

00485

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO

2

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA INSERCIÓN DE AMÉRICA LATINA EN LA ECONOMÍA
GLOBAL, VIA EL REGIONALISMO

T E S I S
P R O F E S I O N A L

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
DOCTORA EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS

P R E S E N T E
ROSA MARÍA PIÑÓN ANTILLÓN

MÉXICO, D.F.

2002

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A la memoria de mis amados padres: Antonio y Mercedes

A mi querido esposo: Gabriel

A mis hermanos: Julieta, Noé, Antonio y Mercedes

A mi asesor y amigo: Lucio Oliver Costilla

A mi Jurado, colegas y amigos: Isabel Rueda, José María Calderón, Jorge Turner, Luis
Gómez, José Luis Orozco, Aída Lerman

A todos mis amigos

13 de junio del 2002

CONTENIDO

<i>Preámbulo</i>	5
<i>Marco Conceptual</i>	12
<i>Hipótesis</i>	27
<i>Metodología</i>	31

Primera Parte: EL CAMBIO DE PARADIGMA Y LA INSERCIÓN DE AMÉRICA LATINA EN LA ECONOMÍA GLOBAL

Capítulo I - Comercio internacional y crecimiento económico: cuestiones a dilucidar	36
Capítulo II- El nuevo modelo de desarrollo en América Latina	54
II.1 Claroscuros del comercio exterior latinoamericano	57
II.2 El capital nacional cede paso al capital externo	72
II.3 Persistencia del nefasto legado de la deuda externa	87
II.4 La volatilidad del capital internacional y las políticas monetarias de los centros del poder mundial	96

Segunda Parte: LA INTEGRACIÓN REGIONAL: AVANCES Y RETROCESOS

Capítulo I Antecedentes	105
Capítulo II El fracaso de la ALALC	107
Capítulo III El Mercado Común Centroamericano y el CARICOM	112
Capítulo VI. El Grupo Andino y sus alcances	116
Capítulo V. La ALADI frente a las paradojas creadas	123

Tercera Parte: *LA RESPUESTA DE AMERICA DEL SUR: EL MERCOSUR*

Capítulo I	Orígenes del MERCOSUR	144
Capítulo II	El marco normativo e institucional	148
Capítulo III-	El comercio intra bloque	158
Capítulo IV	¿De una zona de libre comercio a una Unión Aduanera?	166
Capítulo V	El papel de la economía líder: Brasil	175
Capítulo VI-	La coordinación de las políticas macroeconómicas es imperativa	190
Capítulo VII	De la coyuntura a las perspectivas de largo aliento	199
Capítulo VIII	Rediseñando el mundo de los negocios	211
Capítulo IX-	El papel de la Inversión Extranjera Directa	229
Capítulo X	La gran ausente: la política social	245
Capítulo XI	El colapso financiero de Argentina y sus efectos sobre el MERCOSUR	252

Cuarta Parte: *UN NUEVO MAPA ECONOMICO EN EL CONTINENTE: EL ALCA*

Capítulo I	El ALCA de cara al regionalismo y la economía global	268
Capítulo II	El Acuerdo de las Américas para el 2005	275
Capítulo III	El comercio de EUA con America Latina	297
Capítulo IV	¿Qué impulsa a Estados Unidos y América Latina hacia el ALCA?	305
Capítulo V	El MERCOSUR frente el ALCA: ¿una batalla perdida?	309

<i>OBSERVACIONES FINALES</i>	318
-------------------------------------	-----

Índice de cuadros y gráficas	342
-------------------------------------	-----

Bibliografía	345
---------------------	-----

PREAMBULO

La integración de un número creciente de países en desarrollo a los mercados mundiales forma parte de las profundas transformaciones experimentadas por la economía mundial en los últimas tres décadas. La globalización y regionalización de los procesos productivos, el comercio y las finanzas son prueba de ello. Los principios del multilateralismo y la apertura de la economías latinoamericanas pueden caracterizarse en esa misma dirección. Constituyen respuestas (en algunos caso mejor logradas que otras) ante la acelerada internacionalización de los mercados y de la producción a las que ha dado lugar el fenómeno de la globalización.

No obstante, el multilateralismo como tal - y aún considerando los avances aportados por la última ronda de negociaciones del GATT y las nuevas facultades que le han sido otorgadas a la Organización Mundial del Comercio (OMC) - parece haber perdido supremacía en las relaciones comerciales. Ello obedece en buena medida a la inusitada fuerza adquirida por el fenómeno de la regionalización de la economía mundial y a las severas crisis provocadas por la globalización de las finanzas internacionales en los llamados mercados emergentes durante la década de los noventa.

En teoría, el mejor aliado del multilateralismo es la globalización (entendida como el proceso que favorece la convergencia de los mercados mundiales y la incorporación a los mismos de las economías en desarrollo, bajo la hegemonía de las naciones financieramente más fuertes) pero por paradójico que resulte, éstos no parecen caminar en un solo sentido. Numerosos países por el contrario han optado por la regionalización de sus procesos productivos y del comercio a fin de enfrentar mejor los desafíos del orden económico internacional.

En lugar se reforzarse mutuamente, multilateralismo y globalización han provocado múltiples ambivalencias. De ahí, las dificultades por hacer avanzar la ronda de negociaciones propuesta por la Organización Mundial del Comercio para continuar con el proceso de liberalización multilateral, y en contrapartida se observan significativos avances en materia de regionalización de la economía mundial. Testimonios de ello son en Europa, la creación de la Unión Económica y Monetaria (que engloba a doce de las quince economías que comprende la Unión Europea), y en América del Norte, el Tratado de Libre Comercio que incluye a Estados Unidos, México y Canadá (el TLCAN), y en América del Sur, el MERCOSUR, integrado por Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay y como países asociados Chile y Bolivia.

En esa misma dirección están en curso: a) las negociaciones entre Estados Unidos y América Latina tendientes a crear una zona de libre comercio con características hemisféricas y b) las negociaciones del MERCOSUR con la Unión Europea a fin de establecer una zona de libre comercio entre esos dos bloques comerciales y las de Chile con la Unión Europea, avaladas en la Cumbre de Madrid (2002) por el Protocolo para la firma de un Tratado de Libre Comercio.

Es importante por lo tanto dejar claro que el interés que motiva esta investigación es el regionalismo utilizado como estrategia de desarrollo ante el fenómeno de la globalización. Entendiendo como regionalismo¹ el proceso de integración económica

¹ Existen otras denominaciones referidas a la regionalización de los procesos productivos y del comercio, una de ellas es el regionalismo abierto. Este término ha sido acuñado por la Comisión Económica para América Latina (la CEPAL), y a diferencia del regionalismo hacia adentro, es visto por ese organismo de Naciones Unidas como otra opción estratégica para el desarrollo de América Latina. Al amparo del mismo los países de la región podrían adquirir compromisos múltiples que no se limitarían al área latinoamericana. Contempla por lo tanto, la adopción de compromisos comerciales simultáneos de libre comercio con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la Unión Europea y otros bloques económicos o de países de Asia Pacífico, en un contexto denominado de amplio multilateralismo. Sin embargo, esta nueva conceptualización de la integración económica regional requiere ser examinada con mucho cuidado. No pocos expertos dudan de su aplicabilidad y han señalado que el concepto es muy útil para describir la realidad imperante en el escenario económico internacional, pero que no aborda los instrumentos y mecanismos necesarios para gestionarla y llevarla al terreno de los hechos. Se trata de un intento por conciliar multilateralismo con regionalismo, pero si en teoría es difícil en la práctica lo es más. Ver: Jorge Gandi, "La Integración de América Latina: desafíos de fin de siglo y capacidades de respuesta", Documento de Trabajo No. 17, CEFIR.

conducente a la configuración de bloques comerciales o a otras formas de intercambio comercial más avanzados y complejos, donde están presentes la libre circulación de capital y de mano de obra. Desafortunadamente ese no ha sido el caso hasta ahora de los procesos de integración experimentados por las economías latinoamericanas.

Además, la integración económica de América Latina ha quedado trunca. Los propósitos de crear un mercado común no han fructificado ni siquiera a nivel subregional. Lo que predomina en América Latina es la proliferación de acuerdos comerciales bilaterales resultantes de la apertura económica experimentada en las dos últimas décadas, pero principalmente en los años noventa². Pero no todo está perdido. En la región sigue existiendo un vivo interés por alcanzar una mayor autonomía a través de la integración de las economías latinoamericanas, sin duda ese es el camino a seguir.

Baste observar lo que acontece en el entorno internacional para corroborar la validez de esta última aseveración. Por doquier se observa un clima propicio tendiente a favorecer la integración regional. La Unión Europea representa en ese sentido un ejemplo notable. Los impresionantes desafíos que enfrenta América Latina obligan hoy más que nunca a los gobiernos de la región a desprenderse del enfoque político coyuntural bajo el cual se sustentaron e instrumentaron un buen número de decisiones en materia de política económica y de liberalización comercial.

Las políticas públicas no deben estar circunscritas a la inmediatez que da la visión política de corto plazo, cuyas miras por principio son limitadas y cuyos resultados son parciales y escasos. Se requiere por el contrario asumir con seriedad y una firme voluntad política la estrategia del *regionalismo hacia adentro*; su adopción es fundamental para el futuro de América Latina.

² Chile de hecho inicia su apertura económica en la década de los setenta, México con su adhesión al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio en 1986, pero ésta adquiere tintes muy acelerados a partir de su ingreso al TLCAN. La apertura económica del resto de los países latinoamericanas se materializa en la década de los noventa.

La estrategia de desarrollo con base al regionalismo merece nuestra atención tanto por las implicaciones que éste tiene en la economía mundial como por los procesos de integración económica derivados de la creación de bloques comerciales³, económicos e incluso monetarios, pero particularmente frente a la nueva opción planteada por Estados Unidos: la creación de una zona de libre comercio para todo el continente americano, el ALCA.

El regionalismo hacia adentro constituye además una estrategia que ha probado ser eficaz ante la acelerada internacionalización de los mercados y de la producción⁴. Múltiples dimensiones abarca por lo tanto los temas propuestos por esta investigación, aunque la mayor parte de ellos referidos al ámbito de las economías latinoamericanas, toda vez que el objeto de estudio es justamente la inserción de América Latina en la economía global vía el regionalismo.

Conviene por lo tanto señalar que en la primera parte de esta investigación se toman como puntos centrales para la reflexión, el cambio de paradigma (en cuanto a modelo de desarrollo se refiere) y el tipo de inserción internacional al que éste ha dado lugar. En ese sentido se destaca el papel que juega el comercio internacional en las economías latinoamericanas y la incidencia que éste ejerce sobre el crecimiento económico de la región.

El análisis propuesto recoge las siguientes temáticas: los claroscuros del comercio exterior latinoamericano, la presencia de la inversión extranjera directa en actividades

³ En el caso de México no se ignora la *integración silenciosa* con la economía estadounidense a la que dio lugar la industria maquiladora desde la década de los setenta, pero ha sido TLCAN el principal detonador de la fuerte dependencia económica que hoy se manifiesta en México con respecto a Estados Unidos. En cuanto al regionalismo de la Unión Europea, sus orígenes se remontan a fines de la década de los cincuenta, pero fueron los acontecimientos de los años noventa los que le permitieron a ese bloque comercial alcanzar saltos cualitativos de suma importancia. Pasaron del Mercado Único en 1993 a la Unión Económica y Monetaria en 1999.

⁴ Las modalidades de inserción de los países latinoamericanos en la economía global obedecen a la diversidad de las características estructurales de los mismos: dotación de factores de la producción, posición geográfica, tamaño de mercado, desarrollo empresarial e institucional y capacidad tecnológica acumulada.

antes reservadas para el Estado y/o el capital nacional, el legado de la deuda externa y la volatilidad del capital internacional ante la falta de una verdadera coordinación en las políticas monetarias de los centros del poder mundial.

Los objetivos que están presentes en la reflexión a la que ha dado lugar el estudio de dichas temáticas son los de investigar ¿cuáles son las modalidades de la inserción de América Latina en la economía global a la luz del nuevo modelo de desarrollo con base a la apertura económica?, y ¿cuáles son los riesgos que conlleva el nuevo modelo?, dada la fuerte incidencia de factores exógenos que afectan negativamente el crecimiento económico de la región y por ende sus posibilidades de que altas tasas de crecimiento se sostengan por periodos prolongados.

La segunda parte se centra en una revisión histórica y actualizada de los distintos procesos de integración económica que han tenido lugar en América Latina, considerando instancias de carácter regional y subregional, tales como: la ALALC, el Mercado Común Centroamericano y el CARICOM, el Grupo Andino y la ALADI. El objetivo es revisar desde una perspectiva analítica y amplia los avances y retrocesos que registra la historia de la integración latinoamericana a fin de ubicar mejor las posibilidades que tiene la región de avanzar en materia de integración económica de cara a los grandes retos planteados por el fenómeno de la globalización de la economía mundial.

En la tercera parte se analiza de manera pormenorizada el MERCOSUR, es decir, desde sus orígenes hasta el año 2002, toda vez que dicho bloque comercial constituye el intento más serio de América Latina en materia de integración económica. En efecto, antes de ser impactado por la crisis financiera de los mercados emergentes, dicho bloque probó ser una estrategia eficaz para desarrollar y complementar a las economías del Cono Sur.

De hecho el MERCOSUR en su intento por integrar a las economías que en él participan, toma como punto de referencia el modelo europeo. Sus metas iban mucho más allá de la liberalización comercial a la que da lugar la creación de una zona de libre

comercio. El objetivo de mediano plazo del MERCOSUR es crear un mercado común, es decir no se trataba solo liberalizar las mercancías sino también los capitales y la mano de obra. Analizaremos por consiguiente que tanto se ha avanzado en esa materia y cuáles son las dificultades derivadas de la crisis económica de Argentina.

En la cuarta parte de esta investigación se estudia la propuesta hemisférica formulada por Washington para crear una zona de libre comercio desde Alaska hasta Tierra de Fuego (el ALCA). El punto de partida para dicho análisis es el actual borrador del proyecto del ALCA. En ese sentido, especial hincapié se ha puesto sobre cuestiones relativas al acceso a los mercados, las normas y barreras técnicas al comercio, las preferencias arancelarias, la solución de controversias, las inversiones, la propiedad intelectual y el trato nacional⁵.

Lo que de ninguna manera significa que el análisis se haya circunscrito a temáticas con un fuerte acento en especificaciones técnicas. Consideraciones de índole política no podían escapar a la reflexión, toda vez que se trata nada más ni nada menos de entrar a un proceso de liberalización económica muy amplia, impulsado por Estados Unidos, principal promotor del fenómeno de la globalización de la economía mundial. De ahí que el tipo de “regionalismo” que se avizora con el ALCA sea opuesto al que esta investigación plantea para América Latina. Donde la condición sin equa non pasa primero por la fortaleza interna y los cambios estructurales que en ese sentido deben acontecer. Tema que recogen las observaciones finales. Es decir el último apartado de esta investigación.

Justamente, el objetivo de dichas observaciones es el dar: a) solidez a las hipótesis formuladas, previa comprobación de las mismas en los apartados correspondientes y

⁵ Quedan sin embargo, importantes interrogantes sobre el tintero ya que el ALCA no pretende constituirse en un proceso de integración económica que conlleve el principio de solidaridad y mucho menos la contemplación de mecanismos compensatorios ante los desajuste económicos que tendrán lugar con su implementación. Se trata simple y llanamente de una gigantesca zona de libre comercio, que en el caso de América Latina, sin duda significará la profundización de las fallas estructurales que viene arrastrando desde tiempo atrás.

plantear una serie de recomendaciones que a nuestro juicio son pertinentes, dada la imperiosa necesidad que tiene América Latina de realizar cambios estructurales, utilizando las mejores herramientas nacionales y regionales que le permitan mejorar de manera sustantiva el tipo de inserción económica internacional que guarda en la actualidad la región.

