se espera que el afianzamiento de la reforma sea más firme en los acuerdos norte-sur, porque los países industrializados tienden a tener un poder económico considerable y existen una serie de mecanismos institucionales nacionales que fortalecen y monitorean el cumplimiento de los derechos y obligaciones acordados (Devlin, Estevadeordal y Garay, 2000).

Mientras tanto, la motivación de las zonas industrializadas para formar acuerdos de integración incluye la eliminación de los obstáculos arancelarios, dado que los aranceles promedio de la región son de tres a cinco veces más elevados que los de los mercados del norte. Pero lo más importante es fomentar los compromisos más allá de los niveles que establece la OMC (y fijar precedentes para ampliar esta frontera

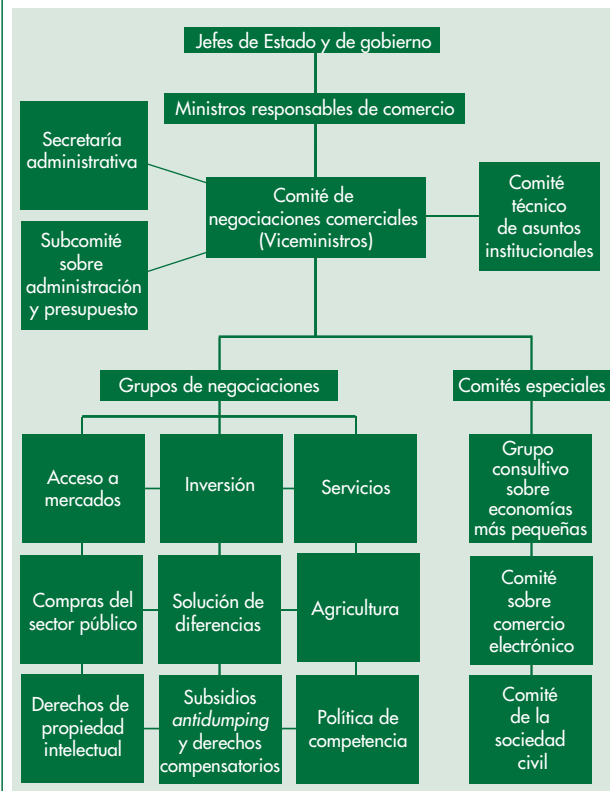
aún más) respecto de nuevas disciplinas comerciales en servicios, inversión, derechos de propiedad intelectual y compras del Estado. Otro objetivo es promover agendas nacionales sobre políticas que no hayan sido acordadas mayoritariamente en foros multilaterales, como la relación entre normas comerciales y laborales, la transparencia y las cuestiones vinculadas con la consulta a la sociedad civil⁸. Otra meta importante es el posicionamiento geopolítico de los mercados en esta era de globalización.

Los acuerdos norte-sur son un verdadero desafío para la región. Las implicaciones para los mercados que se están abriendo son considerables teniendo en cuenta los niveles relativamente más elevados de protección de la región. Además, América Latina aún no ha avanzado apreciablemente en muchas de las nuevas disciplinas comerciales, como la liberalización de los servicios financieros, que no ha pasado mucho más allá de protocolos y declaraciones de intenciones. Por otra parte, existe una capacidad asimétrica entre el país industrializado y la región para negociar acuerdos sostenibles y llevarlos a cabo. Y, por supuesto, serán necesarios muchos ajustes para compensar la reducción de ingresos fiscales debido a la eliminación de los aranceles, asegurando sistemas financieros y entornos macroeconómicos estables y estableciendo un marco de política que atienda las repercusiones del comercio sobre la pobreza y la equidad. La tarea por realizar es difícil, pero muchos países de América Latina están dispuestos a hacer frente al reto para captar los beneficios potenciales del comercio y en el ámbito de la economía política que resultarán del establecimiento de vínculos más fuertes con sus principales mercados.

⁷ No obstante, esto no es válido para todos los sectores importantes (por ejemplo, textiles), por lo que puede haber un riesgo de una grave desviación del comercio (Panagariya, 1996).

⁸ Esta dinámica puede verse en el comportamiento de Estados Unidos y la UE. Los intereses de Estados Unidos en formar una zona de libre comercio con Canadá y su extensión al TLCAN (rompiendo con el foco singular que ha mantenido tradicionalmente ese país en el multilateralismo) surgieron de la creación de un mercado único en Europa y de un esfuerzo de valerse del TLCAN para lograr en Estados Unidos los objetivos de negociación propios ante los retrasos de la Ronda Uruguay. Por otra parte, el reciente interés de la UE en lograr un libre comercio recíproco con América Latina probablemente esté relacionado con el avance del proceso del ALCA (BID, 2002).

Gráfico 2.7 Estructura de las negociaciones del ALCA



El ALCA es evidentemente la iniciativa norteamericana más ambiciosa de la región, en la que participan todos los países democráticos de América Latina y América del Norte. Si se concreta, constituiría la zona de libre comercio más amplia del mundo: 34 países con un total de 800 millones de habitantes y una economía regional con un valor de US\$10 billones. Promete no solo liberalizar el comercio con América del Norte sino también en las subregiones que comercian relativamente poco entre ellas⁹. El proceso fue lanzado en la cumbre de jefes de estado que tuvo lugar en Miami en diciembre de 1994, pero con grandes dificultades, porque el tema del comercio no figuró en el programa sino hasta unos pocos meses antes de la reunión, debido a cierta ambivalencia inicial por parte de América del Norte (Hayes, 1996). La presión de América Latina y el Caribe fue decisiva para ubicar el tema del comercio en el centro de la agenda de la cumbre¹⁰.

El ALCA es una iniciativa que tiene todas las características de un acuerdo comercial de segunda

generación. En junio de 1995 se inició un amplio proceso preparatorio, tras el cual en septiembre de 1998 comenzaron las negociaciones formales en nueve grupos (gráfico 2.7). La meta es lograr un acuerdo equilibrado e integral consistente con los lineamientos de la OMC para enero de 2005, en un compromiso único acordado por consenso. El acuerdo debe tener en cuenta las necesidades, condiciones económicas y oportunidades de los países más pequeños de la región con vulnerabilidades especiales (véase el recuadro 2.6). El ALCA puede coexistir con acuerdos bilaterales y subregionales en la medida en que los derechos y las obligaciones que imponen estos acuerdos no estén cubiertos o excedan los derechos y las obligaciones del ALCA (ALCA, Declaración de San José, 1998). Se desprende de aquí que un ALCA de carácter integral podría absorber algunas de las zonas de libre comercio del continente o incluso algunos acuerdos subregionales si, debido a los problemas que se suscitan, no pueden avanzar más allá de simples áreas de libre comercio *de facto* o revertir a ellas.

El proceso ha continuado de manera ininterrumpida desde 1995 (cuadro 2.8) con una organización disciplinada y un fuerte compromiso por parte de los gobiernos en cuanto a la participación, el tiempo y el financiamiento. Por ejemplo, en 2000 hubo 184 días de negociaciones con más de 3.000 participantes y se generaron más de 2.000 documentos. En 2001 se dio a conocer un texto en borrador, con paréntesis, del acuerdo del ALCA hasta entonces negociado. En mayo de 2002 las delegaciones acordaron los métodos y las modalidades para la liberalización específica de productos y sectores, lo que sienta las bases para la ronda final de negociaciones en las cuales se presentarán propuestas y solicitudes a fin de lograr cronogramas definidos de liberalización para diciembre de 2004.

Como han señalado Blanco y Zabludovsky (2002), si bien la negociación ha avanzado firmemente hasta la fecha, esta última etapa será crucial y sumamente difícil. Aunque los 34 países del ALCA representan un mecanismo de negociación más compacto para obtener consenso en comparación con los

⁹ Por ejemplo, menos del 5% del comercio de la CA y del Mercosur se realiza entre ambos bloques (BID, 2000).

