

RENOVACION Y DINAMISMO DE LA INTEGRACION LATINOAMERICANA EN LOS AÑOS NOVENTA¹

Roberto Pizarro

En los noventa, según el autor, el crecimiento de la región latinoamericana se ha debido a su estrategia de liberalización y apertura económica y al fortalecimiento de los procesos de integración. Lo anterior se demuestra en los exitosos acuerdos de nueva generación —como el MERCOSUR, el Grupo de los Tres y otras negociaciones bilaterales— que se distinguen de los anteriores por su profundidad y amplitud. Sin embargo, en estos momentos es imprescindible la existencia de una sólida voluntad por armonizar políticas en temas como el acceso a mercados, normas comerciales, etc. Como conclusión, se afirma que la integración regional debe considerarse como un recurso estratégico para aumentar la competitividad en un mercado mundial caracterizado por la formación de bloques y lograr una inserción dinámica en la economía internacional.

1.- Introducción.

La estrategia de desarrollo que caracteriza a América Latina en los años noventa ha colocado al sector externo en el eje del crecimiento económico. La liberalización y apertura de las economías de la región contrasta notoriamente con el proteccionismo del período histórico de la sustitución de importaciones.

Los procesos de estabilización y ajuste estructural, como respuesta de los gobiernos latinoamericanos ante la crisis fiscal y externa de los años ochenta, enfatizaron la liberalización comercial y el mejoramiento de la posición competitiva de las exportaciones de la región en los mercados mundiales. Así, la apertura que adelantadamente inició Chile en los años setenta fue seguida con rasgos muy similares, a mediados de los ochenta, por México, Bolivia y Costa Rica, aun cuando en este último caso a un ritmo más gradual.

¹La versión preliminar de este ensayo se presentó al seminario sobre "Políticas Agrarias e Integración", realizado en la Universidad de Rosario (Argentina), en agosto de 1994. El presente ensayo revisa y corrige esa versión, recogiendo las detalladas sugerencias que me hiciera el profesor Eduardo Santos. Las opiniones aquí expresadas son de carácter estrictamente personal y no comprometen a la Cancillería chilena.

La similitud de políticas económicas en América Latina, en particular para el sector externo, ha quedado de manifiesto en los años noventa. Se ha generalizado la apertura comercial en toda la región, con procesos de liberalización que han reducido notablemente tanto la protección arancelaria como la no-arancelaria sobre las importaciones (Cuadro 1). Junto a la disminución de la protección comercial mediante políticas gubernamentales unilaterales, las nuevas legislaciones de tratamiento al capital extranjero compiten en su liberalismo para atraer inversiones.

Paralelamente, la disposición estratégica favorable respecto de la apertura ha quedado también de manifiesto en el plano multilateral, con las generosas ofertas presentadas por los países de la región en la Ronda Uruguay del GATT. En este caso, no sólo se concretaron concesiones sin precedentes en el área del comercio de bienes (que incorporaron al sector agropecuario) sino también en servicios, protección de la propiedad intelectual y en inversiones extranjeras.

Independientemente de la velocidad que ha tenido la liberalización del sector externo y la apertura hacia la economía mundial en cada uno de los países de la región, ello no ha cerrado las puertas a los procesos de integración regional. Por el contrario, éstos se han visto sorprendentemente fortalecidos con una mayor profundidad en sus contenidos y plazos inéditamente breves en los compromisos establecidos. Paralelamente, ha crecido vigorosamente el comercio intralatinoamericano de bienes y, como gran novedad de los años recientes, se presenta un notable dinamismo de los servicios e inversiones intrarregionales. Todo esto refleja un renovado interés de los agentes económicos por el mercado latinoamericano, situación que contrasta no sólo con la "década perdida", sino también con los años setenta y sesenta.

De tal manera, la hipótesis propuesta en este ensayo es que las políticas liberalización y apertura, que han marcado la nueva concepción de inserción internacional de los países de la región, han creado condiciones objetivas favorables para avanzar en el proceso de integración latinoamericano. Por cierto, aprovechar plenamente estas condiciones requiere de una decidida voluntad política de los Estados nacionales tanto para facilitar una mayor transparencia de los operadores económicos, como para ejercer un mayor poder de negociación latinoamericano *vis-à-vis* los poderes económicos mundiales.

Sin embargo, como lo ha destacado el Secretario General de la ALADI, la voluntad política ha sido la gran ausente en las negociaciones de los instrumentos multilaterales de carácter regional, en momentos que

las iniciativas subregionales y bilaterales avanzan vertiginosamente.² Consecuentemente, en la coyuntura actual, la convergencia regional debiera ser el tema central de la agenda latinoamericana para evitar que la segmentación de la integración se convierta en un fenómeno contra-productivo con bloques que, al competir entre sí, debiliten el objetivo del mercado común latinoamericano y su potencial para el desarrollo económico.³

2.- Los acuerdos de nueva generación y el dinamismo intrarregional.

2.1. Acuerdos de nueva generación.

En la década de los ochenta, el eje de las negociaciones económicas entre los países de la ALADI se basó en los Acuerdos de Alcance Parcial (AAP), según lo establecido en el Tratado Montevideo 1980 de la ALADI. Estos se caracterizan por negociar preferencias arancelarias para productos específicos entre pares de países en el comercio recíproco.⁴

En los años ochenta, las limitaciones para multilateralizar preferencias arancelarias en el marco de la ALADI, mediante los AAP, y la propia crisis económica en todos sus países miembros dieron un bajo perfil a la integración regional y afectaron los flujos del comercio recíproco. Por

²Declaración del Secretario General de la ALADI a la Séptima Reunión del Consejo de Ministros, 30 de noviembre de 1992.

³No hay que olvidar las arduas y duras discusiones realizadas a nivel técnico y político en la ALADI, durante 1993, como consecuencia del ingreso de México al NAFTA. Ello obligó a contemplar un "waiver" respecto del artículo 44 del Tratado de Montevideo 1980. Este señala que "Las ventajas, favores, franquicias, inmunidades y privilegios que los países miembros apliquen a productos originarios de o destinados a cualquier otro país miembro o no miembro, por decisiones o acuerdos que no estén previstos en el presente Tratado o en el Acuerdo de Cartagena, serán inmediata e incondicionalmente extendidas a los restantes países miembros."

⁴Antes de la formación de la ALADI, se suscribió el Tratado de Montevideo de 1960 que dio origen a la ALALC, cuyo objetivo era alcanzar una zona de libre comercio para Sudamérica y México en un plazo fijo de doce años. A comienzos de los años setenta, quedó en evidencia la imposibilidad de materializar el propósito de establecer una zona de libre comercio regional debido a que la multilateralización de preferencias no satisfacía a todos los países, en particular a los de menor desarrollo relativo. En buena medida, la formación del Grupo Andino representó una reacción ante las limitaciones en el proceso negociador de la ALALC.