En síntesis, consideramos que investigar temas como los propuestos enriquece y amplía la perspectiva analítica del estudio de los procesos de integración económica regional, ubicando su temática en el núcleo duro del actual debate político, económico y social en relación a las modalidades de la inserción económica de América Latina en la economía global. Se trata en última instancia de replantearnos hacia donde se dirige América Latina y si las acciones en curso le significarán mejores perspectivas de desarrollo socio económico o por el contrario, se acentuará la dependencia económica y financiera, con las consecuencias que conlleva en términos de marginalidad para millones de latinoamericanos.

MARCO CONCEPTUAL

Un número muy amplio de conocimientos conceptuales configura el *spectrum* de teorías tendientes a explicarse el por qué unos países han logrado desarrollarse mientras que otros no lo han hecho. No obstante, para los propósitos de esta investigación, las líneas del pensamiento que configuran la teoría del subdesarrollo, la teoría de la dependencia, la teoría del progreso técnico y la teoría neoliberal, han sido de enorme utilidad. Nos han permitido contextualizar en un marco teórico la realidad que se observa, aunque no siempre haya coincidencia entre dichos planteamientos teóricos y nuestras propias ideas. Cuando ello ocurre se procede a analizar el marco conceptual, interrelacionándolo con los resultados que arroja la evidencia empírica como un mecanismo que permita que sea la racionalidad la que hable y no los juicios de valor.

En ese sentido se resaltan los postulados que a nuestro juicio constituyen el núcleo duro de dichas corrientes teóricas, confrontándolos con nuestras propias ideas. La referencia a dichas teorías a lo largo de esta investigación es por lo tanto obligada. En ocasiones ello se hace de manera implícita, en tanto que en otras, la problemática a dilucidar obliga a una referencia explícita. Resulta por lo tanto imprescindible referirnos al cuerpo de ideas que les dan forma y contenido conceptual, aunque ello lo hagamos de manera somera.

*La teoría del subdesarrollo*⁶

La teoría del subdesarrollo, por ejemplo, está conformada por varias líneas de pensamiento entre las cuales destaca la reflexión sobre las implicaciones del desequilibrio externo que caracteriza a las relaciones económicas de América Latina con el exterior, y en la que el intercambio desigual de los flujos de comercio juega un papel central. Y dado

⁶ Al respecto ver las contribuciones recogidas por: Ruy Mauro Marini y Margara Millán, (Coordinadores) *La Teoría Social Latinoamericana: Subdesarrollo y Dependencia*, Tomo II, Ediciones el Caballito, 1994. Así como: los aportes de Edgar Owens y Robert Shaw, *Reconsideración de la Teoría del Desarrollo*, Ediciones Marymar, 1974.

el objeto de estudio de nuestro trabajo, ésta es particularmente relevante. Por lo tanto su exploración y seguimiento nos ha permitido clarificar puntos esenciales en el análisis realizado.

En primer lugar es conveniente señalar que la teoría del subdesarrollo constituye el fundamento principal de la corriente estructuralista latinoamericana. Sus bases conceptuales permiten enmarcar la discusión sobre las condiciones de viabilidad y eficiencia requeridas por las economías latinoamericanas para desarrollarse⁷. En dicha teoría, el subdesarrollo no es una anomalía, sino un modo de ser. El subdesarrollo no puede identificarse como un simple atraso, o como con frecuencia se le atribuye al peso de factores extraeconómicos, supuestamente ligados a la estructura social. Se trata de un patrón de funcionamiento y de evolución específica de ciertas economías que como tal merece un esfuerzo de elaboración teórica también específico y en el cual destacados científicos sociales de América Latina han hecho aportaciones significativas.

Tres conceptos clave forman parte de la teoría del subdesarrollo: heterogeneidad estructural, especialización y desarrollo desigual. La heterogeneidad estructural es propia de las características del subdesarrollo, a saber: la existencia de actividades y/o ramas de la producción heterogéneas que da lugar a diferentes tipos de productividad del trabajo. Por un lado, está la productividad media, conceptualizada como normal, en tanto está relativamente próxima a la que permiten las técnicas disponibles o si se quiere elevada ya que es relativamente similar a la prevaleciente en los grandes centros industriales. Por la otra parte, se advierte la presencia simultánea de actividades tecnológicamente rezagadas, en las cuales los niveles de productividad son muy reducidos; es decir, considerablemente inferiores a las actividades modernas.

De esos dos tipos de actividades productivas, las primeras generan empleo y las segundas albergan el subempleo. Esa coexistencia de empleo y subempleo- de fuerza de trabajo de

⁷ Entendiendo por desarrollo un proceso dinámico donde interactúan las estructuras de producción de bienes y servicios y la ocupación de la fuerza laboral. Es decir, el conjunto de bienes en la composición sectorial y subsectorial de dichas estructuras, inherentes a una expansión y complejidad cada vez mayores.

alta y baja productividad – constituye una expresión directamente visible de la heterogeneidad estructural.

Desde la perspectiva de la demanda de mano de obra, se entiende que el carácter ahorrador de la mano de obra está fuertemente influido por el progreso técnico, originado en los grandes centros del poder mundial, así como por los ritmos relativamente exiguos de acumulación de capital y crecimiento económico que presentan los países subdesarrollados. Sin duda dichas limitaciones contribuyen a dificultar la absorción del subempleo por los mercados laborales para transformarlo en nuevos puestos de trabajo formal.

Desde la óptica de la formación de capital, el subdesarrollo no constituye para algunos teóricos de esta corriente una etapa necesaria del proceso de formación de las economías capitalistas. “Es, en sí, una situación particular, resultante de la expansión de las economías capitalistas con el fin de utilizar recursos naturales y de mano de obra de zonas de economía precapitalista”⁸. El fenómeno del subdesarrollo se presenta en formas variadas y en diferentes estadios. El caso más simple es el de la coexistencia de empresas extranjeras productoras de una mercancía de exportación con un extenso sector de economía de subsistencia, cuya coexistencia puede proseguir en equilibrio estático durante largos periodos⁹.

En ese contexto el monto de la población afectada por el desarrollo es muy reducido; las economías subdesarrolladas pueden incluso experimentar fases prolongadas de crecimiento de su producto interno bruto y per capita sin reducir el grado de dependencia extranjera y de heterogeneidad estructural interna que son sus características esenciales. Las causas iniciales de la heterogeneidad estructural son de naturaleza económica, pero son factores de índole tecnológica los que la profundizan, dándole

⁸ Celso Furtado, *Teoría y Política del Desarrollo Económico*, Siglo XXI Editores, 1998, p.222

⁹ Celso Furtado, *Op. Cit.*, pp. 219-228

permanencia y haciendo del subdesarrollo un proceso cerrado que tiende a autogenerarse¹⁰.

En efecto, al considerar al sector avanzado (a aquel que penetró ya en la tecnología moderna) y al sector restante como el que permanece en el atraso, el grado de subdesarrollo estaría dado por la importancia relativa de este último. Mientras los efectos de arrastre positivo del sector avanzado sobre el sector atrasado no se hagan sentir difícilmente se puede revertir la situación antes descrita.

El desarrollo depende de la intensidad relativa de la acumulación en el sector avanzado y de su derrama sobre la actividad económica en su conjunto, de la orientación del progreso tecnológico y del aumento de la población en edad de trabajar en el sector desarrollado. Empero, si el sector avanzado crece sin absorber nuevos contingentes de mano de obra y todo el aumento de la población lo absorbe el nivel atrasado, el nivel de productividad prevaleciente en éste, no obstante la elevación del nivel tecnológico en el sector avanzado, no alterará el grado de subdesarrollo prevaleciente¹¹.

El concepto de dualismo en ese sentido ha sido objeto de un amplio debate entre los estudiosos del subdesarrollo. Es decir, la coexistencia del modo de producción capitalista con otros modos de producción no capitalistas. En el marco del subdesarrollo, ésto es en economías que no pueden ser concebidas fuera de un determinado sistema de relaciones internacionales que engendra el fenómeno de la dependencia

*La teoría de la dependencia*¹²

En lo que a la teoría de la dependencia concierne, existe una fuerte vinculación con la teoría del subdesarrollo. Una se explica en razón de la otra Sin embargo, el

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Entre los autores consultados destacan por su importancia: Amílcar Herrera, "Social Determinants of Science Policy in Latin America", The Journal of Development Studies, Vol. 9 Octubre de 1972; Michael Dakolias y Roger Lawrence, "Los términos de intercambio, la deuda y el crecimiento en América Latina", en Luisa Montuschi y Hans Singer (compiladores), Los Problemas del Desarrollo en América Latina, Homenaje a Raúl Prebisch, Fondo de Cultura Económica, Serie de Economía, 1992; Lev Klochovski, "La herencia teórica de Raúl Prebisch y las relaciones económicas exteriores de América Latina, en Op. Cit.

referente histórico de la teoría de la dependencia es el tipo de relaciones económicas, políticas, sociales y culturales a las que dio lugar el régimen colonial, cuya expresión materializada fue la legitimación de un régimen que permitió el sometimiento político y la extracción de los recursos económicos de las colonias por parte de las metrópolis a fin de satisfacer las necesidades del capital bancario y comercial, al tiempo que fortalecían la expansión de una industria que dejaba atrás los bienes artesanales por la producción de manufacturas.

Y si bien el movimiento independentista de América Latina rompe en el siglo XIX con el sometimiento político del régimen colonial imperante por más de tres siglos, en materia económica sus alcances no van más allá. El surgimiento de los Estados independientes no modifica las estructuras de las nuevas economías, éstas por el contrario permanecen prácticamente intactas, y al hacerlo, se insertan de manera natural a la División Internacional de Trabajo imperante en ese entonces. O como señala uno de los lúcidos forjadores de la teoría de la dependencia: “los nuevos países se articulan con la metrópoli inglesa y en función de los requerimientos de ésta, entrarán a producir y a exportar bienes primarios, en cambio de manufacturas de consumo y – cuando la exportación supera sus importaciones – de deudas”¹³.

En otras palabras “es a partir de entonces que se configura la dependencia, entendida como una relación de subordinación entre naciones formalmente independientes, en cuyo marco las relaciones de producción de las naciones subordinadas son modificadas o recreadas para asegurar la reproducción ampliada de la dependencia. El fruto de la dependencia no puede ser sino más dependencia, y su liquidación supone necesariamente la supresión de las relaciones de producción que ella involucra”¹⁴. O bien a lo que agregaríamos nosotros, la transformación de las antiguas formas de interrelación productiva, en nuevas formas producto de una interdependencia económica y comercial, como la que reflejan los flujos de comercio y de inversión productiva entre los propios países desarrollados.

¹³Ruy Mauro Marini, *Dialéctica de la Dependencia*, trabajo mimeografiado, p.4

¹⁴ *Ibidem*.

Pero mientras la inserción de América Latina en la economía capitalista responda a una división del trabajo que induzca la participación de la región como proveedora de bienes básicos, es decir que el modo de producción no sea alterado de manera sustantiva, difícilmente se podrán sentar las bases que induzcan la interdependencia económica de América Latina con el mundo desarrollado.

Teóricamente, el intercambio de mercancías expresa el cambio de equivalentes, cuyo valor se determina por la cantidad de trabajo socialmente necesario que incorporan las mercancías. En la práctica, sin embargo, se observan diferentes mecanismos que permiten realizar transferencias de valor, pasando por encima de las leyes del intercambio y que se expresan en la manera como se fijan los precios de mercado y los de producción de las mercancías¹⁵.

Conviene por lo tanto examinar con cuidado “los mecanismos que operan en el interior de la misma esfera de producción (ya se trate de productos manufacturados o de materias primas) y los que actúan en el marco de las distintas esferas donde éstos se interrelacionan. En el primer caso, las transferencias corresponden a aplicaciones específicas de las leyes del intercambio. En el segundo, adoptan formas que abiertamente trasgreden el carácter de las leyes del intercambio”¹⁶.

Dicha digresión es indispensable si se desea entender por qué la inserción de América Latina en el mercado mundial del siglo XIX contribuyó a desarrollar el modo de producción capitalista basado en la plusvalía relativa. Una de las funciones que en el marco de la División Internacional del Trabajo de ese entonces le fue asignada a América Latina fue la de proveedora de las materias primas y de los alimentos que exigía la expansión y crecimiento de los países industriales.

¹⁵ Ruy Mauro Marini, Op, Cit. pgs. 7-11

¹⁶ Ruy Mauro Marini, Op. Cit. pgs. 12-33

En efecto, “la oferta mundial de alimentos –que América Latina contribuyó a crear- y que alcanza su auge en la segunda mitad del siglo XIX, será un elemento decisivo para que los países industriales confíen al comercio exterior la atención de sus necesidades en medios de subsistencia. El efecto de dicha oferta (ampliado por la depresión de los precios de los productos primarios en el mercado mundial) será el de reducir el valor real de la fuerza de trabajo en los países industriales, permitiendo así que el incremento de la productividad se traduzca ahí en cuotas de plusvalía siempre más elevadas. Expresado en otros términos, mediante su incorporación al mercado mundial de bienes-salario, América Latina desempeña un papel significativo en el aumento de la plusvalía relativa en los países industriales”¹⁷.

“Es mediante el aumento de productos siempre más baratos en el mercado internacional, como América Latina no sólo alimenta la expansión cuantitativa de la producción capitalista en los países industriales, sino que contribuye a que se superen los escollos que el carácter contradictorio de la acumulación de capital crea para esa expansión. El aumento de la oferta mundial de alimentos y de materias primas ha estado acompañado de la declinación de los precios de esos productos, mientras el precio de los productos industriales se mantiene relativamente estable o declina lentamente. Es el deterioro de los términos de intercambio el reflejo claro de la depreciación de los bienes primarios”¹⁸.

Para los teóricos de la dependencia, la explicación referida al equilibrio entre la ley de la oferta y la demanda, no es válida. Argumentan por el contrario que “si bien es evidente que la concurrencia desempeña un papel decisivo en la fijación de los precios, ello no explica porqué, del lado de la oferta se verifica una expansión acelerada independientemente de que se estén deteriorando las relaciones de intercambio. Tampoco se podría interpretar dicho fenómeno si nos limitáramos a la construcción empírica de

¹⁷ Ruy Mauro Marini, *Op. Cit.*, p. 8

¹⁸ *Ibidem*

que las leyes mercantiles se han visto falseadas en el plano internacional, gracias a la presión diplomática y militar por parte de los países industriales”¹⁹.

Y siguiendo ese razonamiento, van incluso más allá: “aunque se apoye en hechos reales, invierte el orden de los factores y no ve que la utilización de recursos extra-económicos se derive precisamente de que hay por detrás una base económica que la hace posible. Ambas explicaciones contribuyen, por lo tanto, a ocultar la naturaleza de los fenómenos estudiados y conducen a ilusiones sobre lo que es realmente la explotación capitalista internacional”²⁰.

Empero, no es porque se hayan cometido abusos en contra de las naciones no industriales que éstas se han vuelto económicamente débiles; es porque eran dóciles que se abusó de ellas. “No es tampoco porque produjeron más de lo debido que su posición comercial se deterioró; sino que ha sido el deterioro comercial lo que las forzó a producir en mayor escala”²¹. Negarse a ver las cosas de esta manera, continúan argumentando los defensores de la teoría de la dependencia “es mitificar la economía capitalista internacional; es hacer creer que esa economía podría ser diferente”²².