¹⁰ La decisión se tomó por consenso de los 34 países.

Recuadro 2.6 Retos que enfrentan los estados pequeños

La profundización de la globalización y el proceso en curso de liberalización del comercio multilateral han desatado un debate internacional sobre las circunstancias singulares de los pequeños estados en la economía mundial, sobre todo en lo que respecta a su vulnerabilidad ante los *shocks* externos adversos y los peligros naturales. El debate ha dado lugar a propuestas que sugieren que las pequeñas economías deberían gozar de períodos de transición más largos para cumplir con los compromisos; menos obligaciones internacionales y menos difíciles de cumplir; asistencia para el ajuste del comercio y la gestión de riesgos; y mayor seguridad y predictibilidad en el acceso a los mercados.

Este tipo de propuestas surge de las características que comparten estos países por ser pequeños y remotos. En relación con los vecinos regionales de mayor superficie, suelen tener economías más especializadas y menos diversificadas, y a menudo las exportaciones están centradas en unos pocos productos básicos. Tienen diseconomías de escala e inversión; están extraordinariamente abiertos a la evolución económica externa en materia de comercio, flujos de capital y tecnología; dependen en gran medida de la afluencia de capital extranjero y deben pagar altos costos en concepto de transporte internacional. En la literatura económica se destacan cada vez más estas características comunes y se examinan distintos problemas comunes relacionados con ellas.

Volatilidad del ingreso

Los países pequeños suelen tener tasas de crecimiento más altas que sus vecinos de mayor superficie, pero esas tasas varían con más amplitud. Tienden a depender mucho del comercio exterior de bienes y servicios, y a estar abiertos a la inversión extranjera como medios de contrarrestar las limitaciones de escala inherentes al reducido tamaño de sus mercados y bases de recursos nacionales. Dado que la participación del comercio en el PIB de esos países es a menudo especialmente grande, y como sus exportaciones generalmente están centradas en determinados productos y mercados, padecen variaciones mucho mayores de sus términos de intercambio y de sus tasas de crecimiento. En los estados pequeños la desviación estándar del crecimiento per cápita real anual podría ser un 25% más alta que en los países más grandes (Commonwealth Secretariat/World Bank Task Force on Small States, 2000). Se ha sostenido que las desventajas de la volatilidad están contrarrestadas por las ventajas de la apertura al comercio exterior (Easterly y Kraay, 1999). No obstante, un mayor acceso a los mercados no entraña auto-

máticamente una mayor penetración: el equilibrio entre beneficios y riesgos depende de que la mayor apertura de los países pequeños se sume a una penetración más segura de los mercados de los países con los que comercian.

Choques externos y acceso al capital

La concentración de productos y la especialización de las exportaciones en un pequeño número de productos básicos clave, parte de un esfuerzo para lograr economías de escala en los países pequeños, pueden estimular la productividad y la competitividad en los mercados mundiales. No obstante, por su limitada diversificación, estos países son vulnerables a *shocks* y distorsiones del mercado, como fluctuaciones de los precios de los productos básicos, dificultades de acceso a los mercados, desastres naturales, plagas y otros problemas en la producción agropecuaria y el fuerte poder de negociación de las empresas multinacionales. La disputa que se suscitó entre Estados Unidos y la UE debido al tratamiento preferencial del plátano caribeño en el mercado europeo ilustró la fragilidad de los pequeños estados que dependen de acuerdos preferenciales, así como su susceptibilidad a las distorsiones en el acceso a los mercados. La diversificación limitada también incrementa el riesgo económico, lo que a su vez afecta la capacidad de las pequeñas economías para acceder a los mercados financieros internacionales. Además, en estos países se percibe un riesgo mayor que en los países grandes. En efecto, se los discrimina: aunque la calidad de sus políticas y capital humano sea comparable a la de los países más grandes, siguen considerándose más riesgosos para la inversión, deben pagar primas de riesgo más elevadas y, por lo general, pagan diferenciales más altos de tasas de interés. Por otra parte, la intensa competencia para atraer inversión da pie a la necesidad de incentivos aún mayores (y fiscalmente perniciosos) y al compromiso de incrementar los recursos para promover la inversión (Commonwealth Secretariat/World Bank Task Force on Small States, 2001).

Liberalización del comercio y pérdida de ingresos

Muchos estados pequeños se han beneficiado del acceso preferencial a los mercados y de niveles relativamente altos de asistencia oficial para el desarrollo por parte de los países de la OCDE. Los miembros del grupo de países de África, del Caribe y del Pacífico (ACP) han disfrutado de una relación especial con la UE en ambas esferas. A medida que la liberalización del comercio

erosiona el acceso preferencial a los mercados tradicionales, los pequeños estados enfrentan un doble problema. Por un lado, deben adaptarse a la pérdida de preferencias en los mercados de los principales países con los que comercian. Por el otro, están obligados a reducir o eliminar sus propias barreras comerciales. No obstante, como tienen una pequeña base tributaria interna, muchos países pequeños dependen sustancialmente de los ingresos por concepto de aranceles. Pero a medida que se reducen los aranceles, esos ingresos necesariamente descenderán y deberán ser sustituidos por ajustes considerables en las estructuras tributarias a fin de conseguir nuevas fuentes de ingresos fiscales.

Capacidad institucional limitada

Las economías más pequeñas tienen un número relativamente bajo de empleados públicos que trabajan en exceso y son responsables de múltiples tareas, y por lo general no se contratan especialistas. Las limitaciones de financiamiento contribuyen a una alta rotación de personal e impiden la capacitación frecuente, lo que a su vez no favorece la acumulación de aptitudes gerenciales y restringe la innovación (CEPAL, 2000). Como resultado, es menor la capacidad de participar eficazmente en las negociaciones de acuerdos de integración.

Ajustes empresariales y costos privados

La mayor competencia a raíz de la liberalización de las importaciones provoca la concentración local de pequeñas empresas en sectores en las que tienen una ventaja competitiva. La especialización y reasignación de recursos que se requieren para ese propósito pueden tener costos de ajuste significativos, cuya carga suele recaer

a menudo en trabajadores de empresas e industrias que enfrentan la perspectiva inmediata de los despidos, y en hogares pobres en los cuales el desempleo es un verdadero problema. Los beneficios sociales de la reforma pueden contrarrestar los costos sociales en el largo plazo, pero los costos privados del ajuste no están distribuidos en forma equitativa, y la resistencia a ellos puede dejar sin efecto los esfuerzos de liberalización del comercio (Gonzales, 2000). Por otra parte, los costos de transporte más elevados debido a la distancia y a los volúmenes limitados de comercio, así como las bases fragmentadas de producción conspiran para frustrar la mayor productividad necesaria para la competitividad internacional. Este es especialmente el caso de los estados insulares y los archipiélagos, donde el problema no es solamente la distancia, sino que en algunos casos un pequeño número de transportistas detentan el monopolio de la prestación de servicios.