Posteriormente, en 1980 los mismos miembros de la ALALC firmaron el Tratado de Montevideo de 1980, que dio origen a la ALADI, estableciéndose un esquema más flexible que no obligaba a la multilateralización de las preferencias negociadas entre pares de países. En efecto, mediante los Acuerdos de Alcance Parcial (AAP) se negocian bilateralmente productos específicos del universo arancelario, quedando formalmente las puertas abiertas para la multilateralización pero de forma no obligatoria.

otra parte, la experiencia subregional del Grupo Andino también experimentó retrocesos, agotada tanto con el estancamiento del comercio, así como por las limitaciones que presentaba el modelo de sustitución de importaciones en cada uno de sus países miembros.⁵

En los años noventa, la generalización de las políticas económicas de liberalización y apertura en los países de la ALADI y, en el plano político, la recuperación de la democracia han dado nuevo vigor a las relaciones subregionales y entre pares de países.⁶ En efecto, junto al crecimiento de los flujos económicos intrarregionales se observan acelerados procesos de negociación, que se han expresado en la materialización de numerosos acuerdos de integración económica. Aún cuando "...estas iniciativas se encuentran en estado embrionario y los obstáculos por vencer son considerables...lo que está fuera de duda es que últimamente el ambiente en que se gestan estas nuevas iniciativas se ha vuelto más propicio".⁷

El establecimiento del MERCOSUR representa el acontecimiento más trascendental de los nuevos procesos de integración latinoamericana. Los orígenes de este esquema subregional se encuentran en los acuerdos celebrados entre Argentina y Brasil el 20 de julio de 1986 y en el Tratado de "Integración, Cooperación y Desarrollo" del 29 de noviembre de 1988. Posteriormente, el 26 de marzo de 1991, se firmó el Tratado de Asunción que estableció formalmente el MERCOSUR al que, junto a Argentina y Brasil, se incorporaron Paraguay y Uruguay. El Tratado contiene compromisos de gran profundidad, tales como la libre circulación de bienes, servicios y factores, mediante la eliminación de los

⁵El Mercado Común Centroamericano, que se había mostrado como la experiencia de integración regional más fructífera hasta fines de los años setenta, también entró en crisis. A comienzos de los ochenta, factores económicos derivados de la recesión internacional afectaron la demanda mundial por las exportaciones de la subregión, mientras que los enfrentamientos políticos en casi todos los países del área redujeron notablemente los flujos comerciales entre los países de Centroamérica y paralizaron las iniciativas de complementación económica.

⁶La recuperación de la democracia le ha dado fortaleza al Grupo de Río, convirtiéndolo no sólo en una instancia multilateral privilegiada para mediar en los conflictos regionales, sino también como base de interlocución económica frente a la Unión Europea y Japón. También las nuevas condiciones políticas regionales han facilitado la recuperación de los vínculos económicos bilaterales. En Centroamérica, el crecimiento del comercio recíproco y la profundización de las iniciativas de integración sorprenden luego de los dolorosos enfrentamientos de la década del ochenta. En Sudamérica, para Chile, en particular, el retorno a la democracia ha sido fundamental en su reencuentro con la comunidad latinoamericana, luego del largo período dictatorial. No es casual que, precisamente, con el gobierno del Presidente Aylwin se inicien y concreten acuerdos de libre comercio con México, Colombia y Venezuela, así como se implemente un Acuerdo de Complementación Económica con Argentina que ha llevado las relaciones económicas a niveles sorprendentes.

⁷CEPAL, *La Integración Económica en los Años Noventa: Perspectivas y Opciones*, LC/R.1042, 29 de agosto de 1991.

derechos aduaneros y las restricciones no-arancelarias; la decisión de conformar una unión aduanera, mediante el establecimiento de un arancel externo común; una política comercial común frente a terceros países; y, la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales.

En 1993, el MERCOSUR concretó una preferencia arancelaria del 82%, la que alcanzará una zona de libre comercio a fines de 1994, vale decir una preferencia arancelaria del 100% para el universo exportador de los productos intrasubregionales.⁸ Por otra parte, se observan avances negociadores en todas las otras áreas del acuerdo, con algunas controversias respecto de la conformación del arancel externo común, el que debería entrar en vigencia el 1 de enero de 1995 a objeto de establecer la anhelada unión aduanera.⁹

El MERCOSUR tiene una trascendencia regional que es fácil de percibir. En efecto, para 1995, año en que se materializará la zona de libre comercio y la unión aduanera, será un mercado de 190 millones de habitantes (el 44% de la población de América Latina), con un PIB de 415 millones de dólares (el 51% del total regional) y en una superficie que representa el 59% del total de América Latina.¹⁰

Por otra parte, junto al MERCOSUR se encuentra la histórica experiencia subregional de integración andina. El Grupo Andino nació en 1969, con el propósito de establecer una unión aduanera, vale decir una zona de libre comercio con arancel externo común. Adicionalmente, y siguiendo el modelo de desarrollo económico de la época, este esquema subregional colocó especial énfasis en un régimen de programación industrial conjunta y en el tratamiento común al capital extranjero (Decisión 24), junto a la armonización de políticas económicas.

Sin embargo, en los años noventa, el Grupo Andino adoptó un nuevo enfoque estratégico. A mediados de los setenta, el retiro de Chile de la subregión y, posteriormente, el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y del Estado empresario condujeron al estancamiento del intercambio comercial recíproco precipitando, a comienzos de esta década, un cambio radical en la estrategia del esquema subregional.

⁸ Naturalmente existen excepciones para algunos productos especialmente sensibles en cada uno de los países de la subregión. No obstante, la lista de éstos es reducida.

⁹ Durante la primera semana de agosto de 1994, los cancilleres de los países del MERCOSUR acordaron que el 1° de enero de 1995 entrará en vigencia el arancel externo común que variará entre el 0-20% para el 85% del universo arancelario. El arancel externo para el 15% restante de productos —equipos industriales, electrónicos e informáticos— es aún materia de discusión.

¹⁰ CEPAL, *Desarrollo Reciente de los Procesos de Integración en América Latina y El Caribe*, mayo de 1994.

El "Acta de la Paz" pone en evidencia esta nueva estrategia al destacar la relevancia de:

"...la convergencia creciente entre las políticas económicas de los países andinos, en búsqueda de mayor eficiencia y competitividad de sus economías, mediante la liberalización y apertura al comercio y la inversión internacionales, ..., y la implantación de una racionalidad económica fundada en la iniciativa privada, en la disciplina fiscal y en un Estado redimensionado y eficaz".¹¹

En 1993, la zona de libre comercio entre cuatro países del Grupo Andino se había constituido en una realidad. En efecto, desde febrero de ese año los flujos comerciales entre Bolivia, Venezuela, Ecuador y Colombia ya se tranzaban con arancel cero, mientras que con Perú aún existen listas de desgravación en proceso de negociación.¹² Por otra parte, la estructura definitiva del arancel externo común se encuentra ya acordada entre los países miembros, con la excepción de Perú.¹³ También se ha avanzado en la liberalización del transporte aéreo y marítimo intrasubregional. Además, se han abolido los programas de desarrollo industrial y el régimen común sobre inversión extranjera, característicos del modelo de desarrollo que impulsó el Grupo Andino en los años sesenta y setenta.

Junto a los esquemas subregionales señalados, se encuentran en curso otras iniciativas integracionistas, impulsadas también en el marco de ALADI.

En junio de 1994, se suscribió el esquema de integración del Grupo de los Tres, formado por México, Colombia y Venezuela, el cual también ha acordado un programa de liberalización comercial para establecer una zona de libre comercio, aunque en un plazo mayor que los esquemas anteriormente mencionados. Cabe destacar, sin embargo, que Venezuela y Colombia ya tienen libre comercio y aplican en la práctica un arancel externo común, adelantándose a la puesta en vigencia del mismo en el Grupo Andino.

Finalmente, hay que mencionar que en los últimos tres años se ha desarrollado una gran actividad negociadora de acuerdos bilaterales de

¹¹ CEPAL, *op. cit.*, p. 49.

¹² Las dificultades políticas derivadas de la interrupción del proceso democrático en Perú afectaron el proceso negociador de este país en el seno del Grupo Andino.