En síntesis, los aportes de la teoría de la dependencia radican esencialmente en el reconocimiento empírico de que la reproducción de las relaciones económicas - basadas en la desigualdad - perpetúan y amplifican el atraso y la debilidad de las naciones dependientes. La expansión del mercado mundial es a su vez, la base sobre la cual opera la División Internacional del Trabajo entre naciones industriales y no industriales; es decir, implícitamente nos lleva a la problemática del desarrollo versus el subdesarrollo.

¹⁹ Ruy Mauro Marini, *Op Cit.*

²⁰ *Ibidem*

²¹ Ruy Mauro Marini, *Op. Cit.*

²² *Ibidem*

*La teoría del progreso técnico*²³

Profundas transformaciones se observan en el ámbito de lo económico, social y político, sus efectos se advierten con diferente grado y de distinta manera en países desarrollados y en desarrollo. La revolución tecnológica que se ha generado puede llegar a tener implicaciones de mucho mayor alcance que las que tuvo en su época la revolución industrial. "El conocimiento científico se está duplicando cada trece o quince años. Uno de los efectos de la revolución industrial fue el de aumentar en cien veces la productividad y la revolución tecnológica que se experimenta en la actualidad ha aumentado ya en un millón de veces la productividad y todavía no se ve un límite a tal crecimiento"²⁴.

Tal vez uno de los impactos más significativos de tales cambios es el que se manifiesta en la mayor integración económica y política del mundo. No hay duda por lo tanto que las consecuencias son y serán muy importantes. Los beneficios globales sólo podrá ser extraídos si los países responde adecuadamente a los desafíos que plantea el nuevo paradigma científico tecnológico²⁵. De ahí la pertinencia, entre otras razones, de referirnos en este espacio a la teoría del progreso técnico y a su incidencia sobre el pensamiento económico.

Dicha teoría constituye de hecho uno de los ejes de nuestro marco conceptual y existe una gran afinidad intelectual con sus principios teóricos, complementan además los supuestos básicos de las teorías del subdesarrollo y de la dependencia. En conjunto estas tres teorías aportan elementos de una gran profundidad que permiten analizar con mucha

²³ Destacan por sus aportes teóricos: Joseph Grunwald, "*La transferencia de tecnologías y las industrias de montaje*", en Luisa Montuschi y Hans W. Singer (compiladores), *Los problemas del desarrollo en América Latina*, Homenaje a Raúl Prebisch, Fondo de Cultura Económica/ Serie de Economía, 1992 ; Igor Sheremetiev, "*Reestructuración de la economía y progreso científico-técnico*", en Luisa Montuschi y Hans W. Singer, *Op. Cit*; Constantine Vaitsos, "*Patents Revisited: Their Function in Developing Countries*", *The Journal of Development Studies*, Volume 9, octubre de 1972

²⁴ Richard D. Mallon, "*La Revolución Tecnológica en las Relaciones Internacionales*", en *Los problemas del desarrollo en América Latina*, Luisa Montuschi y Hans Singer (compiladores), FCE/ Serie Economía, 1992, p.21

²⁵ Richard C. Mallon, *Op. cit.* pp. 21-25

mayor propiedad la realidad, es decir, al núcleo duro de la problemática socioeconómica de América Latina y el por qué no le ha sido posible su despegue hacia el desarrollo.

La teoría del progreso técnico sostiene que la implantación y rápida difusión de un nuevo paradigma tecnoeconómico trae aparejada una diferencia en la aptitud para generar e incorporar tecnología de los grandes centros del poder mundial a los países en desarrollo. La existencia de un desfase de esa naturaleza se traduce en una desventaja para estos últimos, sobre todo en los periodos en que el progreso técnico adquiere un dinamismo renovado. Esta posición de retraso, deriva en una más baja capacidad para ir logrando sucesivos avances tecnológicos.

En otros términos se admite a través de los elementos conceptuales a lo que dicha teoría da lugar que la desventaja original – dado que conlleva una menor acumulación de conocimientos científico-técnicos y de experiencia en investigación y desarrollo - tiende a inducir su propia reproducción, generando con ello una mayor brecha tecnológica entre los países productores y los compradores. Esto acontece en momentos en que las redes tecnológicas, financieras y comerciales están cada vez más interconectadas y revisten características globales.

Como ejemplo de este fenomenal desarrollo señala Richard D, Mallon²⁶ se pueden citar: a) el sistema financiero interconectado electrónicamente y que ha tomado el lugar del que naciera en *Bretton Woods*; b) los bancos de datos de la investigación científica; c) las empresas productoras de bienes finales que no son sino ensambladoras de componentes provenientes de todo el mundo, verbigracia el caso de Caterpillar de Estados Unidos que utiliza en su producción acero de Brasil, soldadoras automáticas de Suecia, máquinas herramientas de Alemania y Japón y piezas de fundición de Francia²⁷. Aunque agregaríamos, ese es el caso de la mayor parte de las empresas multinacionales, cuyos propósitos son la diversificación geográfica de sus procesos productivos a fin de

²⁶Es profesor e investigador de la Universidad de Harvard en materias relacionadas con la ciencia y la tecnología

²⁷Richard D, Mallon, *Op. Cit.* p.24

derivar mayores ventajas competitivas y minimizar sus riesgos de operación, obteniendo con ello más utilidades y haciendo uso intensivo de las tecnologías generadas.

Las dimensiones de las economías de los países industrializados (en términos del PIB) son considerablemente mayores a las de los países en desarrollo. Son por tanto fuentes decisivas que amplían las desventajas de los segundos, sobre todo en lo que concierne a la celeridad para cubrir los costos y riesgos que involucran las tareas en investigación y desarrollo (I&D). La adopción de un nuevo modelo de desarrollo en América Latina, no sólo no ha disminuido la dependencia tecnológica del exterior sino que la ha agudizado. En América Latina persiste la diferenciación en los ritmos que en materia de progreso técnico se dan entre países desarrollados y en desarrollo.

La disparidad tecnológica entre unos y otros países no ha dejado de ser la constante en el interactuar económico y comercial entre países desarrollados y subdesarrollados. Dicha disparidad no es inocua; sus implicaciones son de suma importancia, tanto a la luz de las condiciones requeridas por el despegue económico como para que éstos puedan ejercer un papel más dinámico y eficaz en sus relaciones económicas con el exterior.

Algunas actividades productoras de bienes y servicios serán viables en las economías latinoamericanas a largo plazo, pero muchas otras les resultaran inaccesibles. El *catching-up* de tecnologías en continua renovación es una tarea en sumo difícil y compleja, dada la disparidad tecnológica de América Latina frente a los centros del poder. Esta tenderá además a manifestarse en problemas de desempleo abierto, persistente y elevado, aún cuando se retomen y/o se mantengan ritmos de aumento del producto interno bruto relativamente intensos.

Las ventajas comparativas dependerán cada vez menos de la dotación de recursos naturales y de la disponibilidad de mano de obra barata. En el futuro tales ventajas que los países en desarrollo logren potenciar, dependerán de la capacidad mostrada para ocupar nichos eficientes en las redes internacionales. Las economías de escala no serán

de tanto relevancia en las industrias con procesos computarizados. Lo más imperante será el grado de integración del país en las redes internacionales. Resulta por lo tanto pertinente preguntarse ¿si este cambio en las ventajas comparativas no conducirá a una nueva y mayor dependencia económica de América Latina? La respuesta a dicha interrogante está implícita en varios de los apartados que comprende esta investigación.

*El modelo neoliberal*²⁸

La filosofía del modelo neoliberal es motivo de nuestro interés ya que permite explicar el sustento político-filosófico que acompaña al nuevo paradigma de desarrollo, donde la apertura económica y los mercados externos son visualizados como el motor que inducirá el crecimiento y desarrollo económicos de América Latina. Cabe por consiguiente referirse aunque ello sea de manera breve a los conceptos básicos comprendidos por dicha teoría, no sin antes hacer alusión a los clásicos que le dieron sustento.

La teoría neoliberal constituye de hecho una derivación del liberalismo económico. Entre los principales teóricos de esa corriente del pensamiento económico se pueden citar a: David Hume y Adam Smith²⁹, cuyas ideas sobre la actividad económica enfatizan la existencia de un orden natural - que según dichas concepciones - se refleja en la ley de la oferta y la demanda y cuyo impacto se hace sentir sobre la asignación de los escasos recursos y la distribución del ingreso. Al respecto, la idea central que recogen ambos pensadores sobre los mercados es que éstos deben de gozar de una libertad absoluta, toda vez que son los mejores medios para colocar recursos productivos y distribuir bienes y servicios. La intervención gubernamental en ese sentido debe ser mínima.

²⁸ En América Latina se hicieron famosos los Chicago boys, quienes por 16 años sometieron a la economía chilena a una terapia intensiva, donde aplicaron a plenitud los conceptos que implica esta teoría y cuyos resultados a la luz de la historia de ese país han dejado mucho que desear.

²⁹ En el primer caso, filósofo e historiador escocés del siglo XVIII, entre cuyas obras destaca: *A treatise of Human Nature*, editada por Nidditch and Selby-Bigge, publicaciones Oxford. En el segundo caso, se trata

Detrás de estas ideas está la creencia de que los individuos actúan racionalmente en la búsqueda de sus objetivos. Sin embargo, por atractivas que parezcan dichas ideas, al ser contextualizadas políticamente, reflejan y con razón el alzamiento de los pensadores ingleses del siglo XVIII, contra el autoritarismo de la monarquía absoluta y el rechazo al rígido intervencionismo mercantilista.

Pero a fines del siglo XIX, la creencia en los mercados libres se volvió incluso más moderada en las corrientes liberales de esa época, al reconocer éstas que la libertad de los individuos no era tal, si las condiciones socio económicas de los individuos y de la sociedad hacían que la libertad no tuviera ningún significado. Se pensaba por lo tanto que el Estado debía involucrarse más en el manejo de la economía a fin atenuar los efectos negativos de las economías de mercado y maximizar el bienestar de los individuos. Esta nueva dirección del liberalismo es conocida como liberalismo progresivo.

Esta nueva filosofía apoyaba el crecimiento del Estado de bienestar que se vio fortalecido con la gran depresión de 1929, y que fructificó con John Maynard Keynes al término de la Segunda Guerra Mundial, pero que ha sido atacada con ferocidad en las dos últimas décadas por la teoría hoy en boga: el neoliberalismo y por ende el florecimiento del *laissez faire*.

Las profundas transformaciones que hoy experimentan las actividades económicas y el orden económico mundial no parecen ser suficientes para los ideólogos de la corriente neoliberal. Estos siguen insistiendo en la necesidad de que los mercados funcionen a plenitud. Sólo otorgándoles libertad absoluta, el modelo neoliberal podrá aportar beneficios importantes a las economías (y a los pueblos) que lo hagan suyo. No deberá haber interferencia en el libre juego de la oferta y la demanda ya que éstas siempre tenderán al equilibrio, asignándoles las cantidades y los precios que productores y consumidores estén dispuestos a convenir en cada caso y circunstancia específica.

de uno de los filósofos y economistas de mayor renombre del Reino Unido. Adam Smith es ampliamente conocido en los círculos académicos por su obra: La Riqueza de la Naciones.

Con la no intervención del Estado, se evitan distorsiones dañinas que alejan a los mercados del equilibrio³⁰. Pero, como la propia realidad lo confirma, no existe competencia perfecta. Este es un concepto teórico que comienza con una abstracción sobre la igualdad en la distribución del ingreso y del poder. Las investigaciones empíricas muestran también un sistema de mercados imperfectos tanto desde la perspectiva de la competencia como de su dirección e información. Las condiciones iniciales pueden ser también muy inequitativas.

En la mayoría de las naciones lo que se observa es una marcada desigualdad en la distribución del ingreso, el bienestar y el poder, y estos factores son nada más ni nada menos que los determinantes más importantes de los resultados económicos obtenidos por países con sistemas de mercado. Y son lo objetivos más importantes de la política económica internacional.

Sería absurdo negar que los mercados no son importantes, así como dejar de reconocer que los incentivos de los mercados pueden ser mecanismos sumamente poderosos. Pero éstos no resuelven todos los problemas ni tampoco son la panacea. Por si solos no conducen al cambio; la mano “invisible” que les es atribuida, es una falacia. De ninguna manera la problemática del desarrollo puede ubicarse en un ámbito reduccionista. El análisis de los fenómenos económicos ha de insertarse por el contrario en un entorno amplio y enriquecedor que dé cabida a los complejos fenómenos sociales y políticos presentes en el interactuar cotidiano de la política, la economía y la sociedad.

Los mercados y sus incentivos - con salvaguardias e instituciones adecuadas- pueden ser muy positivos. Es también conocido el enorme daño que se puede producir, cuando los gobiernos intentan sustituir o hacer a un lado a los mercados, particularmente

³⁰ Según Peter Bauer, Profesor Emérito de la London School of Economics, “ la intervención del Estado lleva al fracaso de los mercados. El papel central que se otorgó al Estado tal como lo demuestra la realidad ha sido muy simplista. Muchos de los expertos estatales han operado bajo el supuesto implícito de que la gente pobre del Tercer Mundo era en su mayoría incapaz de ser emprendedores y que sólo podían escapar de la pobreza a través de la intervención masiva del Estado. El Profesor Bauer rechaza contundentemente esa teoría intervencionista del Estado, señalando que ésta no ha sido la solución sino el problema.

en circunstancias en la que no tienen la capacidad ni los recursos para hacerlo. La sociedad debe aprovechar el poder de los mercados a fin de impulsar el interés social tanto en términos nacionales como globales. Este propósito y no la defensa de un “mercado perfecto” debería ser la cuestión a debatir y sobre ella centrar los esfuerzos a emprender. El cómo lograrlo debería ser el objetivo central del debate.

Las fuerzas del mercado son poderosas y si no se revisan pueden tener efectos sociales muy negativos. Las instituciones, las aduanas, las leyes y las tradiciones influyen en el funcionamiento de los mercados. Las llamadas economías en transición han aprendido a muy alto costo que existen requisitos legales e institucionales para el funcionamiento armónico y efectivo de los mercados, sin los cuales el libre mercado es como la ley de la jungla. Recientemente, las crisis financieras en varios países asiáticos y latinoamericanos han hecho ver que un gran desorden económico y social se puede producir cuando los mercados funcionan libremente en un marco institucional frágil o inadecuado.

Cualquiera que sea la idea de una economía de mercado, ésta no debería implicar la concepción de una sociedad dirigida por el mercado. De ahí el acuerdo universal sobre la necesidad de contar con leyes, reglamentos e instituciones para gobernar la función de los mercados y la conducta individual y corporativa. Esta es sin duda la raíz misma de la política y de la filosofía moral. En los sistemas políticos ya sean democráticos, oligárquicos o dictatoriales, nacionales o internacionales, el dinero habla. En los regímenes democráticos y en las economías de mercado existen numerosas imperfecciones.

En Estados Unidos, por ejemplo, se estima que los partidos políticos y sus patrocinadores, gastaron 3 mil millones de dólares en las elecciones del 2000³¹ y que la influencia corporativa que ejercen sobre las decisiones políticas de Estados Unidos y de otras potencias, pueden tener efectos significativos para la economía global. Las grandes

³¹ Gerarld Karl Helleiner, Markets, Politics and Globalization: can the global economy be civilized?
[http:// www.unctad.org/](http://www.unctad.org/)

firmas corporativas compran influencias en las denominadas sociedades democráticas. Los mecanismos utilizados son de muy diversa índole.