Desastres naturales

Muchos países pequeños, sobre todo los de Centroamérica y los estados insulares en desarrollo del Caribe, están particularmente expuestos a los peligros naturales. Los países caribeños ubicados en la zona de huracanes padecen constantemente el peligro de la devastación y comparten con otros países de las Américas la exposición natural a la actividad volcánica, los terremotos, los derrumbes y las inundaciones. Dado que las economías, la superficie territorial y las poblaciones de estos países son pequeñas, los desastres naturales pueden perjudicar una gran parte de la actividad económica y de la capacidad de exportación.

más de 140 países miembros de la OMC, un entendimiento entre países tan heterogéneos en cuanto a niveles de desarrollo (figuran algunos de los más pobres y de los más ricos del mundo) y perspectivas geopolíticas exigirán fórmulas creativas para alcanzar a la vez el equilibrio y una liberalización sustancial. Al examinar los perfiles de comercio exterior, Blanco y Zabludovsky observan que las metas más agresivas de las agendas negociadoras de muchos países del ALCA coinciden con los sectores defensivos políticamente

más sensibles de los otros y viceversa. Además, existen complejas cuestiones técnicas sobre los tipos de normas de origen que se necesitan para asegurar la plena utilización de las oportunidades comerciales del ALCA, reducir al mínimo la desviación del comercio y la inversión, y hacer más manejable la carga administrativa. El tratamiento de las economías más pequeñas será una delicada negociación política. Para superar estas y otras dificultades, los negociadores deberán hacer gala de aptitudes técnicas, pero también se

Cuadro 2.8 Cronología del proceso del ALCA

Fecha	Acontecimiento	Acción
Período de prenegociación		
Diciembre 1994	I Cumbre de las Américas (Miami)	Lanzamiento del proceso del ALCA.
Enero 1995	Comité especial de comercio de la OEA	Se establecen el plan inicial de trabajo y el cronograma.
Junio 1995	Reunión ministerial en Denver	Se establecen siete grupos de trabajo; el comité tripartito BID-OEA-CEPAL se encarga del soporte técnico.
Marzo 1996	Reunión ministerial en Cartagena	Se establecen cuatro grupos de trabajo adicionales.
Mayo 1997	Reunión ministerial en Belo Horizonte	Se encarga a los grupos de trabajo terminar su labor para la siguiente reunión ministerial; se establece un grupo de trabajo adicional.
Marzo 1998	Reunión ministerial en San José	Se recomienda el lanzamiento de las negociaciones; se logran acuerdos sobre la estructura, calendario, líderes y localización de las negociaciones. Se establecen nueve grupos de negociación, dos comités y un grupo consultivo.
Abril 1998	II Cumbre de las Américas (Santiago)	Jefes de Estado lanzan las negociaciones.
Período de negociación		
Junio 1998	Reunión del comité de negociaciones de comercio en Buenos Aires	Viceministros plantean programa de trabajo para cada grupo y comité.
Septiembre 1998		Se establece la secretaría administrativa del ALCA en Miami.
Septiembre 1998		Comienzo de las reuniones del grupo de negociación y de los comités.
Noviembre 1999	Reunión ministerial en Toronto	Revisión de las guías de los eventuales capítulos del ALCA; aprobación de paquetes de medidas de facilitación de negocios; grupos de negociación solicitan la producción de textos de los eventuales capítulos.
Enero 2000		Comienzo de las medidas de facilitación de negocios, cumpliéndose con el mandato de "progreso concreto" en 2000.
Marzo 2001		Transferencia de la secretaría administrativa a la ciudad de Panamá.
Abril 2001	Reunión ministerial en Buenos Aires	Revisión de los textos de los capítulos, nuevas instrucciones.
Abril 2001	III Cumbre de las Américas (Quebec)	Lanzamiento al público de los textos preliminares del ALCA en cuatro idiomas.
Mayo 2002		Lanzamiento de negociaciones por sectores específicos.
Octubre 2002	Reunión ministerial en Ecuador	
Noviembre 2002		Comienzo de la copresidencia de Brasil y Estados Unidos.
Marzo 2003		Transferencia de la secretaría administrativa a Ciudad de México.
Diciembre 2004		Conclusión de las negociaciones.
Diciembre 2005		Entrada en vigencia del acuerdo del ALCA.

requiere un renovado liderazgo político para resolver los problemas económicos recientes de la región y atender señales cada vez más claras de presiones proteccionistas en el continente.

Para ser sostenibles, los acuerdos requieren una negociación y una implementación efectivas, y políticas que promuevan un ajuste socialmente eficiente, y en todos estos aspectos la capacidad institucional de muchos países latinoamericanos es aún muy limitada. También puede ser difícil acordar una arquitectura institucional eficiente y económica en el ALCA, dadas las restricciones fiscales de todos los países miembros y las diversas tradiciones del continente, que se extienden desde acuerdos puramente intergubernamentales hasta instituciones de mayor envergadura inspiradas en el modelo europeo. Por último, el progreso en ciertas esferas importantes de las negociaciones del ALCA —como en el sector agrícola— está intrínsecamente vinculado con los avances en las negociaciones multilaterales de la OMC cuya conclusión está prevista para 2005.

Aunque la materialización del ALCA será un reto técnico y político de grandes proporciones, es importante señalar que el proceso ya está dejando un legado positivo para el desarrollo de América Latina (Iglesias, 1999). Algunas de las externalidades positivas que generó el lanzamiento del proceso en 1995 han sido muy importantes. Por ejemplo, tras casi ocho años de reuniones regulares, hay cierta familiaridad y espíritu de equipo entre las delegaciones, lo que les ha permitido utilizar el foro que ofrece el ALCA para resolver problemas de comercio bilateral y lanzar nuevas iniciativas. El proceso también ha dado mayor transparencia al generar un vasto volumen de datos comparativos a nivel del continente sobre normas y disposiciones comerciales nacionales y regionales que previamente no existían o eran difíciles de obtener. Los países también han utilizado las negociaciones del ALCA como laboratorio de aprendizaje de las disciplinas de la OMC para tratar por primera vez cuestiones de comercio de segunda generación (por ejemplo, política de competencia y comercio electrónico), así como para explotar las oportunidades de afinar las aptitudes de negociación mediante la amplia participación y el liderazgo que el proceso ha alentado aun para los países más pequeños del continente. El proceso del ALCA también aprobó y puso en práctica varias medidas sobre facilitación de negocios relacio-

nadas con transparencia y procedimientos aduaneros para facilitar las transacciones comerciales y propició el surgimiento de una comunidad empresarial continental que se reúne periódicamente en las conferencias ministeriales del ALCA.

EL NUEVO REGIONALISMO Y EL SISTEMA MULTILATERAL

Uno de los principales puntos de discordia sobre el nuevo regionalismo ha sido su relación con el sistema multilateral del GATT/OMC. Ruggie (1992) conceptualizó el multilateralismo a partir de sus características de indivisibilidad (pertenencia a un sistema en su conjunto), normas de conducta generalizadas y reciprocidad difusa. Como ha señalado Winters (2000), el sistema de comercio multilateral es “indivisible en cuanto a que permite una red sumamente densa y de gran alcance de vínculos comerciales y de contactos intergubernamentales y se considera que tiene una existencia separada de todos los vínculos comerciales individuales entre los participantes, y esa existencia separada se ve como valiosa. La norma generalizada más evidente del sistema comercial es la ausencia de discriminación (nación más favorecida, NMF), que de manera inmediata y automática extiende los acuerdos bilaterales a todos los miembros. La reciprocidad es difusa porque los gobiernos aceptan acciones individuales que no parecen ser en su propio interés inmediato, pero se acepta en general que todos los países tienen algo que ganar”.

La integración regional incluye la liberalización del comercio en un grupo de países con intereses semejantes y por lo general definido por límites geográficos. La índole preferencial del regionalismo le da carácter excepcional con respecto al principio de NMF en el que se basan el GATT/OMC y de hecho se trata como una excepción con normas jurídicas que procuran circunscribir la práctica (artículo XXIV del GATT reforzado por el entendimiento relativo a la interpretación de ese artículo y del artículo V del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, AGCS, en la Ronda Uruguay)¹¹.

¹¹ La otra excepción formal para la integración en los países de desarrollo es la cláusula de habilitación.

Paralelamente a la adopción de normas más estrictas en el acuerdo de la Ronda Uruguay en los años noventa, los efectos sistémicos de la integración regional en el sistema de comercio multilateral fueron objeto de mayor atención. Se plantearon inquietudes sobre los efectos discriminatorios del nuevo regionalismo, que es contrario a los principios de no discriminación del sistema de comercio multilateral y que algunos consideran con potencial para desalentar la participación en el sistema, cuya meta es el avance de la liberalización del comercio en todo el mundo. Numerosos estudios se han ocupado de intentar determinar si la proliferación del sistema de comercio multilateral es de hecho beneficiosa o perjudicial para el fortalecimiento de la liberalización del comercio mundial (Krugman, 1981; Summers, 1991). Los conceptos de *building blocs* vs. *stumbling blocs* (Bhagwati, 1991) han adquirido tanta prominencia como los de la creación y desviación del comercio en el debate sobre la integración regional.