¹³ El 26 de noviembre de 1994, el Grupo Andino decidió adoptar un arancel externo común (AEC) con una estructura escalonada de cuatro niveles entre el 5 y 20%, el que se pondrá en vigencia a partir del 1º de enero de 1995. Se trata, al igual que en el MERCOSUR, de un AEC imperfecto ya que un 10% del universo arancelario de los países miembros se incluirá en una lista de excepciones, la que será totalmente eliminada el 1º de enero de 1998. Por otra parte, Bolivia podrá mantener su arancel frente a terceros que, como se sabe, es de dos tramos: 5% y 10%.

"nueva generación". Especialmente, el Gobierno de Chile ha privilegiado las negociaciones bilaterales de libre comercio, mediante los Acuerdos de Complementación Económica suscritos con México en 1991, Venezuela (abril de 1993) y Colombia (noviembre de 1993), mientras que antes de finalizar el año 1994 suscribirá un acuerdo similar con Ecuador.¹⁴

Además, en agosto de 1991, Chile firmó con Argentina un Acuerdo de Complementación Económica, el que se diferencia de los anteriores en que no contiene un programa de desgravación automático del universo arancelario (vale decir que no establece un compromiso del libre comercio), aún cuando incluye la negociación en áreas trascendentes que lo hacen merecedor al calificativo de acuerdo de nueva generación, tales como: liberación del transporte; integración física; integración minera; interconexión de gas natural, petróleo y energía eléctrica; además de la suscripción paralela de un tratado de promoción y protección recíproca de inversiones.¹⁵

Chile es el único país de la ALADI que a la fecha no forma parte de compromisos subregionales de integración y que ha desarrollado una actividad negociadora de carácter fundamentalmente bilateral, en favor del libre comercio.¹⁶ El argumento técnico de mayor solidez que explica la línea seguida por Chile es la particularidad de su estructura arancelaria (arancel parejo del 11%) que lo diferencia de todos los países de la región, impidiéndole así su eventual incorporación a acuerdos subregionales que proyectan establecer uniones aduaneras, con sistemas arancelarios de varios tramos y cuyos aranceles máximos pudieran alcanzar el 20% o más.

Un segundo argumento, utilizado en favor de la opción bilateral de Chile, se refiere a la estabilidad macroeconómica. Algunos economistas chilenos han argumentado que es preciso evitar la "importación de desequilibrios externos" lo cual haría inconveniente la incorporación a esquemas subregionales que no garantizan políticas económicas estabilizadoras. Y, por otra parte, esa misma preocupación sugeriría negociar bilateralmente con aquellos países de la región que presentan situaciones macroeconómicas estables y que se asemejan a Chile en sus políticas

¹⁴ Además de los acuerdos bilaterales de nueva generación suscritos por Chile, se encuentran los que ha firmado Uruguay con Ecuador y México.

¹⁵ Pizarro Roberto, "Contenido y Significación Económica de los Acuerdos de Complementación Económica de Libre Comercio", Informe para la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales de la Cancillería de la República de Chile, febrero 1994.

¹⁶ México, además de su participación en el Grupo de los Tres, adoptó la decisión de incorporarse al NAFTA, junto a los Estados Unidos y Canadá.

económicas y de liberalización comercial. Esto explica que los primeros Acuerdos de Complementación Económica (ACE) de libre comercio se hayan suscrito con México, Venezuela y Colombia, países que han experimentado profundas reformas económicas en su comercio exterior y que han otorgado prioridad al sostenimiento de equilibrios macroeconómicos.¹⁷

Las particularidades del MERCOSUR, del Grupo de los Tres y de los recientes acuerdos bilaterales sorprenden tanto por su profundidad como por la semejanza en sus contenidos, por lo cual se les ha atribuido el calificativo de "acuerdos de nueva generación". A éstos se agrega el Grupo Andino el cual, aunque data de fines de los años sesenta, adapta sus contenidos a la nueva estrategia económica de apertura y liberalización imperante en la región, presentando características similares a los acuerdos de nueva generación.

En efecto, los acuerdos mencionados se han propuesto formar zonas de libre comercio en plazos breves (con excepción del Grupo de los Tres, que alarga la desgravación por la presencia de México) y claramente programados. Las negociaciones se han realizado sobre el universo arancelario, en vez de sobre productos específicos (como sucede en los AAP tradicionales), con excepciones escasas y, en algunos casos, con el compromiso de eliminarlas en el mediano plazo. Al inicio de los programas de desgravación se erradica la totalidad de las restricciones no-arancelarias o éstas quedan claramente explicitadas para su ulterior eliminación. Por otra parte, el MERCOSUR y el Grupo Andino, comprometidos con establecer uniones aduaneras, se han propuesto poner en vigencia aranceles externos comunes que, en el máximo, alcanzan el 20%.

Por otra parte, es una novedad para la experiencia negociadora en el marco de ALADI que en este tipo de acuerdos se amplíen los compromisos a áreas que van más allá del comercio de bienes. En efecto, con respecto a las inversiones y transporte, también se han materializado compromisos de liberalización, tanto con el "tratamiento nacional" o el "mejor tratamiento" otorgado a las inversiones recíprocas,¹⁸ como con

¹⁷ Este argumento ha ido perdiendo validez en la misma medida que el punto focal de las políticas económicas de todos los países de la región se ha centrado crecientemente en consolidar los equilibrios macroeconómicos. En este sentido, la preocupación reciente de Brasil por reducir la inflación es elocuente. Por otra parte, toda negociación de la profundidad de los acuerdos de nueva generación significa consolidar compromisos de liberalización bilateral, cuyo incumplimiento implicaría altos costos para los países que los violaran.

¹⁸ Junto a los explícitos señalamientos sobre "tratamiento nacional" o "mejor tratamiento" respecto de los capitales del país o países con el que (o los que) se firman acuerdos de libre comercio, también se ha presentado una tendencia reciente a suscribir compromisos de protección y fomento de inversiones recíprocas entre los países de la región.

la no discriminación de banderas en el transporte marítimo de carga o la inclusión de máximas libertades en el transporte aéreo (o al menos libertades para el tráfico latinoamericano). En cuanto al área de servicios se proponen, en general, acercamientos a las normas establecidas en la reciente Ronda Uruguay del GATT, las cuales se caracterizan por su liberalidad.

Por otra parte, en lo que se refiere a cláusulas de salvaguardia, solución de controversias y normas comerciales se plantea en todos estos acuerdos la necesidad de la máxima transparencia para garantizar condiciones equitativas de competencia, con instrumentos claramente establecidos para evitar tentaciones proteccionistas entre los países firmantes.

Finalmente, aunque con diferencias de énfasis, en todos los acuerdos se propone la coordinación o armonización de las políticas comerciales entre los países firmantes de los acuerdos. Esta es, sin duda, el área de mayor complejidad y de más difícil cumplimiento, al menos en el corto plazo, como ha quedado demostrado en la experiencia de integración europea. No obstante, hay que reconocer el esfuerzo de este compromiso orientado a evitar las distorsiones generadas por medidas que pudieran alterar los precios relativos y, consecuentemente, los flujos de comercio recíproco entre los países signatarios de los acuerdos.

Como se puede observar los acuerdos subregionales y bilaterales, suscritos en los años noventa, se diferencian sustancialmente de los tradicionales AAP tanto por la profundidad de los compromisos comerciales (desde luego el que se negocie sobre el universo arancelario y que se eliminen las restricciones no-arancelarias), como por la ampliación de las negociaciones a los temas de transporte, inversiones, servicios e integración física. Es precisamente la profundidad de los contenidos de estos acuerdos, como su extensión a otras áreas y la amplia coincidencia que se observa en ellos los que abren una perspectiva optimista para avanzar hacia una zona de libre comercio regional y, a mediano plazo, hacia un mercado común.