En el mundo de la negociaciones internacionales nadie ignora que su influencia es significativa. Baste citar los debates sobre propiedad intelectual en el caso de la industria farmacéutica o del sector bancario y financiero en las discusiones sobre regímenes de capital y comercio de servicios financieros. Las actividades de *lobby* del mundo de los negocios, en las esferas políticas “no tienen ninguna limitante en cuanto a registro, requisitos o reglamentos. Gran parte de sus actividades no son del dominio público y si llegan a conocerse, ello acontece a través de muchos filtros. Ese tipo de actividades son formalmente legales, no obstante representan una seria amenaza para un desarrollo humano global sostenido. Deben por lo tanto quedar al descubierto. Ser más transparentes y sus efectos deben ser analizados y confrontados. Ningún órgano de la ONU que no considere este problema puede ser tomado con absoluta seriedad”³².

En América Latina habría que revisar con mucho mayor detenimiento las implicaciones que la teoría neoliberal ha tenido sobre el quehacer público; particularmente al minimizarse el papel del Estado. Habría que preguntarse ¿quién es el principal beneficiario ? No está en juego poca cosa; se está comprometiendo el desarrollo de América Latina al incidir negativamente ese tipo estrategia en el objetivo de buscar crecimiento económico con equidad social.

Hipótesis de trabajo.

Antes de pasar propiamente al desarrollo de las hipótesis de trabajo, conviene señalar que dada la amplitud y complejidad de esta investigación, fue necesario abordar un número amplio de hipótesis. Las primeras cuatro hipótesis corresponden a la primera parte de este estudio, es decir, al análisis referido a los temas del comercio internacional y el crecimiento económico y al nuevo modelo de desarrollo en América Latina; las

³² *Ibidem.*

firmas corporativas compran influencias en las denominadas sociedades democráticas. Los mecanismos utilizados son de muy diversa índole.

En el mundo de la negociaciones internacionales nadie ignora que su influencia es significativa. Baste citar los debates sobre propiedad intelectual en el caso de la industria farmacéutica o del sector bancario y financiero en las discusiones sobre regímenes de capital y comercio de servicios financieros. Las actividades de *lobby* del mundo de los negocios, en las esferas políticas “no tienen ninguna limitante en cuanto a registro, requisitos o reglamentos. Gran parte de sus actividades no son del dominio público y si llegan a conocerse, ello acontece a través de muchos filtros. Ese tipo de actividades son formalmente legales, no obstante representan una seria amenaza para un desarrollo humano global sostenido. Deben por lo tanto quedar al descubierto. Ser más transparentes y sus efectos deben ser analizados y confrontados. Ningún órgano de la ONU que no considere este problema puede ser tomado con absoluta seriedad”³².

En América Latina habría que revisar con mucho mayor detenimiento las implicaciones que la teoría neoliberal ha tenido sobre el quehacer público; particularmente al minimizarse el papel del Estado. Habría que preguntarse ¿quién es el principal beneficiario ? No está en juego poca cosa; se está comprometiendo el desarrollo de América Latina al incidir negativamente ese tipo estrategia en el objetivo de buscar crecimiento económico con equidad social.

Hipótesis de trabajo.

Antes de pasar propiamente al desarrollo de las hipótesis de trabajo, conviene señalar que dada la amplitud y complejidad de esta investigación, fue necesario abordar un número amplio de hipótesis. Las primeras cuatro hipótesis corresponden a la primera parte de este estudio, es decir, al análisis referido a los temas del comercio internacional y el crecimiento económico y al nuevo modelo de desarrollo en América Latina; las

³² *Ibidem.*

hipótesis cuarta y quinta corresponden a la segunda parte, misma que tiene que ver con el proceso de integración económica experimentado por América Latina a nivel regional, para finalmente de la sexta a la noventa hipótesis circunscribirlas al tercer apartado, o sea, a la problemática del MERCOSUR desde sus orígenes hasta fechas recientes (2002).

Ello responde a la necesidad de ubicar el marco teórico conceptual en una secuencia de ideas y corrientes del pensamiento económico que permita analizar con puntualidad los hechos y con el apoyo de los mismos verificar si las hipótesis planteadas son corroboradas por la realidad; vista esta última no sólo a través de la reflexión analítica y de la propia historia, sino utilizando además una herramienta muy útil: los datos estadísticos que arrojan las cuentas nacionales, avaladas institucionalmente por fuentes reconocidas a nivel internacional.

Asimismo es importante señalar que al complementarse entre sí las nueve hipótesis formuladas, su corroboración le permite al lector contar con una visión integral sobre las paradojas que enfrenta América Latina y en particular sobre las perspectivas de desarrollo de la región, haciendo especial énfasis en el papel que en ellas juega la integración regional y subregional.

Para el cuarto apartado de esta investigación no se formularon hipótesis de trabajo, toda vez que al analizar las negociaciones del ALCA, el análisis prospectivo fue el predominante. La intención en este apartado es la de llevar el debate académico a interrogantes tales como: ¿será capaz América Latina (en las negociaciones del ALCA) de derivar ventajas que se traduzcan en mayores ingresos y oportunidades de trabajo para el grueso de la población?; ¿ mejorará de manera sustantiva el intercambio comercial que realiza con la primera potencia económica del mundo? ¿será la industria maquiladora la que marque la pauta del quehacer económico de la región y del sector exportador? ¿ será capaz el MERCOSUR de negociar en el ALCA como un bloque unido, y particularmente con Estados Unidos?

Pasemos a las hipótesis antes referidas:

Primera hipótesis: La apertura de las economías latinoamericanas, no ha logrado generar un crecimiento económico sostenido, ni ha transformado el carácter de su estructura productiva y de exportaciones, sino por el contrario, ha acentuado su vulnerabilidad financiera, volviéndolas más indefensas ante los *shocks* externos.

Segunda hipótesis: Al ser América Latina altamente dependiente de las importaciones de bienes tecnológicos, toda recuperación económica se ha traducido en mayores importaciones, sin que en paralelo ello haya derivado en una mayor competitividad internacional. El tipo de intercambio comercial que la región mantiene con el exterior y las cuotas de mercado constituyen en ese sentido pruebas contundentes.

Tercera hipótesis: El comercio exterior, pilar de la nueva estrategia económica de América Latina, no ha actuado como la palanca de desarrollo esperada. La composición de la oferta de bienes exportables presenta un escaso valor agregado y la mayor parte de las economías de la región basan su oferta exportable en bienes primarios. Las cadenas productivas internas registran también una fuerte desarticulación, originada por la apertura económica indiscriminada a la que dio lugar la nueva estrategia económica.

Cuarta hipótesis: La deuda externa y su servicio continúan gravitando negativamente en el crecimiento económico de América Latina. Montos sustantivos de recursos económicos son canalizados al pago del servicio, restando recursos a las apremiantes necesidades que se tienen en materia social y en otros campos de la actividad económica y productiva. El endeudamiento externo ha acentuado además la vulnerabilidad de América Latina, y ha vuelto a las economías de la región más propicias al contagio financiero internacional

Quinta hipótesis: La liberalización comercial a la que dio lugar la integración económica regional (primero durante la época de la ALALC y en la actualidad por la ALADI) o incluso a nivel subregional - ha perdido efectividad y no ha logrado avanzar

hacia etapas superiores del proceso de integración económica debido a: 1) la falta de voluntad política de las partes; 2) el incumplimiento de los compromisos contraídos y 3) el predominio durante los años setenta y ochenta de políticas comerciales altamente proteccionistas; 4) las crisis económicas que desde la década de los ochenta hasta hoy han tenido que enfrentar las economías latinoamericanas.

Sexta hipótesis: La mayor parte de las zonas de libre comercio que a nivel subregional han surgido en América Latina en las últimas tres décadas, (léase Mercado Común Centroamericano, Grupo Andino, etc.) no han cumplido con los propósitos que se plantearon y han fraccionado a la integración regional en instancias que no tienden a converger, generando con ello procesos de integración inconclusos y una gran dispersión en materia de integración regional.

Séptima hipótesis: El MERCOSUR ha sido la mejor opción de las economías de América del Sur para: 1) ampliar el tamaño de sus mercados; 2) iniciar la reestructuración de su planta productiva; 3) diversificar su oferta exportable; 4) unir fuerzas frente a Estados Unidos en las negociaciones del ALCA. Sin embargo, las diferencias en las políticas monetaria y cambiaria entre Brasil y Argentina a finales de los años noventa, así como el colapso financiero de Argentina en el 2002, han llevado al MERCOSUR a un *impasse* que pone en tela de juicio su capacidad para negociar como un bloque unido frente al ALCA.

Octava hipótesis: La vulnerabilidad de los Estados miembros del MERCOSUR y la incapacidad de la economía líder (Brasil) de alcanzar altos índices de competitividad en sus relaciones comerciales con el exterior no le permiten sostener déficit crecientes con sus socios comerciales. De ahí las dificultades que dicho bloque enfrenta para consolidar la unión aduanera y avanzar hacia la creación del mercado común.

Novena hipótesis: Los avances registrados por el MERCOSUR no han logrado consolidarse por que a dicho bloque le ha hecho falta: i) una mayor voluntad política de

los Estados miembros, ii) una efectiva reestructuración productiva de sus economías, y iii) una verdadera coordinación de sus políticas macroeconómicas.

Metodología empleada

Habiendo explicitado en el marco conceptual los principales postulados de las corrientes del pensamiento económico que guían esta investigación, así como las hipótesis que nos hemos propuesto comprobar; cabe ahora referirse a la metodología utilizada, y como ésta nos llevará a abordar la problemática planteada en cada uno de los apartados propuestos; permitiéndonos interpretar de una manera lógica y secuencial las transformaciones experimentadas por las economías de América Latina en los últimas tres décadas. El objetivo es ubicar metodológicamente el objeto de estudio en una perspectiva amplia y específica al mismo tiempo, donde el enfoque histórico y prospectivo enriquezcan la reflexión y las fuentes estadísticas (reconocidas internacionalmente) contribuyan a corroborar las hipótesis formuladas; proporcionándoles el sustento teórico y empírico que les dan validez

La comprobación de dichas hipótesis va de la mano con el estudio de los grandes temas comprendidos por esta investigación y cuyo análisis permite al lector tener una visión integral y pormenorizada del rumbo económico que se perfila en América Latina y el papel que en él juega la integración regional como palanca de crecimiento y desarrollo económico. Sin embargo, no pocas dudas vienen a la mente sobre el derrotero que finalmente tomará la integración económica de América Latina.

En el primer apartado, el referente obligado es la estrecha relación que de acuerdo con la teoría económica convencional existe entre el comercio internacional y el crecimiento económico. No obstante, y dada la importancia de esta temática, se consideró que muchas cuestiones siguen siendo motivo de un intenso debate. De ahí la pertinencia de discernir sobre las mismas ya que en una forma u otra están vinculadas al resto de los temas a investigar. Asimismo, difícilmente se podría llegar a conclusiones serias si la

los Estados miembros, ii) una efectiva reestructuración productiva de sus economías, y iii) una verdadera coordinación de sus políticas macroeconómicas.

Metodología empleada

Habiendo explicitado en el marco conceptual los principales postulados de las corrientes del pensamiento económico que guían esta investigación, así como las hipótesis que nos hemos propuesto comprobar; cabe ahora referirse a la metodología utilizada, y como ésta nos llevará a abordar la problemática planteada en cada uno de los apartados propuestos; permitiéndonos interpretar de una manera lógica y secuencial las transformaciones experimentadas por las economías de América Latina en los últimas tres décadas. El objetivo es ubicar metodológicamente el objeto de estudio en una perspectiva amplia y específica al mismo tiempo, donde el enfoque histórico y prospectivo enriquezcan la reflexión y las fuentes estadísticas (reconocidas internacionalmente) contribuyan a corroborar las hipótesis formuladas; proporcionándoles el sustento teórico y empírico que les dan validez

La comprobación de dichas hipótesis va de la mano con el estudio de los grandes temas comprendidos por esta investigación y cuyo análisis permite al lector tener una visión integral y pormenorizada del rumbo económico que se perfila en América Latina y el papel que en él juega la integración regional como palanca de crecimiento y desarrollo económico. Sin embargo, no pocas dudas vienen a la mente sobre el derrotero que finalmente tomará la integración económica de América Latina.

En el primer apartado, el referente obligado es la estrecha relación que de acuerdo con la teoría económica convencional existe entre el comercio internacional y el crecimiento económico. No obstante, y dada la importancia de esta temática, se consideró que muchas cuestiones siguen siendo motivo de un intenso debate. De ahí la pertinencia de discernir sobre las mismas ya que en una forma u otra están vinculadas al resto de los temas a investigar. Asimismo, difícilmente se podría llegar a conclusiones serias si la

problemática del nuevo paradigma de desarrollo seguido por América Latina no es abordada. Los enormes costos económicos y sociales que trajo consigo la Década Perdida no han terminado; por el contrario, son hoy considerablemente mayores a los del pasado.

Además, como ya se mencionó, los temas de la integración regional y subregional, ocupan buena parte del interés de esta investigación. En el caso de la integración regional hasta ahora la responsabilidad central ha sido asumida por los gobiernos latinoamericanos. La iniciativa política ha partido de ellos. Habrá que analizar si ésta ha sido lo suficientemente convincente y sería para involucrar al sector privado y laboral en la bondades de la misma.

Desde la óptica de la integración subregional, destaca el bloque comercial al que ha dado lugar el MERCOSUR. Su estudio es de sumo interés toda vez que en él se reproducen condiciones - presentes en una forma u otra en otros intentos de países latinoamericanos por integrarse en zonas geográficas más compactas - con la diferencia de que en este bloque subregional uno de sus principales impulsores es una de las economías más ricas de América Latina: Brasil³³, acompañada a su vez por Argentina que hasta fechas recientes representaba la tercera economía de la región.

Con el análisis del MERCOSUR se pretenden estudiar de manera particularizada los pros y contras de la integración subregional, ante la marcada dependencia económica de América Latina con respecto al exterior, y por ende, los escasos márgenes de maniobra de los que dispone. Sobre todo cuando el entorno económico se ve enrarecido por la crisis y la inestabilidad macroeconómica. Evidentemente, el uso de las herramientas analíticas provistas por las corrientes interpretativas (señaladas en el marco conceptual) permitirán ubicar mejor la problemática y las perspectivas del desarrollo de América Latina y en el caso específico que nos ocupa del MERCOSUR.

³³ Según fuentes de la OCDE y el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, México para el 2001 rebasó al PIB brasileño. Es decir en el primer caso alcanzo 613, 400 millones de dólares, mientras que el PIB de Brasil fue de sólo 503,553 mil millones de dólares. Fuentes citadas por Reforma, Sección de Negocios, 30 de marzo del 2002.

Las señales positivas o negativas, inductoras o inhibidoras que el MERCOSUR envíe al resto de los países de la región serán leídas con mucho mayor cuidado. Dicho bloque subregional puede convertirse en un detonador de la integración latinoamericana o por el contrario, inducir al desaliento y cancelación de los proyectos latinoamericanos; favoreciendo con ello que sea la propuesta de la Integración de las Américas la que prevalezca y marque el rumbo de América Latina ya que no únicamente están presentes los esfuerzos de integración realizados por los propios países latinoamericanos, sino que actualmente están en curso las negociaciones del ALCA.

En efecto, el ALCA parte de la nueva concepción de la política económica de Estados Unidos - que ante los fenómenos de la globalización y de la regionalización - se ve obligado a volver su mirada hacia América Latina. La región constituye en ese sentido una pieza estratégica muy importante para la economía estadounidense. La integración hemisférica (regionalismo abierto) es una dimensión más del fenómeno de la globalización, del cual Estados Unidos es el principal impulsor. El regionalismo cerrado, no es su principal motivación, sino que ve en el regionalismo abierto una herramienta más de su estrategia global.