Si bien es teóricamente posible que la interacción dinámica entre el regionalismo y el multilateralismo pueda debilitar a este último (Bhagwati y Panagariya, 1996), las características inherentes del nuevo regionalismo pueden garantizar una mayor complementariedad. De hecho, cuando se tienen en cuenta las características del nuevo regionalismo (Yi, 1996) o cuando se consideran los beneficios netos que pueden obtenerse por ajustarse progresivamente a la competencia en los mercados mundiales (Frankel y Wei, 1996), la integración regional puede aportar condiciones económicas y políticas para una mayor integración en el sistema multilateral, aun cuando exista el riesgo de que algunos elementos de economía política pueden atentar contra este resultado (Levy, 1997; Krishna, 1998). Es más, el nuevo regionalismo parece ser una respuesta endógena a los crecientes retos de la integración con el sistema de comercio mundial y por lo tanto puede contener un elemento de compatibilidad sistémica en su médula. Ethier (1998) demuestra cómo las rondas comerciales multilaterales exitosas pueden generar incentivos para el regionalismo¹².

No cabe duda de que existe un conflicto entre los acuerdos preferenciales y el sistema multilateral cuando aquel promueve una mayor protección con respecto al *statu quo*. Pero, ¿existe un grave conflicto cuando la liberalización regional es paralela a la

apertura unilateral y al cumplimiento de compromisos multilaterales para llevar a países con intereses similares más allá de la liberalización que puede lograrse en el sistema de comercio multilateral? A medida que el nuevo regionalismo fue avanzando, en algunos acuerdos se han adoptado ciertas medidas que podrían suscitar inquietudes legítimas y muchos acuerdos tienen deficiencias significativas. Pese a todo, como señala un informe de la Secretaría de la OMC (1995), considerando todos los factores, los dos procesos parecen complementarse más que contrarrestarse.

Para poner en su debida perspectiva la relación entre el nuevo regionalismo y el sistema multilateral, primero deberá recordarse que los dos procesos generan productos diferentes que son, cada uno a su manera, útiles para fomentar la liberalización. El sistema multilateral es un "hipermercado" mundial de más de 140 miembros que debe tomar decisiones por consenso. Establece un mínimo común denominador para la regulación ordenada del comercio mundial. En cambio, el regionalismo tiene las características de un mercado "de barrio" para países con intereses similares que explotan posibilidades de liberalización comercial que van más allá del sistema multilateral porque no están contempladas o no son factibles a nivel mundial, y que a menudo persiguen objetivos regionales que van más allá de un acuerdo de carácter puramente comercial como la OMC¹³.

En segundo lugar, un acuerdo de integración regional es una política de *second best* y por lo tanto dista de ser un acuerdo perfecto. El sistema multilateral ha sido un bien público global extraordinariamente importante que ha permitido la liberalización del comercio mundial tras el período proteccionista de entreguerras. Sin embargo, en la práctica el sistema multilateral también tiene características subóptimas. Luego de más de 50 años de rondas de liberalización comercial, el sistema no ha conseguido resultados sufi-

¹² La distancia económica es igual a la distancia geográfica más las barreras comerciales. A medida que las sucesivas rondas multilaterales reducen las barreras, el factor de la geografía adquiere mayor peso, estimulando la regionalización del comercio y los incentivos al regionalismo.

¹³ Incluso una simple zona de libre comercio de bienes va más allá de la OMC, porque debe cumplir con lo que establece el artículo XXIV, cuyo objetivo es eliminar las restricciones en "lo esencial de los intercambios comerciales".

cientes para liberalizar el comercio relacionado con la producción agropecuaria en la que muchos países en desarrollo tienen una ventaja comparativa. Además, hasta el lanzamiento de las negociaciones de Doha se prestó poca atención a las capacidades asimétricas entre los países para participar, negociar e implementar las disciplinas. Los acuerdos regionales modernos pueden superar estos problemas, aun cuando tengan elementos de discriminación.

En tercer lugar, es evidente que América Latina y otras regiones en desarrollo no ven al regionalismo como un sustituto del sistema multilateral. Sólo un país de la región no es miembro de la OMC y el número de miembros de esa organización continúa ampliándose, como ha ocurrido más recientemente con la adhesión de China. Además, América Latina participó activamente en la preparación y negociación del lanzamiento de la Ronda de Doha, como lo hicieron la UE y Estados Unidos, cuyo liderazgo fue esencial.

En cuarto lugar, existen importantes sinergias entre el nuevo regionalismo y el sistema multilateral que impulsan a ambos hacia la dirección de la liberalización. Los acuerdos regionales de segunda generación –cuyas disciplinas son la imagen virtual de las disciplinas de la OMC– sirven para ayudar a los países a prepararse para las rondas multilaterales en estos nuevos temas. Por otra parte, estos acuerdos pueden ser un laboratorio para introducir nuevas disciplinas en el sistema multilateral, como lo fue el TLCAN para la Ronda Uruguay y como lo son la UE y otros acuerdos regionales en términos de sustitución de acciones *antidumping* por una política sobre competencia. Los acuerdos regionales también pueden incrementar la presión para que se realicen y conduzcan rondas multilaterales, ya sea porque terceros países desean eliminar gradualmente los márgenes de preferencias o porque los socios comerciales de un acuerdo regional tratan de multilateralizar su programa de liberalización en el marco de la OMC.

En quinto lugar, el regionalismo necesita a la OMC para concluir la agenda de liberación en cuestiones que son difíciles o imposibles de negociar a nivel

regional como la reducción de la protección agrícola.

El problema fundamental parecería ser que el sistema multilateral trata al regionalismo como una excepción y no como un componente sistémico de la liberalización del comercio mundial. Esta ambivalencia era comprensible durante la era del viejo regionalismo con su vocación proteccionista, pero parece inadecuada en el contexto del nuevo regionalismo y en un mundo en el que más del 50% del comercio se realiza mediante acuerdos regionales. Los únicos miembros de la OMC que no tienen un acuerdo regional son Corea del Sur y China (incluido Hong Kong). Una mejor alternativa podría ser adoptar decididamente el regionalismo con un conjunto integral y mejor definido de normas que promueva sus beneficios potenciales y reduzca al mínimo los costos para los miembros y la economía mundial en general.

Tal como lo demuestran Serra *et al.* (1997), el entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV del GATT en el marco de la Ronda Uruguay redujo la considerable ambigüedad sobre las normas regionales multilaterales, pero no la eliminó. Por ejemplo, el monto exacto del comercio regional total que debe liberalizarse recíprocamente para acatar las disposiciones de la OMC sigue abierto a interpretación al igual que la determinación del nivel de protección que podría imponer una nueva unión aduanera para que no sea más restrictivo que los aranceles de NMF preexistentes. La incorporación del tratamiento de las normas preferenciales de origen en el artículo XXIV sería un importante avance, dado su poderoso potencial de servir a los intereses proteccionistas (Estevadeordal, 2000). El tratamiento de las barreras no arancelarias y la falta de cumplimiento de las disciplinas acordadas son otras deficiencias de ese artículo. Por último, también se necesita una mejor capacidad de monitoreo por parte de la OMC. Sería importante que algunas de estas cuestiones se aborden en la negociación de las normas regionales que forma parte de la agenda de negociación de la nueva ronda multilateral de negociaciones lanzada en Doha.