2.2. Dinamismo económico intrarregional.

En los últimos cuatro años el movimiento comercial al interior de la ALADI y, en general, de América Latina puede ser calificado de notable. En los años noventa, después de la llamada "década perdida", en que el flujo intrarregional de bienes decreció como porcentaje del total exportado al mundo, el aumento del comercio se ha mostrado particularmente vigoroso. En efecto, mientras el crecimiento total de las exportaciones

de los países de la ALADI aumentaba en 9,1% entre 1990 y 1993, el crecimiento de éstas al interior de la ALADI casi se duplicó en el mismo período. De tal manera, en ese corto período la participación de las exportaciones intra-ALADI, en el total mundial, ha aumentado desde un modesto 10,6% en 1990 a un 19,2% en 1993 (Cuadro 2).

El dinamismo comercial observado en la ALADI también se reproduce con fuerza similar al interior de los esquemas subregionales, así como entre los países que han suscrito acuerdos bilaterales de integración, principalmente en aquellos impulsados por Chile.

Al interior del Grupo Andino, en el período 1990-93, las exportaciones han crecido a más del doble: desde US\$ 1.324 millones en 1990 a US\$ 2.880 millones en 1993. En el caso del MERCOSUR se ha presentado exactamente la misma situación, con exportaciones que pasan desde US\$ 4.127 millones en 1990 a US\$ 10.027 millones en 1993 (Cuadro 2).

Del mismo modo, el movimiento comercial entre los países que han suscrito acuerdos bilaterales de nueva generación ha aumentado de forma destacada. Por ejemplo, el comercio entre Chile y Argentina se ha duplicado entre 1990 y 1993, al haber pasado desde US\$ 600 millones a US\$ 1.200 millones. Lo mismo ha sucedido en el comercio entre Chile y México, el cual aumentó desde US\$ 160 millones a US\$ 340 millones, en los mismos años.¹⁹ En ambos casos el efecto de los Acuerdos de Complementación Económica ha sido significativo, aun cuando la mayor demanda de importaciones de Argentina puede haberse visto influida también por la baja del tipo de cambio real. No obstante, es preciso destacar que en Chile, también, ha disminuido en los dos últimos años el tipo de cambio real, aunque en menor proporción.²⁰

El Mercado Común Centroamericano también ha visto fortalecidos sus flujos intrasubregionales. Estos alcanzaron, a fines de 1993, un 22,5% en el total de las exportaciones, habiéndose casi duplicado desde 1990 y mostrando una decidida recuperación desde su nivel de 9,5% en 1986, el más bajo alcanzado desde los años setenta.²¹

¹⁹ Estadísticas de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Chile.

²⁰ Aun con esta consideración, el espectacular crecimiento en la diversidad de los productos exportados por Chile y el número de empresas exportadoras otorgan un nuevo carácter a la interrelación comercial entre ambos países. Del mismo modo, la exportación de gas natural y de petróleo hacia Chile -y a través de Chile a terceros mercados- desde fuentes argentinas, mediante el oleoducto y el gaseoducto, han llevado a un nivel superior los lazos económicos entre ambos países.

²¹ CEPAL, *Desarrollo Reciente de los Procesos de Integración en América y El Caribe*, 5 de mayo de 1994.

Otro fenómeno nuevo, y de creciente importancia, que otorga un carácter cualitativamente superior a las relaciones intrarregionales, son las inversiones recíprocas. Estas han aumentado de forma sin precedentes en los años noventa, habiéndose facilitado tanto por los acuerdos entre los mercados de valores como por los procesos de privatización. El caso más destacado se refiere a las inversiones de Chile en Argentina, las cuales han alcanzado montos cercanos a los US\$ 3.000 millones. Estas, se presentan muy diversificadas y se encuentran en áreas tales como producción y distribución de electricidad, gas natural y petróleo, banca, sistemas de pensiones, supermercados, industria y servicios en general. Una tendencia similar se observa actualmente en las inversiones de Chile en Perú, con montos estimados en US\$ 600 millones.

3.- Condiciones para el mercado común.²²

El renovado dinamismo de los flujos económicos, así como variadas iniciativas de integración entre los países de la ALADI, con inéditos y muy similares contenidos en profundidad y amplitud, colocan en terreno fértil la posibilidad de establecer una zona de libre comercio y de avanzar hacia la formación de un mercado común latinoamericano.²³

Los variados acuerdos de integración y su fragmentación en esquemas subregionales y bilaterales de nueva generación, junto a los tradicionales AAP otorgan prioridad al tema de la articulación y convergencia. Una decidida voluntad política orientada a articular las diversas iniciativas integracionistas permitiría revitalizar el objetivo histórico de establecer una zona de libre comercio regional y un mercado común latinoamericano, anhelo económico que arranca desde fines de los años cincuenta y motivación política que proviene del siglo pasado.

De tal manera, si se tienen en cuenta la profundidad, amplitud y, además, celeridad de los compromisos contenidos en los acuerdos en curso y si, adicionalmente, se consideran las preferencias negociadas en los tradicionales Acuerdos de Alcance Parcial (AAP) adquiere relevancia práctica una preocupación en torno a los siguientes temas:

²² Este apartado se basa en el documento preparado por F. González Vigil, R. Pizarro y J. M. Quijano para la Secretaría de la ALADI, "Articulación de Esquemas Subregionales y Bilaterales de Integración", 1º de octubre de 1993.

²³ Proyecto que, como se sabe, estuvo presente en la región incluso antes de la formación de la ALALC. CEPAL, *El Mercado Común Latinoamericano*, julio de 1959.

- i) La búsqueda de objetivos comunes y la orientación en una misma dirección de todas las iniciativas integracionistas para evitar que éstas se conviertan sólo en un componente más de la apertura económica de los países de la región al mercado mundial. Se trata, en nuestra opinión, que la convergencia de los procesos en curso favorezca el potencial de desarrollo económico y el poder de negociación del conjunto de la región *vis-à-vis* la economía mundial. (Ver apartado 4).
- ii) La armonización de los distintos procesos de desgravación arancelaria, así como de los compromisos de desmantelamiento de las barreras no-arancelarias. Trabajar en esta dirección entre los distintos acuerdos subregionales y bilaterales ayudaría notablemente en favor de la convergencia para establecer una zona de libre comercio de la región.²⁴
- iii) La regionalización de la normativa comercial establecida en los distintos acuerdos, con el fin de evitar las distorsiones en la competencia y enfrentar en similares condiciones a los agentes económicos extrarregionales.
- iv) La armonización de las iniciativas establecidas en las áreas de servicios, inversiones, tecnología y propiedad intelectual, comunicaciones, transporte e integración física.²⁵

3.1. *Convergencia en el acceso a mercados.*

El Tratado de Montevideo 1980 estableció un área de preferencias económicas compuesta por la preferencia arancelaria regional (PAR), los acuerdos de alcance regional (AAR) y los acuerdos de alcance parcial (AAP).²⁶

De tal manera, con los instrumentos permitidos por este Tratado se han suscrito diversos AAP: los AAP de renegociación del "patrimonio histórico de la ALALC", que permitieron incorporar al esquema de la

²⁴ Propuesta de trabajo contenida en Grupo de Río, *Declaración de Buenos Aires*.

²⁵ ALADI/CM/VII/Acta final, 30 de noviembre de 1992.

²⁶ La PAR es un beneficio de desgravación arancelario que recíprocamente se otorgan los países miembros en relación al nivel del arancel respecto a terceros. Este varía según el nivel de desarrollo relativo de los países miembros.

Los AAR se refieren a aquellos en que participan todos los países miembros.

Los AAP son aquellos en cuya celebración no participan todos los países miembros y, consecuentemente, los derechos y obligaciones rigen sólo para los suscriptores o para los países que adhieran. La adhesión está contenida en las cláusulas de los AAP, pero se materializa previa negociación.