El meollo del asunto para América Latina reside en la claridad que se tenga en cuanto al tipo de inserción internacional a la que el ALCA dará lugar; y si ésta favorecerá el despegue económico de la región o por el contrario acentuará las profundas desigualdades socioeconómicas prevalecientes. Habrá por tanto que cobrar clara conciencia de que el ALCA dará lugar a un nuevo mapa económico en el continente americano y que con él se gestará el tipo de inserción de América Latina en la economía global.

De ahí la importancia de observar en esta investigación con cierto detenimiento y espíritu crítico las negociaciones de América Latina con el ALCA, toda vez que en ellas se establecerán los marcos jurídicos que den lugar a un nuevo ciclo en las relaciones económico- comerciales de América Latina con el país más poderoso de mundo. Particular énfasis se hará al caso de México, toda vez que el ALCA seguramente le

significará ajustes que es posible lo sitúen en una clara desventaja, y si bien es el único país latinoamericano donde ya opera una zona de libre comercio tanto con Estados Unidos (TLCAN) como con la Unión Europea (TLCUEM), las negociaciones en curso del ALCA seguramente le replantearán nuevos desafíos ya que tendrá que entrar a competir con el resto de América Latina en mercados donde el TLCAN le concedía ventajas adicionales, sólo por el hecho de ser miembro de esa zona preferencial.

En síntesis, desde la perspectiva metodológica, a la luz de los hechos y del análisis prospectivo, se analizará, si dada la problemática histórica y actual de América Latina, ésta podrá cambiar de rumbo y en el futuro transitar hacia la interdependencia económica con sus principales socios comerciales, o por el contrario, será la dependencia la que se profundizará; confirmándose en el caso del ALCA, el viejo postulado de la doctrina Monroe: *América para los "americanos"*, no obstante las profundas transformaciones experimentadas - a finales del siglo XX - por las relaciones económicas y políticas mundiales.

Primera Parte:

**EL CAMBIO DE PARADIGMA Y LA INSERCIÓN DE AMÉRICA LATINA EN
LA ECONOMÍA GLOBAL.**

Comercio y crecimiento económico: cuestiones a dilucidar

Para la literatura económica - desde los clásicos hasta las corrientes del pensamiento actual - el comercio y el crecimiento económico están íntimamente ligados. El comercio es fuente de la riqueza nacional, concluía Adam Smith en el siglo XVIII. Mientras más expuesto esté un país a los flujos del comercio internacional, en mejores condiciones podrá incorporarse -vía el aprovechamiento de sus ventajas comparativas y competitivas - al avance tecnológico mundial y elevar así su productividad y competitividad internacionales, agregarían las actuales corrientes del pensamiento económico.

La lectura opuesta sería: mientras más cerrada esté una economía, menores serán sus posibilidades de obtener altas tasas de crecimiento económico y mejoras sustantivas en los niveles de vida de su población. El progreso de un país descansa en ese sentido en la capacidad mostrada por su planta productiva para competir en un entorno económico internacional donde se registran constantes cambios en la oferta y demanda de bienes y servicios generados a nivel mundial.

Principios con los que difícilmente se puede estar en desacuerdo; sin embargo, de manera colateral habría que introducir una serie de matices a fin de esclarecer estos conceptos. En efecto, si sólo se observan los hechos sin incursionar en el contenido de los mismos, vemos que el comercio internacional tuvo en las última mitad del siglo XX, un crecimiento claramente ascendente.

El volumen del comercio de mercancías se ha incrementado diez veces frente a una producción mundial que sólo ha logrado hacerlo en seis veces³⁴. En ese contexto, la actual apertura económica de América Latina pareciera ir por el sendero correcto; toda vez que durante las épocas del proteccionismo a ultranza, y mientras el comercio

³⁴ Los datos sobre comercio y producción mundiales fueron citados por el Financial Times, 24 de abril del 2001.

internacional crecía en forma acelerada, la participación de las economías latinoamericanas - tanto en términos absolutos como relativos - iba en descenso.

Sin embargo, la apertura económica a la que dio lugar la adopción del modelo neoliberal y las implicaciones subyacentes, reflejan que ello no ha sido así. En efecto, la adopción de políticas comerciales liberales no ha cambiado la especialización exportadora de la región; la mayor parte de las exportaciones de la zona depende de pocos productos: alimentos, bebidas y tabaco, materias primas, maquinaria y equipo de transporte³⁵, textiles y ropa y otros productos manufacturados.

Son pocos los mercados hacia los cuales se dirige la escasa oferta exportable de América Latina. Contrasta además la importancia del mercado de Estados Unidos para las exportaciones mexicanas (86.6 por ciento), las del Grupo Andino (40.5 por ciento) y las centroamericanas (36.3 por ciento). En cambio, en el caso del MERCOSUR, éste sólo representa el 15.1 por ciento.

El grueso de las exportaciones de ese bloque subregional está enfocado en primer lugar hacia América Latina (35.0 por ciento), reflejo del peso adquirido por el comercio intrazonal; segundo a Europa (25.9 por ciento), tercero Asia (7.6 por ciento) y cuarto Japón (5.2 por ciento). Ver cuadro No. 1.

³⁵ Este rubro está referido básicamente a la industria automotriz, en manos de empresas transnacionales.

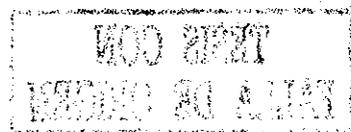
Cuadro No. 1

Destino de las exportaciones latinoamericanas por grupos de países, 1998

	Estados Unidos	Europa	Japón	Asia	América Latina	Otros	Total
(en millones de dólares)							
México	101,804	3,975	550	1,369	6,359	3,285	117,342
Centro América	3,817	1,979	165	364	3,692	500	10,517
MERCOSUR	14,528	24,874	4,954	7,263	33,593	10,877	96,089
Grupo Andino	15,757	5,046	800	864	10,470	5,985	38,922
Total América Latina	135,906	35,874	6,469	9,860	54,114	20,647	262,870
(participación por destino en porcentaje)							
México	86.8	3.4	0.5	1.2	5.4	2.8	100
Centro América	36.3	18.8	1.6	3.5	35.1	4.8	100
MERCOSUR	15.1	25.9	5.2	7.6	35.0	11.3	100
Grupo Andino	40.5	13.0	2.1	2.2	26.9	15.4	100
Total América Latina	51.7	13.6	2.5	3.8	20.6	7.9	100

Fuente: Centro de Proyecciones de la División de Estadísticas y Proyecciones Económicas, CEPAL

En consecuencia, la obtención de divisas es bastante limitada. Ello obedece no sólo a la conjunción de los fenómenos antes descritos, sino que adicionalmente está la profunda brecha entre los precios internacionales de los productos exportados por

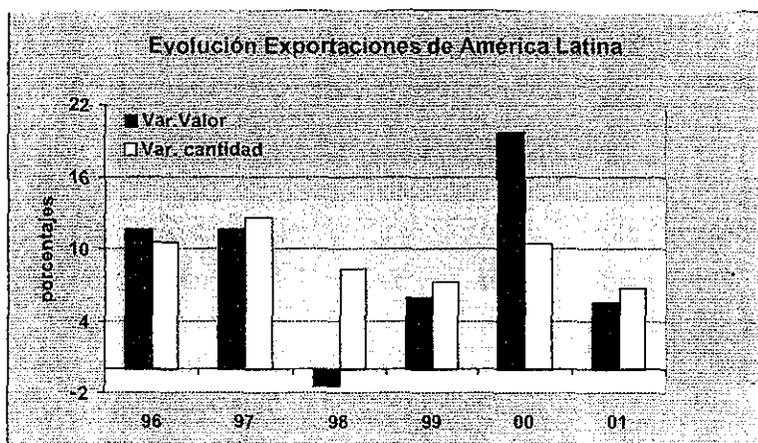


América Latina y los bienes de capital importados. De ahí que el intercambio comercial de la región se haya visto seriamente afectado a través del tiempo y en términos conceptuales desde la Teoría de la Dependencia haya merecido la denominación de *intercambio desigual*.

Un claro ejemplo es la evolución de las exportaciones. Esta refleja la desigualdad de los ingresos percibidos. El valor de los bienes primarios exportados por América Latina no permite subsanar el costo de las importaciones procedentes de mundo desarrollado. De ahí que los déficit en balanza comercial sigan siendo la constante de dicho intercambio. (Ver grafica No. 1)

Ver gráfica No. 1

Evolución de las Exportaciones de América Latina



Fuente: CEPAL, 2001

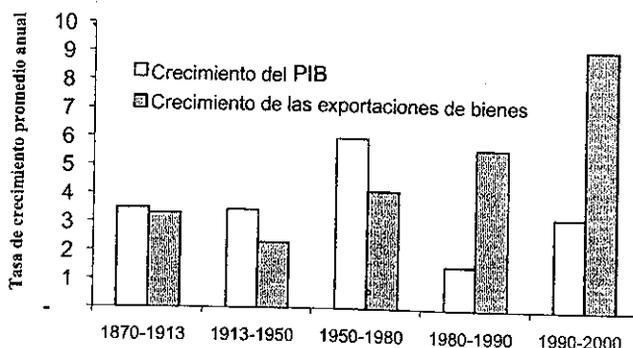
**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

En la actualidad, no obstante que América Latina ha hecho suyo el modelo de desarrollo neoliberal, el intercambio comercial con el exterior no ha mejorado. La relación de precios de los bienes intercambiados – como se puede observar en la gráfica anterior -continúa siendo bastante desfavorable para la región. La evolución de las exportaciones latinoamericanas basada en los índices de las variaciones porcentuales en valor y en cantidad para los últimos años de la década de los noventa y principios del nuevo milenio presenta, excepto para el 2000 -donde los precios internacionales del crudo repuntaron- un panorama desolador. Mientras el volumen de las exportaciones latinoamericanas aumentaba, el valor de las mismas prácticamente no variaba.

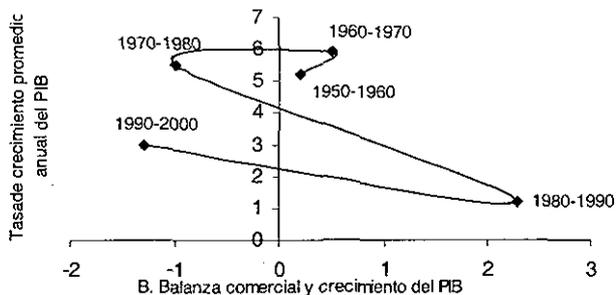
El comportamiento del PIB de la región fue muy cíclico durante la década de los noventa. Mientras entraron recursos frescos, atraídos por la privatización a la que dio lugar la apertura económica, América Latina registró altas tasas de crecimiento económico, pero pasada esa etapa, la constante ha sido la falta de dinamismo. El círculo virtuoso *comercio internacional-crecimiento económico*, no se ha cumplido en el caso de América Latina, por el contrario plantea una serie de interrogantes. (Ver gráficas 2 y 3)

Gráfica No. 2
Comercio y Producto en América Latina 1870-1998

A. Tasas de crecimiento



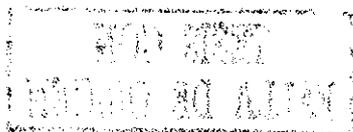
Gráfica No.3
Balanza Comercial y Crecimiento del PIB



Fuente: Angus Maddison, *The World Economy, A Millennial Perspective*, OCDE, 2001

En efecto, como lo demuestran las graficas anteriores los periodos de mayor expansión de las exportaciones (1990-2000) de América Latina no registran en paralelo un crecimiento económico dinámico. Por el contrario, este último apenas fue superior al 3 por ciento, en tanto que para los años de 1950 a 1980 el PIB latinoamericano registró una tasa de crecimiento de alrededor del 6 por ciento. De hecho la asimetría entre el crecimiento de las exportaciones y el del producto ha sido más acentuada en la región que en otras partes del mundo. Lo que viene a corroborar la primera hipótesis. Es decir, “ la apertura de América Latina no ha logrado generar un crecimiento económico sostenido ni ha transformado el carácter de su estructura productiva y de exportaciones”.

Otra prueba irrefutable de este último planteamiento la proporcionan los datos estadísticos relativos al acontecer de las cuentas externas de América Latina y en particular de la evolución del comercio de bienes y servicios. En efecto, desde 1992 hasta el año 2001, el saldo comercial de bienes y servicios de la región con el exterior fue



deficitario. En el primer caso, alcanzó los 15,705 millones de dólares y en el segundo fue de 22,252 millones de dólares. (Ver cuadro No. 2.)

Cuadro No. 2

América Latina: Evolución del Comercio de Bienes y Servicios, 1990-2001
(en millones de dólares corrientes)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Comercio de bienes						
Exportaciones	136,283	137,150	146,420	160,811	188,120	227,938
Importaciones	105,159	123,798	151,345	168,959	200,620	224,875
Saldo comercial de bienes	31,124	13,352	-4,925	-8,148	-12,500	3,063
Comercio de servicios						
Exportaciones	25,114	26,794	29,460	31,349	35,139	36,838
Importaciones	33,273	36,085	40,240	44,504	47,780	48,625
Saldo comercial de servicios	-8,159	-9,291	-10,780	-13,155	-12,641	-11,787
Saldo comercial de bienes y servicios	22,965	4,061	-15,705	-21,303	-25,141	-8,724
	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Comercio de bienes						
Exportaciones	254,948	283,740	279,523	297,849	356,938	344,716
Importaciones	249,169	304,898	317,470	304,001	352,778	346,934
Saldo comercial de bienes	5,779	-21,158	-37,947	-6,152	4,160	-2,218
Comercio de servicios						
Exportaciones	40,769	40,902	44,903	43,139	48,748	46,722
Importaciones	54,504	57,326	62,200	58,726	66,274	66,756
Saldo comercial de servicios	-13,735	-16,424	-17,297	-15,587	-17,526	-20,034
Saldo comercial de bienes y servicios	-7,956	-37,582	-55,244	-21,739	-13,366	-22,252

Fuente: CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, 2002

Y de acuerdo a estimaciones de la CEPAL, para el 2001 (por sólo citar datos recientes) el déficit en cuenta corriente alcanzó alrededor de 55 mil millones de dólares; es decir, superior en siete mil millones al registrado un año antes: 48 mil millones de dólares³⁶. Es evidente que los ingresos derivados de las exportaciones no han logrado cubrir los gastos ocasionados por las importaciones y que de no revertirse esa tendencia, América Latina tendrá que recurrir una y otra vez al financiamiento externo.

Históricamente, ese ha sido el caso ya que todo aumento en la actividad económica de la región, repercute en una mayor demanda de bienes importados. América Latina no ha logrado superar las dificultades que le representa incorporar un alto valor agregado a la oferta de bienes exportados. Su crecimiento económico continúa dependiendo de la explotación de sus recursos naturales; lo que actúa claramente en su contra: perpetúa el modelo del *intercambio desigual* y no le permite salir del subdesarrollo. Asimismo el carácter desigual, bipolar, del desarrollo del sistema centro-periferia o si se quiere economías desarrolladas versus subdesarrolladas, guarda estrecha relación con las peculiaridades estructurales del aparato productivo latinoamericano. Este va transformándose a través del tiempo pero sin perder las características propias del subdesarrollo.

La especialización de la estructura productiva de América Latina data desde la época colonial. Al independizarse América Latina de las metrópolis europeas, sus economías no experimentaron cambios estructurales, tampoco lo hicieron años después cuando la industria se convirtió (bajo el modelo de sustitución de importaciones) en la principal fuente del crecimiento económico. La especialización primaria exportadora inicial siguió condicionando el nuevo patrón de desarrollo industrial basado en la sustitución de bienes de consumo que se extendió hacia la producción de bienes de duraderos e intermedios, pero sin dejar de perder su carácter especializado.