APÉNDICE EVALUACIÓN DE ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO DEL CONTINENTE UTILIZANDO UN MODELO DE EQUILIBRIO GENERAL COMPUTABLE¹

Un elemento crucial de la formulación de políticas es poder evaluar y comparar con precisión el impacto de las diferentes opciones de liberalización comercial que tiene un país. Entre las distintas metodologías disponibles, los modelos de equilibrio general computable (EGC) han sido ampliamente utilizados para evaluar tanto políticas comerciales como otras políticas. Al ser una representación simplificada de toda la economía, estos modelos captan el impacto agregado y sectorial de las modificaciones de política en la economía objeto del estudio y en la de los países con los que esta comercia. Esta es la característica que los distingue de otros tipos de modelos económicos.

El modelo permite evaluar las repercusiones de una determinada política al comparar la situación inicial de las economías (equilibrio de referencia computado a partir de los datos reales del país o los países) con el nuevo equilibrio numérico resultante de la adopción de dicha política. Si bien no se menciona específicamente el período de ajuste, se supone que es suficientemente largo como para que los mercados se reajusten y de esa manera logren el nuevo equilibrio. El anexo de este apéndice contiene una descripción más detallada del modelo así como sus principales ventajas y desventajas.

Utilizando un modelo de EGC, se evaluó y comparó el efecto diferenciado de distintos acuerdos comerciales en América Latina: el ALCA y acuerdos de libre comercio entre los países del Mercosur y los países de la CA con sus dos principales socios comerciales, la UE y Estados Unidos. Todos los acuerdos considerados están en proceso de negociación o han sido anunciados. Dado que parte del debate reciente sobre el nuevo regionalismo se ha concentrado en las ventajas relativas de los acuerdos norte-sur en comparación con los acuerdos sur-sur (Venables, 2001), los resultados también aportan elementos a este debate.

El modelo de EGC utilizado es un modelo de estática comparativa con varios países y múltiples sectores que incorpora externalidades y economías de escala vinculadas al comercio en las industrias manufactureras. Las variables de política utilizadas son la

eliminación de la protección arancelaria (que incluye aranceles *ad valorem* así como específicos y mixtos y contingentes arancelarios)², subsidios a las exportaciones y estimaciones de protección al productor (para los países del TLCAN y la UE). Cabe señalar que el acceso a los mercados es solo una parte de los beneficios potenciales netos de un acuerdo de libre comercio y de aquí que las simulaciones constituyan una estimación muy conservadora de los efectos.

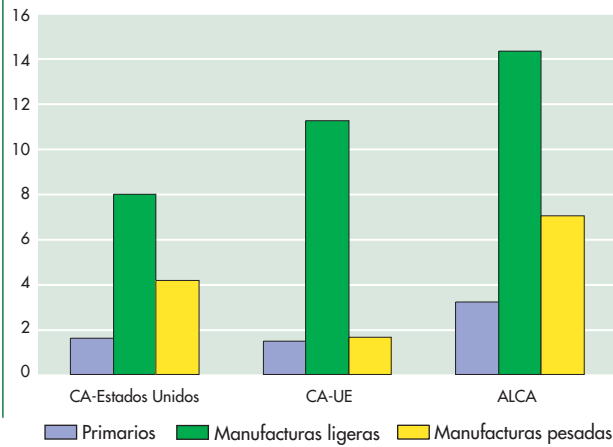
En los gráficos 2.1a y b se compara el impacto de los tres acuerdos para el Mercosur y los países andinos. En ellos se muestra el incremento porcentual de las exportaciones que resultaría de un acuerdo de libre comercio con la UE y Estados Unidos, y del ALCA. En aras de la simplicidad, agregamos los 15 sectores con los que cuenta el modelo en tres grupos más amplios: bienes primarios, manufacturas ligeras y manufacturas pesadas. Si bien el alto grado de agregación resta precisión en la definición de estos grupos, estos están relativamente correlacionados con el uso relativo de los factores: las industrias primarias con la tierra, las manufacturas ligeras con el trabajo y, en general, las manufacturas pesadas con el capital.

El impacto más alto de las exportaciones del Mercosur sería el que resulta de un acuerdo de libre comercio con la UE (un incremento del 12%), seguido por el ALCA (un incremento del 8%). Para la CA, el ALCA aportaría un incremento de las exportaciones del 6%, en tanto que un acuerdo de libre comercio con la UE incrementaría las exportaciones en un 3%. Si bien son muchas las razones que explican estos resultados, estos se ven afectados por los vínculos comerciales iniciales entre los países que firman un acuerdo (por ejemplo, como mercado de destino, la UE tiene más peso para el Mercosur que para la CA) y por la protección inicial al comercio que confrontan los países. En todo caso, tanto la UE como el ALCA son mercados suficientemente importantes como para continuar estos acuerdos de libre comercio como una proposición de una sola opción.

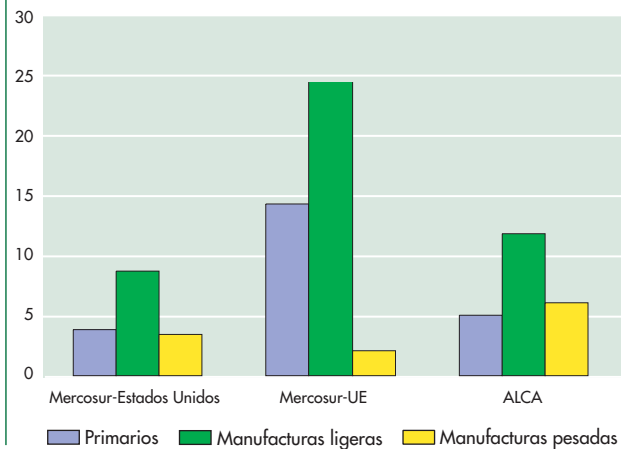
¹ Los resultados presentados en este apéndice están basados en Montegudo y Watanuki (2002).

² Si bien la mayoría de los aranceles son *ad valorem*, es frecuente la aplicación de aranceles que no lo son para productos de origen agropecuario, especialmente en los países más desarrollados.

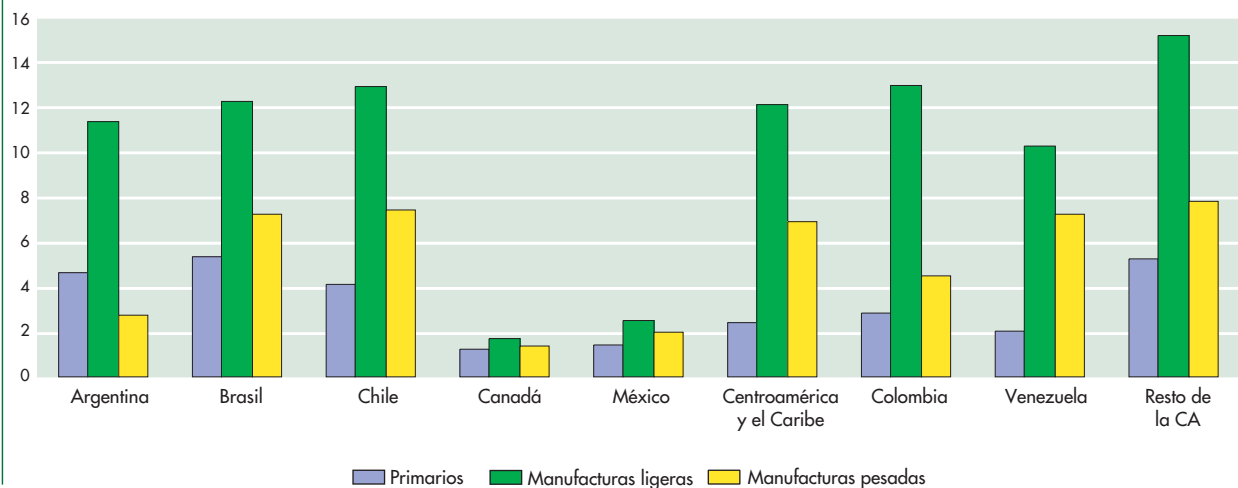
Apéndice Gráfico 2.1 a Impacto de potenciales AIR sobre las exportaciones andinas (Crecimiento de las exportaciones, %)