ALADI, "Tratado de Montevideo 1980", Artículo 4.

ALADI todas las preferencias arancelarias que previamente se habían otorgado los países miembros, en el marco de la ALALC; los AAP de naturaleza comercial, que corresponden a las típicas negociaciones bilaterales de preferencias arancelarias para productos específicos; los AAP de complementación económica que van más allá de la estricta negociación de preferencias arancelarias, con entendimientos para el aprovechamiento de factores productivos y promoción internacional del comercio y complementación económica;²⁷ los AAP en turismo, en el sector agropecuario y para el transporte internacional terrestre; y, finalmente, están los AAP suscritos con países de América Latina no miembros (Artículo 25 del Tratado).

Por otra parte, se encuentran los AAR, cuya significación ha sido menor: tres de apertura de mercados en favor de Bolivia, Ecuador y Paraguay,²⁸ el Acuerdo de Cooperación e Intercambio de Bienes en las áreas Cultural, Educacional y Científica y, finalmente la PAR.

La complejidad de los instrumentos del Tratado de Montevideo de 1980 no sólo se desprende del número y variedad de los acuerdos sino del escaso grado de multilateralización²⁹ que se ha alcanzado con las preferencias comerciales, tanto mediante el mecanismo de la "adhesión"³⁰ o a través de la PAR.

La "adhesión", aunque se encuentra contenida obligatoriamente en los articulados de los AAP, no ha sido utilizada como instrumento de multilateralización de las preferencias. Por su parte la PAR, instrumento de negociación progresiva para multilateralizar preferencias tampoco ha tenido éxito para hacer converger las rebajas arancelarias. En efecto, ésta alcanza actualmente un nivel de preferencias de apenas el 20% del universo arancelario de los países de la ALADI, con una incidencia sobre 21% de las importaciones intrarregionales en los años 1987-88 y con una amplia lista de excepciones.³¹

De tal manera, los instrumentos tradicionalmente vigentes en el Tratado para la multilateralización de las preferencias se han mostrado claramente insuficientes para alcanzar el objetivo de una zona de libre comercio entre los países de la ALADI.

²⁷ Son precisamente los AAP de Complementación Económica los que se han utilizado para avanzar en el proceso de integración de "nueva generación" en el marco de la ALADI.

²⁸ Se trata de concesiones arancelarias a los tres países de menor desarrollo relativo con listas de productos que, sin reciprocidad, han ofrecido el resto de los países de la región.

²⁹ La "multilateralización" se refiere a la extensión de las preferencias negociadas entre un par de países al resto de los miembros de la ALADI.

³⁰ Como ya se ha señalado los AAP, según el Artículo 9 del Tratado deben estar abiertos a la adhesión de países que no suscriben el acuerdo. (Ver ALADI/SEC/dt 244, del 30 de noviembre de 1990).

³¹ CEPAL, LC/R.1265, *op. cit.*

En la actualidad, gracias a los acuerdos de nueva generación, el panorama regional se presenta mucho más auspicioso para la multilateralización de las preferencias. En efecto, los ACE de libre comercio bilaterales y los acuerdos subregionales al desgravar el universo arancelario, y dejar un escaso residuo no negociado en listas de excepciones, facilitan el acercamiento entre éstos y, al mismo tiempo, reducen la complejidad en la administración misma de los acuerdos.

El objetivo de alcanzar una zona de libre comercio regional obliga, entonces, a armonizar el acceso a los mercados, planteando tareas urgentes a las instancias negociadoras de los países, a las estructuras institucionales de los acuerdos subregionales y a la Secretaría de la ALADI:

a.- En primer lugar, considerando que los acuerdos subregionales y los bilaterales de nueva generación han negociado rebajas arancelarias del universo arancelario (con escasos productos exceptuados) y que, antes de fines de la década del noventa, se alcanzará el arancel cero al interior de éstos, correspondería acelerar negociaciones para que establecer zonas de libre comercio entre el MERCOSUR y el Grupo Andino y entre éstos y los países que actúan fuera de esquemas de integración subregionales, vale decir México y Chile.³² Con estos antecedentes, y también considerando las preferencias existentes dentro de los AAP tradicionales, se podrían proponer criterios de negociación que ayuden a la armonización y, en definitiva, a la liberalización regional del comercio antes del año 2000.

b.- En segundo lugar, considerando la pronta puesta en vigencia del arancel externo común (AEC) del MERCOSUR y del Grupo Andino, le correspondería a la ALADI un cuidadoso trabajo técnico de revisión comparativa de ambos AEC y de sus respectivas listas de excepciones. Ello debiera incluir, también, un estudio de adecuación de aquellos países que como Chile, Bolivia, Perú y México³³ presentan situaciones particu-

³² El Grupo Andino ya convocó a una reunión para el 16 de diciembre de 1994 a objeto de definir el marco general de negociaciones con el MERCOSUR para avanzar hacia el libre comercio entre las dos subregiones. Paralelamente, en junio de 1994, Chile inició negociaciones con el MERCOSUR con el objetivo de concretar una zona de libre comercio 4 + 1. Por otra parte, los Acuerdos de Complementación Económica de Chile con Venezuela, Colombia y Ecuador, así como el de México con Venezuela y Colombia también marchan en la misma dirección. En definitiva, las negociaciones entre subregiones y las de Chile y México con algunos países miembros de subregiones están indicando la disposición favorable, aunque compleja, para multilateralizar el libre comercio dentro de la ALADI.

³³ México por su condición de ser miembro del NAFTA. Chile y Bolivia por el tipo de arancel (bajo en ambos casos, parejo en el caso de Chile y de sólo dos tramos en Bolivia) y Perú por su rechazo, hasta ahora, al AEC del Grupo Andino.

lares para suscribir un AEC regional, de manera de enfrentar de manera más homogénea los flujos económicos extrarregionales.

c.- En tercer lugar, es probable que en el corto plazo se continúe avanzando en acuerdos bilaterales de nueva generación por parte de los países miembros de bloques subregionales con Chile y México.³⁴ Por tanto, la Secretaría de la ALADI debería participar como observador en cada una de las negociaciones futuras con el fin de facilitar las discusiones con apoyo técnico e información que tenga como punto de referencia la multilateralización de las preferencias, en la perspectiva de la convergencia regional:

d.- En cuarto lugar, a la ALADI le correspondería también una tarea de promoción y organización de foros de análisis con los sectores empresariales. Así se podría facilitar la búsqueda de objetivos comunes y estimular la convergencia con los agentes más directamente involucrados o afectados por los procesos negociadores.

e.- Por último, se debería concretar, a corto plazo, la eliminación de las restricciones no-arancelarias (RNA) a nivel regional. Los ACE bilaterales de libre comercio ya han erradicado todas las RNA, mientras el ACE entre Chile y Argentina ha explicitado las barreras actualmente existentes, con el compromiso de su eliminación posterior. Por otra parte, el Grupo Andino las ha eliminado totalmente y el MERCOSUR ha comprometido su eliminación al concluir el programa de transición, vale decir a partir del 1° de enero de 1995.

Por tanto, con los antecedentes destacados y considerando, además, las reducciones unilaterales de RNA y los compromisos establecidos en el marco de la Ronda Uruguay del GATT, ya existirían las condiciones para la eliminación de todas las RNA entre los países de la región.

3.2. *Armonización de normas comerciales.*

La liberalización del comercio recíproco regional, mediante la armonización de los programas de desgravación y la eliminación de las RNA, entre los distintos acuerdos de integración debería ir acompañada de la armonización de las normas comerciales establecidas en éstos, de manera de evitar las distorsiones en la competencia entre los países de la región y fortalecer la capacidad negociadora regional.