³⁶ CEPAL, Perspectivas de América Latina en el nuevo contexto internacional del 2001, p.14

En efecto, dada la especialización en bienes primarios del sector exportador de la cual se parte y la necesidad de ir de lo simple a lo complejo que caracteriza al patrón de desarrollo industrial, los grados de complementariedad intersectorial y de integración vertical de la producción alcanzados, resultan exiguos o incipientes. El modelo de desarrollo industrial no introdujo cambios sustantivos en la especialización primario-exportadora original.

La instauración de un régimen basado en la producción de manufacturas únicamente para el consumo interno, no indujo a la planta industrial a mejoras sustantivas en el precio y la calidad de los productos que hicieran posible su exportación; tampoco hizo avanzar a la industrialización a su etapa más difícil: la sustitución de importaciones de bienes de capital, pero también la más rentable tanto desde la perspectiva económica como social.

Dicha especialización productiva se conserva todavía en la actualidad, reiterando la dificultad de exportar manufacturas con alto valor agregado y de lograr por esa vía alzas sucesivas del valor de las exportaciones globales. Tiende asimismo a generar una acumulación de importaciones inducidas por la escasa complementariedad de la producción interna (escasa integración vertical). Sus implicaciones - atinentes al comportamiento de las exportaciones e importaciones - se reflejan tanto en la persistencia de déficit constantes en la balanza comercial como en la limitada contribución del ahorro externo al desarrollo de América Latina.

La desigualdad estructural que se manifiesta entre las economías desarrolladas y las subdesarrolladas, como es el caso de América Latina, se refleja con toda claridad en el caso de los ingresos medios (por persona ocupada *y/o per cápita*). La base de esa diferenciación se encuentra en la disparidad de los ritmos de aumento de la productividad del trabajo que es mayor en las economías desarrolladas toda vez que en ellas el progreso tecnológico es más acelerado.

En lo que a las economías latinoamericanas concierne, la presencia de vastos contingentes en actividades con muy baja productividad del trabajo incide negativamente sobre la productividad media. El deterioro de la relación de precios del *intercambio desigual* contribuye también a que los ingresos medios sean más bajos. La interrelación que se gesta entre estas variables, es decir, por una parte, diferenciación en los ingresos y por la otra, comportamiento dispar en las productividades del trabajo, aunado al deterioro de la relación de precios producto del intercambio desigual, provoca una marcada debilidad en las economías latinoamericanas que no les permite mantener ritmos de acumulación elevados³⁷.

Dicha debilidad dificulta la superación del rezago estructural propio de dichas economías, comprometiendo las posibilidades de reducir de manera gradual las condiciones de heterogeneidad y especialización presentes en su aparato productivo. La persistencia de dichos problemas estructurales tiende a dar continuidad a la desigualdad que se registra entre los ingresos medios de las economías desarrolladas y los ingresos medios de las subdesarrolladas³⁸. Más aún, el crecimiento por habitante, así como la profundización del proceso de industrialización y progreso de las exportaciones de manufacturas, no registran resultados alentadores. Aunque, existe un contraste importante en el desempeño de las economías sudamericanas con respecto al comportamiento mostrado por la economía mexicana a partir de su adhesión al TLCAN, y el papel que en ese sentido ha jugado el sector exportador de México.

En efecto, mientras América del Sur perdió participación en el mercado internacional de 3.34 por ciento en 1985 a 2.81 por ciento en 1998, México y la cuenca del Caribe aumentaron su cuota de 2.13 a 2.80 por ciento³⁹. Además, la participación de mercado de las economías del Cono Sur, aumentó en productos que no son dinámicos en el comercio mundial, es decir, en recursos naturales y manufacturas basadas en recursos

³⁷ Octavio Rodríguez, Prebisch: Actualidad de sus ideas básicas, Revista de CEPAL, No. 75, diciembre 2001.

³⁸ Mientras que en Asia, el comercio internacional ha operado como un motor de crecimiento de las economías de esa región. En efecto, los países del Sudeste de Asia han tenido un desempeño relativo mucho mejor al de América Latina tanto en términos de sus exportaciones manufactureras como en relación a la competitividad lograda.

³⁹ CEPAL, Serie de Desarrollo Productivo, No. 107, 2002, p. 25

naturales; mientras que México y la cuenca del Caribe, a través de la industria maquiladora, lograron mejorar su competitividad de manufacturas no basadas en recursos naturales pero haciendo uso intensivo de salarios bajos.

Al no haberse dado los cambios estructurales que eran necesarios para encauzar a las economías latinoamericanas por el sendero del crecimiento económico con equidad, difícilmente la afluencia de capitales foráneos podía contribuir de manera efectiva al desarrollo de la región, su contribución por lo contrario ha sido bastante limitada y en el caso de los capitales de cartera han tenido incluso elementos muy negativos cuando han sido utilizados con fines especulativos.

Y si bien en términos de las inversiones productivas ha habido algunas mejoras (sobre todo cuando el ejemplo lo proporciona México, que logró disminuir el alto grado de dependencia que registraban sus exportaciones de bienes primarios, al descender del 76.4 para 1965 al 23.4 para 1997); la gran mayoría de los países latinoamericanos presenta una media que está por encima del 50 por ciento. Es decir, siguen fuertemente enraizados en estructuras productivas tradicionales.(Ver cuadro No.3)

Cuadro No. 3
Participación de las exportaciones de productos primarios y manufacturados
intensivos en recursos naturales

1965-1997

País	1965	1997
Argentina	60.8	52.7
Barbados	8.9	17.4
Belice	21.9	31.8
Bolivia	97.9	53.8
Brasil	78.7	44.1
Chile	96.1	84.8
Colombia	92.8	74.7
Costa Rica	78.2	61.1
Ecuador	89.5	84.3
El Salvador	80.3	59.9
Guatemala	77.3	61.3
Honduras	87.3	64.9
Jamaica	63.8	64.8 (1996)
México	76.4	23.4
Nicaragua	83.3	48.6
Panamá	92.9	71.0
Paraguay	51.5	65.0
Perú	65.4	62.9
Trinidad y Tobago	90.0	81.5
Uruguay	12.3	26.7
Venezuela	99.4	94.7

Fuente: CEPAL, 2000

Al no haberse tampoco comprometido América Latina en el pasado con la meta de sustituir bienes de capital, mediante esfuerzos significativos en los campos de

formación de recursos humanos e investigación y desarrollo (I&D)⁴⁰, trunca al propio proceso de industrialización y la ineficiencia productiva y gubernamental se cobija en un sistema altamente proteccionista, cuyos costos se están aún pagando vía el excesivo endeudamiento externo y las secuelas de decisiones equivocadas en materia de política económica.

No contar además con políticas racionales de conservación y explotación de los recursos naturales con base en un crecimiento sustentable y programado, incide de manera muy negativa sobre las condiciones y calidad de vida de la población latinoamericana. La contaminación y degradación de los ríos, las costas y los mares, así como la deforestación de la flora y exterminio de no pocas especies animales, están ocasionando graves trastornos sobre los ecosistemas. Sequías más prolongadas o devastadoras inundaciones, empobrecen todavía más a la población de América Latina.

No obstante, como ya ha sido señalado de manera reiterada, el cambio de estrategia económica que liquidó al antiguo modelo de industrialización, tampoco ha resuelto la problemática antes expuesta; por el contrario, nuevos problemas se han generado con su instrumentación. La apertura económica careció de una programación ordenada y gradual que atendiera la corrección del tipo de fallas estructurales que presentan las economías latinoamericanas. Los países latinoamericanos se dejaron llevar por la corriente ideológica propia del fenómeno de la globalización de la economía mundial que centra sus bondades en el binomio comercio-crecimiento económico y cuyo corolario *sine qua non* es la liberalización de los mercados.

Cobra particular importancia el análisis de la incidencia del comercio internacional sobre el crecimiento económico de América Latina y viene a corroborar como ya se dijo antes la validez de la primera hipótesis, es decir que “ la apertura

⁴⁰ En la década de los noventa por ejemplo, el gasto público (según datos de la CEPAL) en educación en América Latina, estimado como porcentaje del PIB, aumentó de 2.9 por ciento del producto en el bienio 1990-1991 a 4 por ciento en 1998-1999, pero éste es insuficiente si se le compara con las necesidades que se tienen en esa materia. Además, las recomendaciones hechas por la UNESCO, aluden a un aumento de la inversión educativa del 8 por ciento del PIB. En el caso de las economías miembros de la OCDE el gasto público en educación gira alrededor del 5 por ciento del producto.

económica de América Latina, no sólo no ha generado un crecimiento económico sostenido, ni ha transformado el carácter de sus estructura productiva y de exportaciones sino por el contrario ha acentuado la vulnerabilidad financiera de la región, volviéndola más indefensa ante los *shocks* financieros externos⁴¹.

Prueba asimismo que la liberalización *per se* deja de lado cuestiones de suma importancia para el crecimiento y desarrollo de América Latina, entre las cuales destacan el propio comportamiento de los países desarrollados y en desarrollo, a saber:

- 1) los mercados desarrollados siguen siendo altamente proteccionistas en sectores donde América Latina registra una mayor competitividad internacional. Las barreras arancelarias, técnicas, subsidios a la producción y exportación, así como cuotas de mercado comprenden el entramado andamiaje de sus políticas comerciales;
- 2) las profundas transformaciones experimentadas en la última mitad del siglo XX por el orden económico y político mundial y el pobre papel que al respecto ha asumido América Latina, debido en buena medida a la falta de un verdadero liderazgo político que atienda factores centrales inherentes al desarrollo social y a una mejor inserción de la región en la División Internacional del Trabajo; denominada en términos actuales: economía global.

Una mirada retrospectiva en la historia económica moderna apoya esta última aseveración. Desde la Revolución Industrial hasta la era de la Economía Digital han cambiado drásticamente los actores y los modos de producción. Sin embargo, un eje común los identifica. En una y otra época, han sido y seguirán siendo los esfuerzos en materia de investigación y desarrollo (I&D) los principales detonadores de las transformaciones experimentadas por la estructura productiva mundial; concentrándose en aquellos países que han tenido la capacidad de interrelacionarse de manera adecuada con factores clave, tales como:

⁴¹ Ver el apartado relativo a las hipótesis planteadas.

- i) una eficiente asignación de los recursos internos en un entorno económico y productivo altamente competitivo,
- ii) una participación en la división del trabajo (interna e internacional) que haga posible una acumulación creciente del capital;
- iii) el desarrollo de un mercado interno fuerte al tiempo que se diversifica una oferta exportable con alto valor agregado.

A diferencia de otras naciones (inciso i), principalmente asiáticas y europeas, América Latina no fue capaz de visualizar, en los años sesenta y los setenta, en su justa dimensión las transformaciones que se estaban gestando en el orden económico internacional con el surgimiento de otros polos de desarrollo y el papel que la región podía jugar en la nueva División Internacional del Trabajo que se estaba gestando, si hubiera sido capaz de realizar los ajustes y modificaciones estructurales requeridas por su aparato productivo.

El caso de Japón, durante ese periodo es particularmente ilustrativo: al no contar con recursos naturales, intensifica sus esfuerzos en la formación del capital social. Vía recursos humanos altamente calificados, logra obtener de la tecnología occidental - europea y estadounidense- la fuente de su fortaleza industrial; captando la demanda internacional a través de la calidad y el precio de productos en sectores de vanguardia.

En la década de los ochenta, el ejemplo lo proporcionan los llamados países de reciente industrialización: Corea del Sur, Taiwán, Singapur y Hong Kong. En efecto, mientras América Latina se debatía entre la recesión económica y las deudas contraídas con la banca privada internacional, esas naciones salían incólumes de la crisis de los ochenta. Ello es relevante no sólo por no haber quedado atrapadas por el endeudamiento externo y las implicaciones que ello conlleva, sino porque en un plazo relativamente breve logran rebasar con creces el producto *per cápita* latinoamericano, cuando veinte años atrás, las dimensiones de sus economías y el desarrollo social alcanzado las situaban por debajo de América Latina.

En otro contexto, pero igualmente importante, Europa Occidental ejemplifica lo que hay que hacer cuando se está frente a disyuntivas donde la toma de decisiones es crucial para el presente y el futuro de las naciones. Los europeos no se quedaron de brazos cruzados con sus economías empobrecidas por la Segunda Guerra Mundial y por el desplazamiento de Europa - del poder económico y político mundial - a favor de Estados Unidos. Por el contrario, hicieron acopio de fuerzas y lucharon por la unión, cuando la historia de esos países había sido escrita por los conflictos militares.

La estrategia económica seguida por la UE privilegió a la integración regional y según lo prueban sus alcances, ha sido el más grande acierto de los líderes políticos europeos de antes y de ahora le ha permitido a la Unión Europea redimensionar a su favor el papel que juega en el continente europeo y en el mundo. La integración regional se ha convertido en la principal herramienta para hacer frente a los desafíos de la globalización de la economía mundial⁴².

En lo que a la acumulación del capital se refiere (inciso ii), de acuerdo a la teoría económica, el ahorro nacional aumenta el capital por trabajador y al hacerlo, la producción por trabajador se incrementa también. Empero, al importar bienes y servicios, hay otros países que están exportándolos, afectando con ello los precios relativos, la distribución del ingreso y la producción local. Por lo que, si bien la distribución de los recursos hace que aumenten el nivel de la producción y la riqueza, una vez concluida esa etapa, el crecimiento del PIB tiende a descender, a menos que uno o más de los siguientes factores contribuyan a mantenerlo e incluso elevarlo; es decir, si:

- 1- la distribución del ingreso real eleva la tasa del ahorro nacional y genera -vía el mercado de capitales- mayores tasas de inversión productiva;
- 2- al disminuir los precios relativos de los bienes de inversión, el ahorro nacional contribuye a financiar mayores montos de inversión real;

⁴² Sus objetivos tendrían que haberse dirigido a cambiar la composición de su oferta exportable altamente concentrada en bienes primarios y manufacturas basadas en recursos naturales.

- 3- la inversión productiva extranjera (IED) ingresa en mayores montos al país y lo hace en forma sostenida;
- 4- la distribución del ingreso o una nueva presión competitiva hace que las personas *obtainan mayores niveles de capacitación económicamente útil*;
- 5- la eficiencia del trabajo y del capital mejora con las importaciones de bienes tecnológicos, al transmitir éstos un *know how* que contribuya a ello y se cree asimismo una mayor presión competitiva sobre los productores locales

En cuanto a la estrategia del desarrollo de un mercado interno que incluya como una línea central de la misma, a la exportación de bienes con un alto valor agregado (inciso iii), es importante señalar que el éxito de dicha estrategia requiere de la incorporación constante de los avances tecnológicos. Los cambios e innovaciones tecnológicas no sólo modifican la estructura de los costos de producción, haciendo más eficiente el proceso productivo, sino que el avance tecnológico permite asimismo potenciar los beneficios derivados de la división del trabajo (interna e internacional) y los que se obtienen de una tasa de acumulación de capital más alta.

Las mejoras tecnológicas (nuevos bienes y mejores formas de producirlos; es decir, innovaciones constantes en el *know how*) sólo pueden lograrse si la economía en cuestión cuenta con una infraestructura científica y tecnológica sólida que sea capaz de desarrollar ese tipo de bienes o al menos adecuar a las necesidades internas los bienes tecnológicos importados⁴³. En la literatura económica, al primer factor se le conoce como proceso de innovación tecnológica y al segundo como proceso de difusión tecnológica. Ambos son de suma importancia para la modernización de las economías y el logro de una mayor eficiencia del aparato productivo en su conjunto. La formación de capital social es en ese sentido crucial⁴⁴.