Apéndice Gráfico 2.1 b Impacto de potenciales AIR sobre las exportaciones del Mercosur (Crecimiento de las exportaciones, %)



Apéndice Gráfico 2.2 Cambio en las exportaciones bajo el ALCA (Crecimiento de las exportaciones, %)



El análisis por sectores muestra que en todos los escenarios las manufacturas ligeras son el sector de más rápido crecimiento, aunque el impacto relativo es mayor en el marco de un acuerdo de libre comercio con la UE que en los otros dos escenarios considerados. Como cabría esperar, los productos de origen agropecuario (carne y alimentos procesados) que figuran entre los sectores que confrontan la más alta protección en los mercados de Estados Unidos y la UE son las manufacturas más dinámicas. Este resultado confirma dónde se encuentra la ventaja comparativa de la subregión en el seno de acuerdos con países más desarrollados. El ALCA refleja el mismo perfil de crecimiento de los tres

macrosectores que el acuerdo con Estados Unidos: especialización en manufacturas ligeras, seguida por manufacturas pesadas y productos primarios, lo que obedece en parte a que los productos primarios están relativamente menos protegidos en el hemisferio occidental que en el mercado de la UE. En la mayoría de los casos, el mayor volumen de exportaciones de manufacturas pesadas en el Mercosur y en los países andinos corresponde a manufacturas intensivas en recursos naturales.

En el gráfico 2.2 de este apéndice se presenta el impacto del ALCA por macrosectores. El aumento de las exportaciones totales oscila entre 4% y 9% en Amé-

rica Latina, con excepción de México (2%) a causa del TLCAN. El análisis por sectores muestra que todos los países considerados de la región (excepto Venezuela) se especializan relativamente en exportaciones de manufacturas ligeras (principalmente textiles en Centroamérica y el Caribe, alimentos procesados y otras manufacturas ligeras en los países del Mercosur, y una combinación más heterogénea en los países andinos). El sector de manufacturas pesadas es el segundo de crecimiento más rápido; las nuevas exportaciones están constituidas principalmente por automóviles y maquinaria procedentes de Brasil y manufacturas pesadas más basadas en recursos naturales, como el petróleo en Venezuela y Argentina (en este caso, también productos químicos), así como hierro y acero en el grupo integrado por Bolivia, Ecuador y Perú (resto de la CA).

Por último, un resultado interesante es determinar qué diferencia representa la presencia de países de América Latina en el ALCA. En el gráfico 2.3 se muestra que para todos los países más del 40% de las nuevas exportaciones se dirigirán a la región, con la excepción de Centroamérica (como resultado de su alta dependencia del mercado estadounidense). Otro resultado que vale la pena mencionar es que, para las exportaciones de productos primarios, el mercado regional absorbe más del 50% de las nuevas exportaciones; estos porcentajes se elevan al 69% para las manufacturas ligeras y al 72% para las manufacturas pesadas. En la medida en que la especialización en manufacturas es una consideración estratégica atractiva, este es un resultado importante que debe recordarse al determinar la importancia del mercado de América Latina en las negociaciones del ALCA.

ANEXO METODOLÓGICO DEL APÉNDICE: USO DE LOS MODELOS DE EQUILIBRIO GENERAL COMPUTABLE PARA EVALUAR POLÍTICAS DE LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO

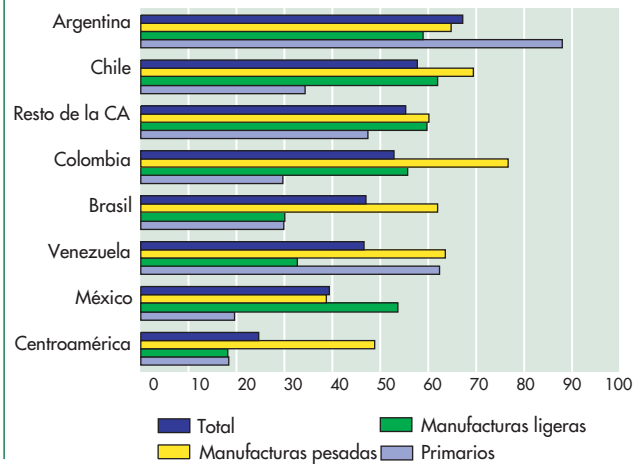
Características básicas de los modelos de EGC

Los modelos de EGC se basan en la teoría del equilibrio general, según la cual se determinan *simultáneamente* los precios y las cantidades de equilibrio. Son una representación simplificada de la economía e

Apéndice Gráfico 2.3

Importancia de las exportaciones de América Latina en el ALCA

(En porcentaje de las exportaciones totales al ALCA)



identifican únicamente a los actores o agentes económicos clave (como hogares o consumidores, empresas o productores, y el gobierno).

Se dice que son modelos *de equilibrio* porque describen el comportamiento de la economía como el resultado de la interacción entre la oferta y la demanda para cada producto en cada mercado, de manera tal que los precios se ajusten hasta que ambas coincidan. No hay ningún mercado con exceso de demanda o de oferta y todos los mercados alcanzan el equilibrio simultáneamente.

Son modelos de equilibrio *general* porque captan todos los sectores de una economía y todos los agentes económicos participantes. Esta es la ventaja más relevante de los modelos de EGC en comparación con los modelos de equilibrio parcial. En consecuencia, los modelos de EGC pueden examinar específicamente la eficiencia de las asignaciones de recursos y la equidad de su redistribución.

Son modelos *computables* porque proporcionan una sola solución de equilibrio y se cuantifican de manera numérica y no por medios analíticos, lo que proporciona una medición precisa del impacto económico de una política dada.

¿Qué capta el modelo de EGC?

El modelo de EGC capta los principales efectos de la liberalización del comercio predichos por la teoría estándar del comercio internacional:

- *Efectos sobre el comercio.* La eliminación de aranceles provoca un incremento de las importaciones y una mayor eficiencia a mediano plazo, dado que la eliminación de las distorsiones arancelarias dará lugar a un aumento de las exportaciones.

- *Efectos sobre la producción.* Los productores (las empresas) ajustan las estructuras de producción conforme al nuevo conjunto de precios y rendimientos de los factores de acuerdo con sus respectivas fronteras de posibilidades de producción.

- *Efectos sobre los ingresos públicos.* En el corto plazo el gobierno pierde ingresos debido a que recauda menos aranceles; si esta situación no se compensa con el aumento de otros ingresos, la reducción puede dar lugar a una contracción del gasto público.

- *Efectos sobre el bienestar.* El ingreso real de los hogares se ve afectado porque cambian los salarios reales y el precio de otros factores (capital y tierra), así como el de los bienes y servicios. Supuestamente, todos estos factores significan un mayor bienestar.

Principales ventajas

Algunas de las ventajas de utilizar modelos de EGC para el análisis de la política económica son:

- Permite a los responsables de formular políticas evaluar el impacto específico de las distintas opciones que se pueden estar considerando, controlando por los efectos de otros instrumentos de política.

- Toman en cuenta todas las complejas conexiones de interdependencia que existen en las economías reales, o interacciones entre los sectores, los hogares y con los socios comerciales, lo que no ocurre con el análisis de equilibrio parcial.

- Modelan explícitamente toda la economía.
- Examinan el impacto sobre la asignación de recursos, la equidad y la distribución del ingreso.
- Miden los cambios en el bienestar.
- Simulan alternativas de políticas.
- Proporcionan resultados numéricos que permiten comparar las alternativas y clasificar fácilmente las opciones de políticas disponibles.

Principales desventajas

Por supuesto, estos modelos tienen desventajas, algunas compartidas con otros métodos de evaluación de la política económica como los modelos de insumo-producción, programación lineal, control óptimo y macroeconómicos. Algunas de las desventajas se relacionan con la construcción del modelo, ya que los modelos de EGC son de compleja construcción porque emplean gran cantidad de datos (cuentas nacionales, cuadros de insumo-producción, corrientes comerciales, balanza de pagos, etc.). Como consecuencia, se requiere un gran ajuste de los datos para poder construir una base de datos del año de referencia compatible y coherente.