³⁴ En efecto, como ya se señaló Chile ha suscrito ACE de libre comercio con Colombia y Venezuela, miembros del Grupo Andino. El 20 de diciembre de 1994, lo hará con Ecuador y ya se han adelantado conversaciones para negociar con Perú y para profundizar un ACE con Bolivia. En realidad, con los países del MERCOSUR este tipo de negociación se encuentra limitada a una política común ya definida.

La racionalización de las normas establecidas entre los acuerdos subregionales, y de éstos con los bilaterales de nueva generación no es fácil. Desde luego, la profundidad de los compromisos orientados a la formación de uniones aduaneras es mayor que aquella cuyo objetivo es sólo una zona de libre comercio.

No obstante, teniendo en cuenta el interés de los operadores económicos latinoamericanos por enfrentar mercados transparentes, con condiciones competitivas similares y considerando el mayor poder regional que se lograría con una normativa comercial común,³⁵ es que se requiere un decidido esfuerzo de convergencia en los mecanismos para contrarrestar las prácticas desleales de comercio, los subsidios a las exportaciones y hacer transparentes las compras del sector público; asimismo es preciso armonizar las normas de valoración aduanera, las reglas de origen y las normas técnicas y fitozoosanitarias. Finalmente, es necesario avanzar en disposiciones regionales para que los regímenes de salvaguardias, los mecanismos de solución de controversias y las negociaciones con terceros países sean útiles al propósito de reducir al mínimo las distorsiones intra-ALADI y favorezcan el poder de negociación regional.

Hay que destacar que los acuerdos bilaterales de nueva generación, así como el MERCOSUR y el Grupo Andino han establecido una normativa comercial bastante avanzada que ya representa una interesante base de trabajo para la armonización de normas comerciales.³⁶

3.3. *Otras armonizaciones.*

Un fenómeno novedoso de la presente década se encuentra en el dinamismo que han experimentado, a nivel intrarregional, los flujos de inversiones y servicios. Esta nueva realidad ha sido recogida en los acuerdos de nueva generación, lo cual tiene una importancia trascenden-

³⁵ Hay que tener en cuenta, adicionalmente, que todos los países de la región, con excepción de Ecuador, suscribieron los compromisos de la Ronda Uruguay. De tal manera, en materia de normas comerciales el punto de referencia del GATT también podría ayudar a establecer armonizaciones a nivel latinoamericano.

³⁶ Por ejemplo, un aporte sustantivo entregado por los acuerdos bilaterales de nueva generación, que puede ayudar a la armonización, es el régimen de salvaguardias y el procedimiento para la solución de controversias. El primero, se encuadra dentro de la Resolución 70 del Comité de Representantes de la ALADI, pero precisa diversos aspectos; se evita la discriminación y selectividad en la aplicación de las medidas de salvaguardia, se reduce la prórroga a sólo una vez y por un año y se aclara el concepto de "daño significativo". Por otra parte, con respecto a la solución de controversias, la introducción del arbitraje inapelable y los reducidos plazos para la determinación de un diferendo representan un gran aporte en este campo.

tal en la perspectiva de un mercado común e incluso de una comunidad económica latinoamericana.

Tanto en los acuerdos bilaterales de nueva generación como en los esquemas subregionales existen consideraciones de "tratamiento nacional" o "mejor tratamiento a las inversiones recíprocas", así como amplias libertades otorgadas en el transporte o significativos compromisos alcanzados en integración física. Para potenciar todas estas iniciativas en favor del desarrollo económico regional debieran ser armonizadas apropiadamente. A tal propósito parece conveniente:

a.- En primer lugar, la ALADI debería coordinar acciones para presentar una propuesta de priorización de proyectos de infraestructura física ante las fuentes de financiamiento internacional. A tal propósito debiera tenerse en cuenta las variadas iniciativas en la región que buscan, entre otros aspectos, establecer una conexión transoceánica y fortalecer la integración física bilateral.

b.- En segundo lugar, la ALADI debería emprender acciones orientadas a multilateralizar las iniciativas de liberalización en servicios y transporte, como base de facilitación del comercio recíproco y hacia terceros mercados.

c.- En tercer lugar, también le cabe un destacado rol a la ALADI para impulsar la regionalización de la inversión. Las concesiones que hacen los acuerdos ya existentes respecto de las inversiones debieran alentar a establecer normas regionales que eviten tratamientos menos favorables a países de la región.

d.- En cuarto lugar, las disposiciones sobre protección del desarrollo de tecnología y propiedad intelectual acordadas en la Ronda Uruguay deberían ser consideradas y analizadas cuidadosamente en la región, a fin de evitar que se conviertan en un freno a la transferencia tecnológica necesaria para el desarrollo. La coordinación de esfuerzos en este campo es fundamental para una inserción competitiva de la región en los mercados mundiales.

e.- Por último, en cuanto a políticas macroeconómicas, el énfasis debería estar concentrado en intercambios de información fluidos entre las autoridades que dirigen la política económica en los países de la región, así como en estudios realizados por la ALADI que contribuyan a identificar aquellos problemas macroeconómicos que afectan los intercambios, así como sugerencias para evitarlos. Sin duda que, a mayor grado de acercamiento de las políticas macroeconómicas las posibilidades de materializar grados más profundos de integración serán mayores.

4.- Los urgentes desafíos de la integración regional.

Hacia fines del siglo veinte la internacionalización económica ha colocado desafíos ineludibles a los países en desarrollo. Los avances técnicos y la modernización se han acelerado a un ritmo sin precedentes pero, lamentablemente, a ese mismo ritmo crecen las desigualdades y la pobreza. La globalización de las comunicaciones dramatiza las diferencias entre ricos y pobres, poniendo en evidencia la contrastante belleza de los desfiles de modas de París y el drama de los niños desnutridos por el hambre africano.

Junto a la mundialización de los negocios, se han acentuado las iniciativas de integración en bloques económicos que compiten por un mejor posicionamiento en el mercado internacional. La Unión Europea, el NAFTA y los esfuerzos (menos formales, pero sustantivos) de Japón en torno a su periferia asiática se encuentran en una lucha económica sin cuartel, reemplazando los antiguos enfrentamientos ideológicos y hegemonomismos políticos de la Unión Soviética y los Estados Unidos.

América Latina no puede escapar a la realidad de la internacionalización y a los desafíos de la formación de bloques que le ha colocado la economía mundial a fines del presente siglo: empresas transnacionales compiten o se alían con intereses locales, participando de los procesos de privatización de las economías de la región; crece el número de empresas que tranzan acciones en la bolsa de Nueva York; desaparece la diferencia en el tratamiento al capital extranjero y nacional; la Ronda Uruguay ha reducido las barreras para el flujo de servicios, mientras que los derechos de propiedad intelectual y las patentes de invención son protegidas estrictamente por los generadores de la ciencia y la tecnología.

Sin embargo, mientras la economía latinoamericana se liberaliza y se abre a la competencia mundial, subsisten las restricciones comerciales de los países industrializados y de los bloques económicos hegemonomizados por estos países: la Unión Europea dificulta el ingreso de las frutas y productos del mar de la región a su mercado, los Estados Unidos no desisten de aplicar la super 301 cada vez que sienten alguna amenaza a sus productores internos,³⁷ y el Japón persiste en aplicar disposiciones sanitarias altamente restrictivas para las importaciones como instrumento de protección a su sector agrícola.