⁴³ En el caso de América Latina, difícilmente se puede atacar esta problemática con seriedad, en tanto que la prioridad que se otorga a la educación refleje la siguiente situación: el gasto público (estimado como porcentaje del PIB) sólo alcanzó el 2.9 por ciento para el bienio 1990-1991 y el 4.0 por ciento para 1998-1999. Además, en América Latina la calidad de la educación está muy segmentada, en desmedro de los alumnos pertenecientes a hogares de bajos ingresos.

⁴⁴ Si comparamos por ejemplo el porcentaje de egresados en ciencias naturales, ingeniería y agricultura como porcentaje del total de la enseñanza terciaria, en el caso de América Latina registra el 26.6 por ciento

Existe un número cuantioso de estudios a ese respecto; en ellos se abordan además las características estructurales y las políticas económicas que inciden favorablemente en el crecimiento económico. Organismos internacionales tales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y el Banco Mundial ⁴⁵ coinciden en señalar que en la historia moderna, es el avance tecnológico el que mayor peso ejerce sobre el crecimiento económico.

Sin esos avances tecnológicos, los beneficios iniciales - derivados de las mejorías de la división del trabajo o por una mayor acumulación de capital - tienden a decaer, dejando en claro que los detonadores del crecimiento económico sostenido son los avances en la ciencia y la tecnología. Inicialmente, todo proceso de liberalización comercial fomenta el crecimiento económico, pero una vez concluida la distribución de los recursos a la que dicho proceso da lugar, el crecimiento tiende a descender. Asimismo, la tasa de retorno de acumulación de capital, producto de las nuevas inversiones (entrada de IED) también disminuye con el tiempo, excepto que nuevos avances tecnológicos creen oportunidades de inversiones rentables.

América Latina sin embargo ha carecido de la voluntad política para ubicar en la cúspide de sus prioridades nacionales a esos factores. A los regímenes latinoamericanos les ha sido mucho más fácil importar bienes tecnológicos que asumir el compromiso de invertir de manera sistemática y ascendente en: a) la formación de recursos humanos altamente calificados; b) en investigación y desarrollo (I&D)⁴⁶ y c) diseminar a lo largo y ancho del aparato productivo las nuevas tecnologías. La falta de un verdadero liderazgo político en la región, inclina una y otra vez la balanza a la inmediatez; la explotación de los recursos naturales (en la mayoría de los casos irracional) es el sustento de la estrategia

en tanto que en las economías de reciente industrialización como China, Hong Kong, Malasia, República de Corea, Singapur y Tailandia, el 38.2 por ciento. Ver: CEPAL, *Globalización y Desarrollo Social*, 2002.

⁴⁵ Ver: *The Growth Competitiveness Index*, 2000 y particularmente: *Economic Growth and Growth Competitiveness: the fundamentals*, 2001.

⁴⁶ El gasto en ciencia y tecnología en América Latina es muy reducido. Según cifras para 1996-1991 éste apenas alcanzó el 3.1 por ciento del PIB frente al 27.9 por ciento de Asia, el 28.8 por ciento de Europa y el 38.2 por ciento de Norteamérica. Fuente: Instituto de Estadísticas de la UNESCO, *The State of Science and Technology in the World 1996-1997*, Montreal, 2001.

de crecimiento económico y la formación del capital social -pilar de la transformación social y económica - ha quedado relegada.

La profunda dependencia tecnológica sigue siendo un factor que incide de manera negativa sobre las economías latinoamericanas. La competitividad internacional mostrada por los bienes manufacturados producidos en la región es insuficiente; está basada en los bajos costos laborales de la mano de obra latinoamericana. Y si bien la apertura económica ha permitido la importación de tecnologías de punta, su difusión no se ha hecho extensiva al aparato productivo como un todo y tal como lo demuestra el estudio del nuevo modelo de desarrollo basado en la apertura económica y los mercados externos, la instrumentación del mismo ha dado lugar a una nueva y compleja realidad. Los problemas del pasado no han sido superados pero ahora a ellos se suman nuevas problemáticas.

El Nuevo Modelo de Desarrollo de América Latina.

La apertura económica de América Latina con base al nuevo modelo de desarrollo adoptado en la década de los noventa, fue vista como la medida indispensable para terminar con estrategias de crecimiento y desarrollo industrial ineficientes, asociadas a la protección y a altos niveles de intervención estatal en la actividad económica. Insertarse en la economía global a partir del modelo neoliberal, representaba por el contrario la mejor forma de aprovechar las oportunidades que ésta ofrecía y el medio idóneo para salir del atraso tecnológico e incorporarse al progreso y al crecimiento económico mundiales.

⁴⁷ En la década de los noventa en América Latina se registró un incremento importante en los flujos de capital procedentes del exterior. Este forma parte del fenómeno que durante esos años se observó a nivel mundial. En 1998, los flujos de inversiones directas en el mundo establecieron un récord histórico de más de 650 mil millones de dólares; casi 40 por ciento más que en 1997 y de los cuales los países en desarrollo fueron los que captaron más del 70 por ciento. Ver: Otto Boye Soto, "Tendencias de la Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, SELA, Revista Capítulos, Finanzas, Inversión y Crecimiento, Edición No. 59, mayo-agosto del 2000.

Con la adopción de esta visión se da un giro radical en las políticas económicas de los países latinoamericanos. El Consenso de Washington pone en entredicho la filosofía estatista que acompañó por décadas al desarrollo industrial de la región y por ende al modelo de sustitución de importaciones; y formula en contrapartida una nueva estrategia de crecimiento económico basada en los mercados externos y en el predominio del sector privado en la actividad productiva.

El Consenso de Washington fue de hecho el detonador de toda una serie de reformas “estructurales” que se sucedieron en América Latina y que culminaron con la apertura económica y la privatización de los activos públicos. Con miras a impulsar nuevamente el crecimiento de sus respectivas economías, los gobiernos de la región se centraron en alcanzar una macroeconomía estable (equilibrio fiscal y baja inflación) acorde con los lineamientos dictados por el Fondo Monetario Internacional.

Gracias a la instrumentación de esta nueva estrategia, importantes montos de recursos procedentes del exterior volvieron a dar liquidez a las economías latinoamericanas, fuertemente descapitalizadas por los efectos devastadores de la deuda externa⁴⁸ que hacía imposible el sostenimiento de un modelo de desarrollo industrial, vigente por más de medio siglo, pero que no había sido capaz de lograr la autonomía financiera que requería su funcionamiento y por ende continuidad.

Con la adopción del nuevo modelo de desarrollo, tanto la estructura productiva como el cuadro institucional y normativo se verían sometidos a reformas estructurales importantes que incidirían en la conducta de los agentes económicos y en el comportamiento del aparato productivo e institucional latinoamericano, y por supuesto,

⁴⁸ Deuda externa que no sólo marca un periodo de crisis económica muy severa, sino que sigue gravitando sobre las posibilidades de la región de alcanzar un crecimiento sostenido. El monto actual de la misma es superior a la que en el 2000 se registró: 750,855 millones de dólares frente a 460,952 millones de dólares en 1991. Siendo para el 2000 las economías más endeudadas de la región: Brasil (235 mil millones de dólares), México (163,200 millones de dólares) y Argentina (147 mil millones de dólares); aunque proporcionalmente al tamaño de su PIB el resto de las economías de América Latina y el Caribe también pueden ser consideradas como altamente endeudadas. Según datos de la CEPAL.

en los propios factores de producción⁴⁹. La instrumentación del modelo neoliberal⁵⁰ cambia drásticamente el papel del Estado en la actividad económica. La privatización de las empresas públicas, le transfiere de facto al sector privado un enorme poder. Entre 1985 y 1992 se privatizaron en América Latina más de dos mil empresas públicas en muy variados campos de la actividad económica: bancos, seguros, aerolíneas, carreteras, puertos, electricidad, petróleo, minería y comercio, etc.

El monto aproximado de esas operaciones alcanzó durante ese periodo un valor aproximado de 97 mil millones de dólares; pero si se sumaran los ingresos derivados de las ventas de activos públicos de 1990 a 1997, los montos serían todavía más elevados ya que durante ese periodo se abrieron a la inversión privada sectores reservados para la acción estatal.

Los objetivos de la nueva estrategia de desarrollo pueden sintetizarse en tres grandes rubros: a) controlar la inflación - vía políticas macroeconómicas sanas - ; b) elevar la productividad y hacer por consiguiente competitivas a las economías de la región en los mercados externos; c) retomar el sendero del crecimiento económico pero sin descuidar la estabilización macroeconómica. Difícilmente se puede estar en contra de estos propósitos; sin embargo, al analizar las medidas instrumentadas para alcanzarlos, saltan a la vista los graves problemas creados. En efecto, al carecer de una visión integral y de largo aliento, las soluciones propuestas han derivado en una problemática sumamente compleja para la cual los gobiernos de la América Latina no parece estar a la altura de los desafíos que tienen frente a sí.

⁴⁹ Estas transformaciones pueden observarse a nivel micro, medio y macroeconómico y en el plano de la conducta cotidiana como señala Jorge Katz "en los agentes económicos individuales, en la estructura y comportamiento de sectores específicos de actividad y mercados particulares de factores - capital, trabajo, tecnología, tierras- y finalmente en el ámbito agregado de las instituciones, los marcos regulatorios y las normas y los hábitos de conducta de la sociedad como un todo. Estamos en presencia de un proceso de co-evolución del sistema en el que lo económico, lo tecnológico y lo institucional - pese a tener dinámicas propias se retroalimentan a través del tiempo". Ver mismo autor, "Cambios en la estructura y comportamiento del aparato productivo latinoamericano en los años 1990: después del Consenso de Washington", CEPAL, Santiago de Chile, enero del 2000, p.5

⁵⁰ Las manifestaciones más evidentes del nuevo modelo de desarrollo son la apertura de las economías a la competencia externa, la desregulación de los mercados y la privatización de los activos públicos.

Claroscuros del Comercio Exterior Latinoamericano

Con la apertura económica, la base arancelaria de las economías latinoamericanas experimenta cambios cualitativos y cuantitativos muy importantes. De manera unilateral, todos los países de la región procedieron a eliminar las prohibiciones y restricciones cuantitativas al comercio exterior, al tiempo que hacían descender en forma considerable sus niveles arancelarios. Unos con mejores resultados que otros logran aumentar sus exportaciones y reducir los altos índices inflacionarios padecidos a lo largo de la década de los ochenta. En efecto, de una tasa inflacionaria, cuyo promedio anual para el periodo 1980-1990 fue del orden del 400 por ciento, para el año 2000, América Latina mostraba una situación radicalmente distinta: 9.2 por ciento de inflación promedio.

La apertura económica introdujo también un mayor dinamismo a las relaciones de América Latina con el exterior. Ello se observa con toda claridad cuando se contemplan los flujos de su comercio con otras naciones del mundo y son estudiados a la luz de largos periodos de tiempo ya que permiten afinar aún más el análisis cualitativo. En efecto, con la apertura, la tasa de crecimiento de las exportaciones se incrementó, al pasar del 2.1 (1945-1980) al 9.4 por ciento para el periodo 1990-2000, pero el ritmo de las importaciones fue mayor. Estas últimas se elevaron del 5.9 al 12.8 por ciento para los periodos antes señalados. Es decir, la dinámica del comercio exterior (exportaciones versus importaciones) imperante en el antiguo modelo de desarrollo industrial no se modificó con la introducción del nuevo modelo con base a la apertura.

Los datos que arroja la Década Perdida aluden a una tasa negativa de 0.8 por ciento de las importaciones, debido a la conjunción de tres fenómenos que ocurrieron en forma simultánea: la caída del poder adquisitivo, la falta de divisas y la cerrazón del financiamiento externo, y si bien las exportaciones registraron durante esa época una tasa de crecimiento positiva del 4.4 por ciento, los ingresos derivados de las mismas fueron insuficientes ante la brutal caída del PIB latinoamericano y la necesidad de atender el servicio de la deuda externa. (Ver cuadro No. 4)

Cuadro No.4
Desempeño global latinoamericano en la ISI y en la década de los 90's (%)

	1945-1980	1980-1990	1990-2000	2000
Tasa anual de inflación	20.0	400.0	170.5	9.2
Tasa de crecimiento de las exportaciones	2.1	4.4	9.4	11.1
Tasa de crecimiento de las importaciones	5.9	-0.8	12.8	12.3
Tasa de crecimiento del PIB	5.6	1.2	3.3	4.3
Tasa de crecimiento del PIB <i>per cápita</i>	3.1	-1.8	1.6	2.2
Porcentaje de hogares pobres	35.0	41.0	38.0	38.0

Fuente: CEPAL, 2000. Nota: para el 2001 el crecimiento del PIB fue de 0.6 por ciento.

El nuevo modelo de desarrollo tampoco ha logrado romper con la fuerte dependencia de la región con respecto al ahorro externo. Por el contrario, nuevas formas de relacionarse financieramente con el exterior la han acentuado. La participación que registran las exportaciones de América Latina en los mercados externos no indican que las economías latinoamericanas se estén insertando en mejores condiciones en la economía internacional⁵¹.

Las cuotas de mercado con las que participa América Latina en los mercados mundiales son muy bajas y no se observan cambios significativamente diferenciados del pasado reciente. Cuando finalmente algunas de las economías latinoamericanas (como las exportadoras de petróleo) logran romper el círculo vicioso que presenta el abultado diferencial entre los precios de las exportaciones de las materias primas y las importaciones de bienes de capital, las debilidades estructurales producto de la dependencia financiera y tecnológica, actúan en su contra, evidenciando la incapacidad mostrada para asumir un papel de mayor relevancia en el comercio internacional.

⁵¹ Son pocos los especialistas que se dedican a analizar el impacto de las profundas transformaciones que América Latina ha experimentado en términos medio y macroeconómico a partir de la instrumentación del nuevo modelo de desarrollo. La mayor parte de los estudios se centran en el comportamiento macroeconómico, descuidando estos dos niveles que tienen que ver con la economía real, la de los productores y los consumidores; la sociedad civil.

Al comparar a las economías más grandes de la región con algunas de las pequeñas, el rasgo común que presentan (excepto México) es su baja participación en las importaciones mundiales. Brasil con 1.01 por ciento; Argentina 0.51 y Chile 0.32; mientras que Costa Rica posee el 0.12; Guatemala el 0.8 por ciento y República Dominicana el 0.10 por ciento. México es el único país que registra índices más elevados: 2.24 por ciento; inducidos por la influencia que sobre la economía mexicana ejerce el TLCAN. Brasil descendió del 1.37 por ciento en 1985 al 1.01 en 1998. (Ver cuadro No.5)

Cuadro No.5

América Latina y el Caribe: Participación en importaciones mundiales (1985-1998)

Cuota de Mercado			
Países	1985	1998	Diferencia
Argentina	0.37	0.51	0.14
Chile	0.23	0.32	0.09
México	1.55	2.24	0.69
Costa Rica	0.07	0.10	0.03
El Salvador	0.04	0.05	0.01
Guatemala	0.06	0.08	0.02
Honduras	0.05	0.07	0.02
República Dominicana	0.08	0.10	0.02
Bolivia	0.04	0.02	-0.02
Brasil	1.37	1.01	-0.36
Colombia	0.24	0.24	0.00
Ecuador	0.17	0.11	-0.06
Paraguay	0.03	0.03	0.00
Perú	0.17	0.12	-0.05
Uruguay	0.07	0.06	-0.01
Venezuela	0.66	0.41	-0.25
Nicaragua	0.02	0.02	0.00
Barbados	0.02	0.00	-0.02
Cuba	0.03	0.02	-0.01
Haití	0.03	0.01	-0.02
Jamaica	0.04	0.04	0.00
Trinidad y Tobago	0.10	0.04	-0.06
Guyana	0.02	0.01	-0.01
Panamá	0.10	0.05	-0.05
Surinam	0.02	0.01	-0.01

Fuente: Jorge Katz y Giovanni Stumpo, Regímenes Competitivos Sectoriales, Productividad y Competitividad Internacional, CEPAL, 2001

Todos estos indicadores nos permiten corroborar la segunda hipótesis, es decir que: “al ser América Latina altamente dependiente de las importaciones de bienes tecnológicos, toda recuperación económica tiende a traducirse en mayores importaciones, sin que en paralelo ello se traduzca en una mayor competitividad internacional. El tipo de intercambio comercial que la región mantiene con el exterior y las cuotas de mercado en el comercio internacional constituyen en ese sentido pruebas contundentes”⁵²

Por lo que, más que la apertura de la economía mexicana hacia el exterior, la influencia del TLCAN ha sido decisoria en el comportamiento y en el tipo de inserción que México ha logrado en la década de los noventa en la economía global. Entre 1995 y 2000, las exportaciones mexicanas se alejan considerablemente de la capacidad exportadora del resto de los países latinoamericanos tanto en términos cuantitativos como cualitativos. Las cifras no dejan lugar a dudas. Las exportaciones de México en la última mitad de la década de los noventa, han roto récords históricos: de 33.3 por ciento que representaban en el total exportado por América Latina y el Caribe en 1995, aumentan en 1999 al 44.4 por ciento y al 46.3 por ciento para el año 2000⁵³. Es decir, México exporta lo que en conjunto realiza el resto de las economías latinoamericanas.