Otras desventajas se relacionan con la puesta en práctica del modelo, pues estos modelos dependen mucho de los datos de referencia (es decir, de las condiciones económicas en el año base), y son muy sensibles a estimaciones o supuestos sobre determinados parámetros (como las elasticidades).

Por último, es necesario interpretar con mucho cuidado los resultados de estos modelos, porque no consideran ninguna otra acción de política económica ni *shocks* durante el período de ajuste de la economía al nuevo equilibrio y porque no reflejan los efectos no económicos (como las repercusiones institucionales). Además, la mayoría de los modelos de EGC se refiere al lado real de la economía y excluye variables monetarias o financieras, así como los efectos dinámicos de la acumulación del capital.

Características del modelo de EGC utilizado

El modelo tiene 12 países o regiones. Cada una de estas 12 economías incluye 15 sectores agrupados en tres macrosectores principales: el sector primario, las manufacturas ligeras y pesadas, y los servicios. Una de las características principales del modelo es que incluye externalidades positivas vinculadas a flujos comerciales, lo que refleja la idea de que la liberalización del comercio conduce a una mayor productividad. Hasta cierto punto, esta característica compensa la naturaleza estática del modelo (porque no refleja la acumulación de capital de un período al otro). El año de referencia para este modelo es 1997.

REFERENCIAS

- Amann, E. y Z. Vodusek. 2001. Overview: Trends and Main Findings. En Ziga Vodusek (ed.), *Foreign Direct Investment in Latin America*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). 1998. Declaración de San José. San José, Costa Rica. Marzo.
- Balassa, B. 1961. *The Theory of Economic Integration*. Irwin, Inc.
- Baldwin, R. y A. Venables. 1995. Regional Economic Integration. En G. Grossman y K. Rogoff (eds.), *Handbook of International Economics*, vol. 3. Amsterdam: Elsevier.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 1997. *Progreso económico y social en América Latina*, informe 1997. Washington, D.C.: BID.
- . 2000. Nota periódica. Integración y comercio en las Américas, Departamento de Integración y Programas Regionales. Washington, D.C.: BID. Diciembre.
- . 2002. Nota periódica. Integración y comercio en las Américas, Departamento de Integración y Programas Regionales. Washington, D.C.: BID. Mayo.
- Banco Mundial. 2000. *Trade Blocs*. Oxford: Oxford University Press.
- . 2001. *Indicadores del desarrollo mundial*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Bevilaqua, A. y E. Talvi. 1999. *Macroeconomic Interdependence in Mercosur*. Montevideo: Universidad Católica de Rio de Janeiro y CERES.
- Bhagwati, J. 1991. *The World Trading System at Risk*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Bhagwati, J. y A. Panagariya. 1996. Preferential Trading Areas and Multilateralism: Strangers, Friends or Foes. En J. Bhagwati y A. Panagariya, *The Economics of Preferential Trade Agreements*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute.
- BID/INTAL. 1999. Impacto sectorial de la integración en el Mercosur. INTAL, Buenos Aires.
- Blanco, H. y J. Zabludovsky. 2002. Alcances y límites de la negociación del ALCA y escenarios de su interacción con las negociaciones multilaterales. Departamento de Integración y Programas Regionales. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Blömstrom, M. y A. Kokko. 1997. Regional Integration and Foreign Direct Investment. División de Comercio Internacional del Banco Mundial. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 1994. Open Regionalism in Latin America and the Caribbean. Santiago: CEPAL.
- . 1998. Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean. Santiago: CEPAL.
- . 2000. The Vulnerability of Small Island Developing States of the Caribbean. Santiago: CEPAL. Marzo.
- Commonwealth Secretariat/World Bank Task Force on Small States. 2000. Small States: Meeting Challenges in the Global Economy. Marzo.
- . 2001. Lowering the Threshold: Changing Private Investors' Perceptions by Reducing their Cost and Risk Assessment in Least Developed, Small and Vulnerable Economies. Agosto.
- Corden, W. 1972. Economies of Scale and Customs Union Theory. *Journal of Political Economy* 80.
- Crafts, Nicholas. 2000. Globalization and Growth in the Twentieth Century. En Fondo Monetario Internacional (FMI), *World Economic Outlook. Supporting Studies*. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- Devlin, R. 1997. En defensa del Mercosur. *Archivos del presente* No. 7.
- Devlin, R. 2001. The Free Trade of the Americas and Mercosur European Union Free Trade Process: Can They Learn Something from Each Other? En P. Giordano, A. Valladão y M. F. Durand (eds.) *Towards an Agreement between Europe and Mercosur*. París: Universidad de Ciencias Políticas.

- Devlin, R. y A. Estevadeordal. 2001. What's New in the New Regionalism in the Americas. En V. Bulmer-Thomas (ed.), *Regional Integration in Latin America and the Caribbean*. Londres: The Institute of Latin American Studies (ILAS).
- Devlin, R. y R. Ffrench-Davis. 1999. Towards an Evaluation of Regional Integration in Latin America in the 1990s. *The World Economy* 22(2). Marzo.
- Devlin, R., A. Estevadeordal y L.J. Garay. 2000. Some Economic and Strategic Issues in the Face of the Emerging FTAA. En Jorge Domínguez (ed.), *The Future of Inter-American Relations*. Nueva York: Routledge.
- Devlin, R., A. Estevadeordal y E. Krivonos. 2002. *The Trade and Cooperation Nexus: How Does the Mercosur-EU Process Measure Up?* En P. Giordano (ed.), *An Integrated Approach to the European Union-Mercosur Association*. París: Universidad de Ciencias Políticas.
- Díaz Alejandro, Carlos. 1985. The Early 1980s in Latin America: 1930s One More Time. Ponencia presentada en la Reunión de expertos sobre crisis y desarrollo en América Latina y el Caribe, CEPAL, Santiago, 29 de abril-3 de mayo.
- Dussel Peters, E. et al. 2002. Visión macroeconómica de los impactos de la integración regional en la inversión inter e intrarregional. El caso de la inversión extranjera directa en México. RedINT. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Easterly, W. y A. Kraay. 1999. Small States, Small Problems. Ponencia presentada en la Conferencia sobre estados pequeños, Santa Lucía, 17-19 de febrero.
- Echavarría, J. J. 1998. Trade Flows in the Andean Countries: Unilateral Liberalization on Regional Preferences. En Banco Mundial, *Trade: Towards Open Regionalism*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Estevadeordal, A. 2000. Negotiating Preferential Market Access: The Case of NAFTA. *Journal of World Trade* 34 (1). Febrero.
- Ethier, W. 1998. The New Regionalism. *The Economic Journal* 108(449). Julio.
- Feenstra, R. 2000. *World Trade Flows, 1980-1997 with Production and Tariff Data*. University of California, Davis. Mimeo.
- Fernández, M. 1997. Returns to Regionalism: An Evaluation of Non-Traditional Gains from RTAs. Banco Mundial, División de Comercio Internacional. Washington, D.C. y New York University.
- Fernández-Arias, E. y A. Spiegel. 1998. North-South Customs Unions and International Capital Mobility. *Journal of International Economics* No. 46.
- Fernández, R. y J. Portes. 1998. Returns to Regionalism. An Evaluation of Nontraditional Gains from Regional Trade Agreements. *World Bank Economic Review* No. 2.
- Ffrench-Davis, R. 1980. Distorsiones del mercado y teoría de las uniones aduaneras. *Integración latinoamericana* 5. INTAL.
- Flôres, R. 1997. The Gains from Mercosur: A General Equilibrium, Imperfect Competition Evaluation. *Journal of Policy Modeling* No. 19.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). 2001a. *Direction of Trade Statistics*. Washington, D.C.: FMI.
- _____. 2001b. *International Financial Statistics*. Washington, D.C.: FMI.
- Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN). 2001. *Remittances to Latin America and the Caribbean: Cooperative Statistics*. Washington, D.C.: FOMIN. Mayo.
- Francois, J. y C. Shiells. 1994. *Modeling Trade Policy Applied General Equilibrium Assesments of North American Free Trade*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Frankel, J. y S. Wei. 1996. Regionalization of World Trade and Currencies: Economics and Politics. En J. Frankel (ed.), *The Regionalization of the World Economy*. Chicago: Chicago University Press.
- Freund, C. y J. McLaren. 1999. On the Dynamics of Trade Diversion: Evidence from Four Trade Blocs. Federal Reserve Board. Mimeo.