³⁷También condiciona la aprobación parlamentaria de los acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT a disposiciones unilaterales de carácter interno. Este condicionamiento establece que si en tres oportunidades se dictamina en la Organización Mundial de Comercio (OMC) en contra de los exportadores norteamericanos, un tribunal de jueces de los Estados Unidos supervisará la corrección de tales fallos y podrá resolver la eventualidad del retiro de este país de la OMC.

Dentro de este marco complejo y contradictorio de internacionalización y formación de bloques, de apertura y proteccionismo, América Latina tiene la responsabilidad histórica de seguir avanzando en sus iniciativas de integración. Pero, sobre todo, debe plantearse la urgencia de hacer converger todos los esfuerzos en curso para marchar en favor de un mercado común. El propósito de la convergencia hacia una zona de libre comercio y un mercado común es doble: por una parte, participar de la inevitable internacionalización con una mejor posición competitiva en el mercado mundial; por otra parte, mejorar la capacidad de negociación colectiva regional y defender la economía latinoamericana frente a las acciones proteccionistas que imponen los países desarrollados.

Los intereses empresariales y los esfuerzos que en los años noventa han realizado los gobiernos de la región en favor de la integración han sido importantes, pero insatisfactorios para alcanzar el objetivo de materializar la zona de libre comercio y el mercado común. Todavía no se consolida una voluntad política decidida de los gobiernos, empresarios, sindicatos, académicos y, en general, de las fuerzas vivas de nuestros países en favor de la integración regional.

Las razones para el establecimiento de una zona de libre comercio y, posteriormente, un mercado común son hoy más poderosas que nunca. Razones económico-técnicas propias a todo proceso de integración se unen a las condiciones de la coyuntura económico-política internacional y regional. Al respecto, vale la pena destacar lo siguiente:

a.- La inexistencia de gradualidad y selectividad en la política comercial de apertura unilateral en la mayor parte de los países de la región, ha fortalecido una estructura productiva y exportadora basada en ventajas comparativas naturales, antes que en ventajas competitivas adquiridas. En algunos países incluso ha sido manifiesta la disminución de la actividad manufacturera en el producto interno. El rol pasivo del Estado no ha ayudado a transformar las estructuras productivas en favor de sectores capaces de incorporar mayor valor agregado nacional y que permitan el aumento de la calidad y productividad de la fuerza de trabajo.³⁸

b.- En las negociaciones multilaterales, como lo demostró la Ronda Uruguay, han sido los propios países industrializados los que colocan los principales obstáculos para materializar un sistema económico internacional más transparente, situación adicionalmente oscurecida por la tendencia al fortalecimiento de los bloques comerciales. Tampoco el Estado,

³⁸M. Agosin y R. Ffrench-Davis, "La Liberalización Comercial en América Latina: Un Esfuerzo Evaluativo", borrador para comentarios, 30 de marzo de 1993.

en los países de la región, ha desarrollado una institucionalidad ni los instrumentos apropiados para contrarrestar las acciones proteccionistas en los mercados mundiales.

c.- En el plano interno, la estructura productiva y la oferta exportadora basada en productos primarios no permite potenciar todas las capacidades de la fuerza de trabajo. El tipo de fuerza de trabajo demandada para la producción de *commodities*, con escaso valor agregado nacional, no promueve la educación y capacitación de los recursos humanos y, consecuentemente, se estrechan los márgenes para el mejoramiento de la productividad y la distribución del ingreso. Y, en el mundo actual, el buen posicionamiento de un país en los mercados mundiales ya no depende tanto de las ventajas de sus recursos naturales ni tampoco de los bajos salarios, sino muy fundamentalmente de las ventajas competitivas generadas por la productividad de los recursos humanos y por las nuevas tecnologías.

5.- Conclusiones.

En las actuales condiciones de globalización y formación de bloques que caracterizan a la economía mundial y de la propia política económica de los países de América Latina, la integración regional se presenta como un recurso estratégico para posicionarse más adecuadamente en los mercados internacionales. Por tanto, la convergencia en favor de una zona de libre comercio debe ser vista como soporte para aumentar la competitividad en el mercado mundial y lograr una inserción dinámica en la economía internacional.

La internacionalización y la integración regional no son procesos incompatibles. Al contrario, en un marco de políticas económicas similares —de liberalización y apertura— es posible un aprovechamiento mucho más efectivo de las proximidades geográficas y culturales existente en la región para profundizar la integración regional y potenciar, en favor del desarrollo económico, la apertura hacia la economía mundial.

La vieja discusión sobre la creación y desviación de comercio, que agota a los economistas convencionales, pierde validez cuando ya no existe un marco proteccionista inicial que pueda distorsionar los flujos comerciales.

Por tanto, teniendo en cuenta la nueva estrategia económica adoptada por los países de la región, así como las particularidades presentes en la economía mundial habría que apuntar a lo siguiente:

a) Consolidar, homogeneizar y articular los niveles de apertura alcanzados por los distintos países de la región. En adelante, frente a los países industrializados y a los bloques comerciales extrarregionales aperturas adicionales deberían ser negociadas, en base a una estricta reciprocidad. Paralelamente, se precisa una institucionalidad e instrumental apropiados, y debidamente armonizados, para enfrentar ágilmente las medidas proteccionistas extrarregionales.

b) Al mismo tiempo que se sugiere una política comercial extrarregional más cautelosa, se presentan adecuadas condiciones para profundizar la apertura en bienes, inversiones y servicios entre los diversos procesos subregionales y bilaterales en curso, vale decir entre el MERCOSUR y el Grupo Andino y entre éstos y México y Chile.

c) Parece altamente conveniente coordinar eventuales negociaciones de apertura de mercados con países o bloques extrarregionales a fin de evitar las distorsiones que pueden generar las iniciativas individuales. La desviación de comercio en contra de los socios de la región o una competencia desleal en inversiones y servicios puede afectar el potencial de la integración regional.

d) El propósito de alcanzar un mayor valor agregado en el componente exportador sugiere la selectividad de los incentivos en la política comercial de los países de la ALADI y su armonización a nivel regional. En efecto, una transformación productiva para una inserción cualitativamente superior en el mercado internacional requiere conquistar ventajas competitivas en sectores no tradicionales. Por cierto, una política adecuada de incentivos, ajustada a los tiempos actuales, que no inhiba la competitividad, debiera ser moderada y limitada en el tiempo, dando preferencias a categorías amplias de actividad económica, en lugar de subsidios para actividades específicas, y muy asociada a capacitación, infraestructura y acceso a mercados externos.³⁹

Las restricciones no-arancelarias, el escalonamiento arancelario y las mayores exigencias de calidad existentes en los países industrializados otorgan a la región latinoamericana primera importancia para materializar exportaciones más sofisticadas. A esto se agrega la complementariedad económica entre algunos países de la región y, en otros casos, una competencia que tiene menores grados de dificultad que la que actualmente se debe enfrentar en los países industrializados.⁴⁰

³⁹ M. Agosin y R. Ffrench-Davis, *op. cit.*

⁴⁰ La CEPAL en *El Dinamismo Reciente del Comercio Intrarregional de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)*, agosto de 1994, demuestra que las manufacturas más sofisticadas suelen ser colocadas exclusivamente en el mercado regional en las primeras fases de su exportación, para luego dirigirse a terceros mercados.

e) La conquista de ventajas competitivas y, consecuentemente, el mejoramiento de la calidad exportadora regional exige una estrecha coordinación en ciencia, tecnología y educación, entre cada uno de los países de la región. Adicionalmente, las exigencias de la Ronda Uruguay de protección rigurosa de la propiedad intelectual cierran las puertas a una "transferencia fácil" de las nuevas tecnologías y obligan a los países de la región a un esfuerzo adicional que, para que ahorre costos y potencie beneficios, deberá ser necesariamente armonizado.

f) La liberalización respecto al capital extranjero no debiera excluir medidas orientadas a estimularlo en favor de la industria manufacturera, servicios y, en general, actividades productivas capaces de generar mayor valor agregado nacional. Por cierto, una disposición de esta naturaleza no debiera discriminar respecto del origen del capital

g) Finalmente, la integración física representa una base fundamental para la facilitación del comercio recíproco de bienes entre los países de la región y hacia terceros mercados. También el mejoramiento de la infraestructura física que conecta a nuestros países debiera favorecer el flujos de servicios, el movimiento más pleno de capitales y el mejor aprovechamiento de los recursos naturales.