- Garay, L. J. y A. Vera. 1998. Naturaleza y evolución reciente de la inversión intrarregional. En *Inversión extranjera directa en América Latina*. Madrid: Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto de Relaciones Europeas-Latinoamericanas.
- García Herrero, A. y G. Glöckler. 2000. *Options for Latin America in a Globalized World*. Francfort: Banco Central Europeo.
- Giordano, P. 2001. The Political Economy of Regional Integration in Mercosur. Tesis de doctorado. París: Institut d'Études Politiques.
- Gonzales, A. 2000. Policy Implications of Smallness as a Factor in the Lomé, FTAA and WTO Negotiations. Informe de consultoría. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Septiembre.
- Grubel, H. y P. Lloyd. 1975. *Intra-industry Trade, the Theory and Measurement of International Trade in Differentiated Products*. Londres: McMillan.
- Hayes, M. 1996. *Building the Hemispheric Community: Lessons from the Summit of the Americas Process*. Washington, D.C.: Diálogo Interamericano.
- Hufbauer, G. y J. Schott. 1993. *NAFTA: An Assessment*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Humphrey, J. y H. Schmitz. 2000. *Governance and Upgrading: Linking Industrial Cluster and Global Value Chain Research*. Institute of Development Studies, documento de trabajo No. 120. Noviembre.
- Iglesias, E. 1999. Declaración presentada en la Quinta Reunión de Ministros del ALCA Responsables del Comercio, Toronto, 1-4 de noviembre.
- James, H. 2001. *The End of Globalization*. Cambridge: Harvard University Press.
- Kemp, M. y H. Wan. 1976. An Elementary Proposition Concerning the Formation of Customs Unions. *Journal of International Economics* 6.
- Krishna, P. 1998. Regionalism and Multilateralism: A Political Economy Approach. *Quarterly Journal of Economics* 113.
- Kindleberger, C. 1966. European Integration and the International Corporations. *Columbia Journal of Business* 12.
- Krueger, A. 1999. *Trade Creation and Trade Diversion under NAFTA*. NBER, documento de trabajo No. 7429.
- Krugman, Paul. 1981. Intra-industry Specialization and the Gains From Trade. *Journal of Political Economy* No. 89.
- Lancaster, Kevin. 1979. Intra-industry Trade under Perfect Monopolistic Competition. *Journal of International Economics* 10(2).
- Levy, P. 1997. A Political Economy Analysis of Free Trade Agreements. *American Economic Review* 87(4). Septiembre.
- López-Córdova, Ernesto J. 2001. *NAFTA and the Mercosur Economy: Analytical Issues and Lessons for the FTAA*. INTAL-ITD-STA Occasional Paper No. 9. Departamento de Integración y Programas Regionales. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Maddison, A. 2001. *The World Economy: A Millennial Perspective*. París: Centro de Desarrollo de la OCDE.
- Monteagudo, Josefina y Masakazu Watanuki. 2002. FTAA in perspective: North-South and South-South Agreements in the Western Hemisphere. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Mimeo.
- Nagarajan, N. 1998. La evidencia sobre el desvío de comercio en el Mercosur. *Integración y Comercio* No. 2.
- Nogues, Julio. 1996. Does Mercosur's Trade Performance Raise Concerns about the Effects of Regional Trade Arrangements? Mimeo.
- Oman, C. 1998. The Policy Challenges of Globalization and Regularization. En Ian Joost Teunissen (ed.), *Regional Integration and Multilateral Cooperation in the Global Economy*. La Haya: FONDAD.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). 1995. *Regional Integration and the Multilateral Trading Systems. Synergies and Divergences*. París: OCDE.
- Organización Mundial del Comercio (OMC). 1995. *Regionalism and the World Trading System*. Ginebra: Organización Mundial del Comercio.

- Panagariya, A. 1996. The Free Trade Area of the Americas: Good for Latin America? *The World Economy* 19.
- . 2000. Preferential Trade Liberalization: The Traditional Theory and New Developments. *Journal of Economic Literature* No. 38.
- Pastor, R. 2001. *Toward a North American Community: Lessons from the Old World for the New*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Perry, G. 2001. *Mercosur Competitiveness: Are the Rankings Informative?* Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Pomfret, R. 1997. *The Economics of Regional Trading Arrangements*. Oxford: Oxford University Press.
- Puga, D. y A. Venables. 1997. *Trading Arrangements and Industrial Development*. Banco Mundial, División de Comercio Internacional. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Robinson, S. y K. Thierfelder. 1999. *Trade Liberalization and Regional Integration. The Search for Large Numbers*. International Food Policy Research Institute Discussion Paper No. 34.
- Rodrik, Dani. 1997. *Has Globalization Gone Too Far?* Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Ruggie, J. 1992. Multilateralism: The Anatomy of an Institution. *International Organization* 45(3). Verano.
- Salgado, G. 1979. El mercado regional latinoamericano: el proyecto y la realidad. *Revista de la CEPAL* No. 7. Abril.
- Schiff, M. y Won Chang. 2000. *Market Presence, Consistency, Stability and the Terms of Trade Effect of Regional Integration*. Washington, D.C.: Banco Mundial y U.S. Treasury Department.
- Serra, J. et al. 1997. *Reflections on Regionalism*. Washington, D.C.: Dotación Carnegie para la Paz Internacional.
- Soloaga, I. y A. Winters. 1999. *Regionalism in the Nineties: What Effect on Trade?* World Bank Policy Research, documento de trabajo No. 2156.
- Stein, E. 1994. The Welfare Implications of Asymmetric Trading Blocs. Tesis doctoral, University of California, Berkeley.
- Summers, L. 1991. Regionalism and the World Trading System. En Federal Reserve Bank of Kansas City, *Policy Implications of Trade and Currency Zones*. Kansas City, MO.
- Venables, A. 2001. Regionalism and Economic Development. Departamento de Integración y Programas Regionales. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Viner, J. 1950. *The Customs Union Issue*. Washington, D.C.: Dotación Carnegie para la Paz Internacional.
- Williamson, Jeffrey. 1997. Globalization and Inequality: Past and Present. *Research Observer* 12(2). Agosto.
- Winters, L. A. 1996. *Regionalism versus Multilateralism*. Banco Mundial, Policy Research Papers No. 1687. Washington D.C.: Banco Mundial.
- . 1998. Assessing Regional Integration. En Banco Mundial, *Trade: Towards Open Regionalism*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2000. Regionalism and Multilateralism in the Twenty First Century. Departamento de Integración y Programas Regionales. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Wonnacott, R. 1996. Trade and Investment in a Hub-and-Spoke System versus a Free Trade Area. *World Economy* 19.
- Wonnacott, P. y R. Wonnacott. 1995. Liberalization in the Western Hemisphere: New Challenges in the Design of a Free Trade Agreement. *North American Journal of Economics and Finance* No. 6.
- Yeats, A. 1997. *Does Mercosur's Trade Performance Raise Concerns about the Effects of Regional Trade Arrangements*. Banco Mundial, Policy Research, documento de trabajo No. 1729. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Yi, S. 1996. Endogenous Formation of Customs Unions under Imperfect Competition: Open Regionalism is Good. *Journal of International Economics*.