En la actualidad, se encuentran en marcha varias iniciativas de gran trascendencia a nivel regional. Estas buscan establecer la conexión transoceánica, vincular los principales polos del comercio regional y facilitar el comercio de los territorios mediterráneos en América del Sur. Ejemplos importantes de estos esfuerzos son el Corredor de los Libertadores, la Hidrovía Paraguay-Paraná, el Puente Buenos Aires-Colonia, los diversos proyectos de integración física en curso entre Chile y Argentina, Bolivia y Chile, Bolivia y Perú, Colombia y Venezuela, entre otros.

La coordinación de esfuerzos nacionales para materializar estas iniciativas de integración física, junto a los distintos compromisos de liberalización del transporte, representa una de las bases más sólidas para avanzar en la integración regional.

CUADRO I
AMERICA LATINA: RESUMEN DEL PROCESO DE APERTURA COMERCIAL

PAIS	INICIO DEL PROGRAMA	ARANCEL MAXIMO		NUMERO DE TRAMOS		ARANCEL PROMEDIO		BARRERAS NO ARANCELARIAS
		INICIAL	1992	INICIAL	1992	INICIAL	1992	
Argentina b/	1988	115	30		8	43 c/	15 c/	En 1988 el valor de la producción industrial sujeto a restricciones se redujo de 62% a 18%. En 1989-91 se eliminaron las restricciones no arancelarias, los derechos adicionales transitorios y los derechos específicos.
Bolivia	1985	150	10		2	12 d/	7 d/	Con pocas excepciones, se abolieron todas las prohibiciones y requisitos de licencias a la importación.
Brasil	1990	105	40	29	7	32 e/	21 e/	En 1990 se eliminó la lista de productos importados prohibidos y los requisitos de licencia previa. No obstante, se mantendrán las exigencias sobre contenido nacional para bienes intermedios y de capital.
Colombia b/	1990	100	20	14	4	44 d/	12 d/	Las restricciones de licencia previa fueron eliminadas casi en su totalidad a fines de 1990.
Costa Rica	1986	100	40			27 e/	20 e/	Gradual eliminación de permisos de importación y otras restricciones en el período 1990-94.
Chile	1973-79 f/	220	10	57	1	94 e/	10 e/	En la década de 1970 se eliminaron las restricciones cuantitativas a la importación.
	1985	35	11	1	1	35 e/	11 e/	Se reintroducen bandos de precios y se establece un sistema antidumping.

PAIS	INICIO DEL PROGRAMA	ARANCEL MAXIMO		NUMERO DE TRAMOS		ARANCEL PROMEDIO		* BARRERAS NO ARANCELARIAS
		INICIAL	1992	INICIAL	1992	INICIAL	1992	
México	1985	100	20	10	3	24 d/	12 d/	Se redujo la cobertura de los permisos de importaciones sobre la producción de 92% en junio de 1985 a 18% a diciembre de 1990, y se eliminaron los precios oficiales de importación.
Perú b/	1990	108	25	56	2	66 d/	18 d/	En septiembre de 1990 se eliminaron las licencias, los controles y las autorizaciones de importación, las cuotas y las prohibiciones.
Venezuela	1989	135	20	41	4	35 d/	10 d/	Se redujo el número de rubros sujetos a restricciones de 2.200 en 1988 a 200 en la actualidad. Se han eliminado los derechos específicos que en algunos casos llevaban el arancel máximo a 940% antes de aplicarse el programa de liberalización.

Fuentes: M. Agosin y R. Ffrench Davis, "La Liberalización Comercial en América Latina: Un esfuerzo Evaluativo", Borrador para comentarios, 30 de marzo de 1993.

- a/ Desde el año inicial del programa de liberalización hasta 1992, se ha utilizado el tipo de cambio para las exportaciones.
 - b/ Los aranceles incluyen sobretasas.
 - c/ Ponderado por la producción interna.
 - d/ Ponderado por las importaciones.
 - e/ Promedio simple en base a posiciones arancelarias.
 - f/ La primera liberalización comercial en Chile se completó en 1979. Por lo tanto, la primera fila se refiere a la información para ese período.
- La segunda fila da información acerca de la liberalización del arancel de importación de 35% en 1985 a 11% en 1991.

CUADRO 2
ALADI Y SUBGRUPACIONES: Evolución del comercio intrazonal e intrasubregional
en relación con las exportaciones totales, período 1980-1993
(Millones de dólares y porcentajes)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
ALADI														
Exportaciones hacia la ALADI	10982	11960	9778	7003	8165	7112	7914	8366	9772	11165	12302	15044	19411	23648
<i> tasa de crecimiento</i>		8,9	-18,2	-28,4	16,6	-12,9	11,3	8,2	14,1	14,3	10,2	22,3	29,0	21,8
Exportaciones totales	79567	83687	79223	82059	91552	89232	71917	79783	91953	101869	112694	110860	115718	123167
<i> tasa de crecimiento</i>		5,2	-5,3	3,6	11,6	-2,5	-19,4	10,9	15,5	10,8	10,6	-1,6	4,4	6,4
Porcentaje exportaciones intra-ALADI	13,8	14,3	12,3	8,5	8,9	8,0	11,0	10,7	10,6	11,0	10,9	13,6	16,8	19,2
GRUPO ANDINO														
Exportaciones hacia el Grupo Andino	1193	1263	1171	747	721	682	621	1028	940	996	1324	1773	2237	2880
<i> tasa de crecimiento</i>		5,9	-7,3	-36,2	-3,5	-5,4	-8,9	65,5	-8,5	5,9	33,0	33,9	26,1	28,8
Exportaciones totales	30020	25961	25323	22611	25050	26002	18339	20273	19875	24338	31751	29472	28101	29710
<i> tasa de crecimiento</i>		-13,5	-2,5	-10,7	10,8	3,8	-29,5	10,5	-2,0	22,5	30,5	-7,2	-4,7	5,7
Porcentaje exportaciones intra-G. Andino	4,0	4,9	4,6	3,3	2,9	2,6	3,4	5,1	4,7	4,1	4,2	6,0	8,0	9,7
MERCOSUR(g)														
Exportaciones hacia el Mercosur	3420	3023	2351	1833	2299	1952	2622	2527	2941	3836	4127	5103	7216	10027
<i> tasa de crecimiento</i>		-11,6	-22,2	-22,0	25,4	-15,1	34,3	-3,6	16,4	30,4	7,6	23,6	41,4	38,9
Exportaciones totales	29520	33946	29150	31037	36372	35191	30549	34133	44875	46550	46403	45896	50489	54151
<i> tasa de crecimiento</i>		15,0	-14,1	6,5	17,2	-3,2	-13,2	11,7	31,5	3,7	-0,3	-1,1	10,0	7,3
Porcentaje exportaciones intra-Mercosur	11,6	8,9	8,1	5,9	6,3	5,5	8,6	7,4	6,6	8,2	8,9	11,1	14,3	18,5

Fuente: CEPAL, "El Dinamismo Reciente del Comercio Intra regional de la Asociación Latinoamericana de Integración" (ALADI), Agosto 1994.