Desde la perspectiva cualitativa, si bien existen diferencias entre el comportamiento del comercio exterior mexicano con el del resto de los países de América Latina, también hay semejanzas que les unen en una misma problemática económica y social⁵⁴. Abrir las economías de la región de manera indiscriminada, asignándole al sector privado - bajo el supuesto de una mejor asignación de los recursos - y en particular a la inversiones externas, el papel principal en el crecimiento y desarrollo de la región; no ha probado ser la mejor decisión.

⁵² Ver apartado conceptual, tercera hipótesis.

⁵³ José Antonio Ocampo, Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2000. Ver gráfica No. 1 relativa al comportamiento de las exportaciones latinoamericanas (capítulo: Comercio y Crecimiento Económico: cuestiones a dilucidar)

⁵⁴ Mientras el sector exportador (35 por ciento de la planta productiva) logró crecer 15 por ciento entre 1987-2002, el resto del aparato productivo (65 por ciento) estuvo ligado a la tasa de crecimiento de la economía.

Primero, porque el entorno económico generado por la apertura indiscriminada de las economías latinoamericanas (México incluido) afectó de manera sensible los eslabonamientos productivos de la cadena interna, desencadenando con ello problemas de muy diversa índole, entre los cuales destaca el elevado desempleo. Segundo, si los gobiernos de la región esperan que las empresas multinacionales por sí solas sean las que encabezen el esfuerzo de vincular dichas cadenas productivas, tendrán que esperar al infinito. Las filiales de las empresas multinacionales operan dentro de un circuito de comercio cerrado, denominado comercio intra firma.

De hecho, el suministro de insumos provenientes de diversas zonas del mundo, forma parte integral de su estrategia de desarrollo y de producción a escala mundial. Obedece a la lógica de la corporación por optimizar sus ganancias y diversificar los riesgos políticos u otros que pueden ocasionarles sus operaciones en muy diversas partes del mundo. Para inducir cambios en el comportamiento de las empresas multinacionales, los gobiernos latinoamericanos tendrán que diseñar estrategias específicas dirigidas a vincular las cadenas productivas y el uso de insumos nacionales por parte de las filiales extranjeras.

Al respecto hay toda una metodología desarrollada por la UNCTAD con base a las experiencias de otros países⁵⁵, en la que los proveedores (reales o potenciales) pueden seleccionarse teniendo en cuenta su voluntad por atender las necesidades de las filiales extranjeras. Y la voluntad se puede probar viendo si cumplen ciertos criterios de auto mejora, con alguna orientación exterior y un apoyo mínimo durante la fase inicial de selección de los futuros proveedores.

Otros criterios a utilizar son las comparaciones del nivel tecnológico y las evaluaciones del nivel de calificaciones del personal. Entre los criterios específicos que en otras regiones del mundo han probado ser efectivos, están: i) el tamaño de la empresa, ii) la capacidad de producción, iii) la certificación ISO y iv) la edad. Sin embargo, uno de los elementos de mayor peso es la voluntad de los directivos de la empresa de aplicar el

⁵⁵ UNCTAD, Informe sobre las Inversiones en el mundo, 2001, pgs. 40-47

principio de mejoras constantes y su disposición a modernizar el funcionamiento operativo de la misma. Un programa de esta naturaleza exige, de acuerdo a la UNCTAD⁵⁶ que se cumpla con las siguientes condiciones:

- 1) Un diálogo fructífero entre sector público y el privado en el que participen todos los interesados, en particular las filiales extranjeras (especialmente los departamentos de compra), las asociaciones de proveedores, las cámaras de comercio, los bancos, los proveedores de servicios, los sindicatos y organismos oficiales encargados de la promoción de las inversiones, las sociedades de desarrollo y las autoridades y organismos responsables de las zonas industriales y el desarrollo de las mismas.
- 2) La selección de las industrias beneficiadas debe partir de los siguientes criterios: a) las prioridades de desarrollo sectorial del país deberá ser el punto de partida, tomando como uno de sus ejes rectores, cuáles y cuántas son las filiales extranjeras y las empresas locales dispuestas a participar; b) cómo encaja la IED en la estrategia general de desarrollo del país y específicamente en la estrategia de creación y de fomento a la capacidad de producción interna.
- 3) En resumidas cuentas, esta clase de programas se sitúan en la intersección de dos conjuntos de programas y de políticas públicas, a saber: a) los que persiguen el fomento de las unidades productivas nacionales (particularmente las pequeñas y medianas empresas) y b) los que tienen como objetivo central el fomento de la IED. Los primeros son convenientes por sí mismos, ya que un sector empresarial vigoroso es el sustrato intrínseco al crecimiento económico y al desarrollo. Haber logrado vincular a las cadenas productivas es el factor más importante del éxito obtenido. En cuanto a los segundos, los programas de fomento de las IED buscan no sólo contar con un mayor monto de inversiones sino que de manera fundamental en ellos se atiende la calidad

⁵⁶ *Ibidem*

de la inversión, incluidas las oportunidades que ésta ofrece en materia de los enlaces productivos.

En cuanto a la tercera hipótesis planteada, es decir: "el comercio exterior –pilar de la nueva estrategia económica de América Latina, no ha actuado como la palanca de desarrollo esperada. La composición de la oferta de bienes exportables presenta un escaso valor agregado y la mayor parte de las economías de la región basan su oferta exportable en bienes primarios. Las cadenas productivas internas registran una fuerte desarticulación, producto de la apertura indiscriminada a la que dio lugar la nueva estrategia"⁵⁷. Al respecto cabe señalarse que si bien la reestructuración productiva experimentada por América Latina durante los años noventa elevó la productividad y condujo a una mayor especialización del sector manufacturero, al olvidarse las políticas públicas del encadenamiento de las pequeñas y medianas empresas, la apertura indiscriminada ocasionó severos daños a la planta productiva latinoamericana.

Ello corrobora una vez más la validez de la hipótesis antes planteada. En efecto, muy pocas ramas industriales lograron cerrar la brecha de la productividad laboral internacional, la mayoría de las unidades productivas padecen el ensanchamiento de la misma. La disfuncionalidad que hoy se observa en el aparato productivo latinoamericano es cada vez mayor. Junto a la modernización de algunas ramas productivas, el desempleo estructural ha ido cobrando fuerza y ello es en extremo grave. El empleo constituye el vínculo más importante entre el desarrollo económico y el desarrollo social. El empleo aporta el 80 por ciento de los ingresos de los hogares en América Latina y el Caribe⁵⁸. La generación de empleos de calidad constituye otro grave problema. Pero no se observan medidas conducentes a remediar dichos males.

Frente a la concentración económica y a las estructuras oligopólicas de los mercados, las pequeñas y medianas empresas - generadoras de una parte sustantiva del

⁵⁷ Ver hipótesis formuladas en el apartado correspondiente.

⁵⁸ CEPAL, Se agudizan los rezagos sociales en América Latina. Ver: [http:// www.eclac.cl/](http://www.eclac.cl/)

empleo – pierden fuerza e importancia económica; incluso muchas de ellas se ven obligadas a competir con una economía informal que crece a pasos agigantados, pulverizando los esfuerzos de esas unidades productivas que se niegan a desaparecer, pero cuyo destino final de no tomarse las medidas pertinentes, parece ser la economía informal. De ahí que las políticas macroeconómicas no hayan logrado ejercer un efecto significativamente positivo sobre la llamada microeconomía. La creación de empleos sigue a la deriva. Esta solo será posible y tendrá efectos duraderos cuando las actividades económicas sean competitivas a largo plazo.

Otra clara evidencia del atraso tecnológico y por ende de la falta de competitividad de la planta productiva es la posición que guarda América Latina en el comercio internacional. Mientras las exportaciones latinoamericanas de manufacturas con media y alta tecnología representaron respectivamente el 3 y 4.1 por ciento en 1998, las economías asiáticas de reciente industrialización alcanzaron para ese mismo año y rubros, el 27.6 y el 11 por ciento⁵⁹. La pérdida de competitividad del aparato industrial latinoamericano ocasionó que la región no pudiera aprovechar el vacío dejado por los países industrializados - tanto en el comercio internacional de bienes manufacturados de tecnología media como en el de bienes industriales que incorporan alta tecnología - ante la transformación productiva que estaban experimentando.

La disminución de la participación del mundo desarrollado en las exportaciones mundiales de manufacturas de tecnología media (que descendió del 89 por ciento en 1985 al 80.3 por ciento en 1998) y la de los bienes industriales con tecnología alta que también bajó del 83 por ciento al 66.4 por ciento, favoreció a las economías asiáticas que no han cesado en sus esfuerzos de formar recursos humanos altamente calificados e invertir en I&D⁶⁰. Es decir, después de casi dos décadas de ajustes y de reformas estructurales, América Latina no ha logrado emerger como una región exportadora de bienes con alto

⁵⁹ Michael Mortimore y Wilson Peres, *La Competitividad Internacional de América Latina y el Caribe*, CEPAL, 2001.

⁶⁰ Entre las actividades de I&D que mayor dinamismo han presentado en los años noventa han sido: electrónica, industrias de proceso continuo, ingeniería, automotriz y confección de prendas de vestir. En ellas se han abierto oportunidades de mercado para los países en desarrollo, especialmente en actividades

valor agregado, como tampoco ha sido capaz de dotarse de nichos de mercado que le permitan incrementar los ingresos en divisas.

En el mejor de los casos, algunas economías latinoamericanas parecen estar especializándose en manufacturas que incorporan tecnología media y baja, pero su participación en las cuotas de los sectores dinámicos sigue siendo inferior a la cuota registrada por las economías asiáticas. Son los bienes primarios los que prevalecen en la oferta exportadora de América Latina: 13.8 por ciento para 1998 frente a 6.7 por ciento de bienes con baja tecnología. (Ver cuadro No.6)

Cuadro No.6

**Cuotas en el mercado mundial, según tipo de exportación 1985-1998
(porcentajes)**

Tipo de Exportación	Países Industriales		Países en Desarrollo		Asia en Desarrollo		América Latina	
	1985	1998	1985	1998	1985	1998	1985	1998
Recursos naturales	37.8	43.2	62.1	56.8	29.7	27.4	12.3	13.8
Manufacturas basadas en rec. nat	68.1	69.5	31.3	30.5	12.4	14.4	6.5	6.2
Manufacturas no basadas en rec. nat	82.4	69.7	17.5	30.3	11.6	22.1	2.5	4.3
-Baja tecnología	51.5	35.5	48.5	64.5	39.1	49.8	4.0	6.7
-Tecnología media	89.4	80.3	10.6	19.7	5.2	11.6	2.4	4.5
Alta tecnología	83.0	66.4	17.0	33.6	11.3	27.6	2.0	3.0
Otros	71.1	62.2	28.9	37.7	6.4	11.0	4.1	4.1
TOTAL	68.7	65.8	31.1	34.2	16.0	21.5	5.6	5.7

Fuente: Michael Mortimore y Wilson Peres, La Competitividad Internacional de América Latina y el Caribe: las dimensiones empresarial y sectorial, 2001.

La falta de competitividad de América Latina se puede observar desde muy diversas perspectivas. Los llamados sectores dinámicos son otro ejemplo. En ellos, las economías asiáticas dan una prueba más a América Latina que si se quiere se puede. En efecto, mientras las exportaciones de América Latina registraban en sectores dinámicos

con alta tecnología (electrónica) y con baja tecnología (confecciones), y en menor medida en actividades de nivel tecnológico medio, es decir en la rama automotriz e industrias de proceso continuo y de ingeniería.

una participación del 43.4 por ciento en 1998 (influida además por la participación de México que representa el 25.1 por ciento), los países asiáticos: Corea del Sur, Hong Kong, Taiwán y Singapur registraron el 61.8 por ciento. Acontece lo mismo cuando se incluyen a otros países provenientes del continente asiático, como son los casos de: Indonesia, Malasia, Filipinas y Tailandia; los cuales han logrado mejorar cualitativamente la composición de sus exportaciones al alcanzar los sectores de mayor dinamismo dentro del total exportado el 63.4 por ciento. (Ver cuadro No. 7)

Cuadro No. 7

**Exportaciones de América Latina y países del este de Asia al mercado mundial
1985 y 1998**

Región (año)	Estrellas nacientes (a)	Estrellas menguantes (b)	Oportunidades perdidas (c)	Retiradas (d)	Total
América Latina (1985)	16.4	12.1	3.9	67.6	100.0
América Latina (1998)	43.4	18.8	2.9	34.9	100.0
América Latina, sin México (1985)	12.5	19.5	4.2	63.8	100.0
América Latina, sin México (1998)	28.2	28.2	3.0	40.6	100.0
México y Cuenca del Caribe (1998)	61.3	13.5	4.5	20.7	100.0
Corea, Hong Kong, Singapur y Taiwán (1998)	61.8	9.7	16.3	12.2	100.0
Filipinas, Indonesia, Malasia y Tailandia (1998)	63.4	14.1	1.1	21.4	100.0
China (1998)	64.0	13.6	11.2	11.1	100.0

Fuente: Mortimore y Peres, en base a datos de Competitive Analysis of Nations, 2001.

a) aquellos en los que un exportador gana cuota de mercado en sectores dinámicos

b) gana mercado en sectores rezagados

c) pierde cuota en sectores dinámicos

d) pierde cuota en sectores rezagados

Una amplia literatura aborda esta temática, pero en ella destacan las investigaciones realizadas por Katz y Stumpo y las de Mortimore y Peres. Su mérito deriva no sólo de la rica conceptualización teórica que aportan sino adicionalmente del sustento empírico que dan a sus aseveraciones. La base de datos del *Competitive Analysis*

of Nations de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL ⁶¹ les ha permitido evidenciar el insuficiente esfuerzo realizado por el aparato productivo latinoamericano para generar exportaciones con un mayor nivel de sofisticación.

La inclusión de bienes con un alto valor agregado en la oferta de bienes exportables sigue siendo por tanto una tarea pendiente. Asia, por el contrario -a pesar de la crisis financiera experimentada en 1997 y 1998, ha logrado mantener altos índices de competitividad internacional; mostrando que si es posible escalar etapas de un mayor desarrollo tecnológico, cuando existe una clara voluntad política por lograrlo.

Dan testimonio de ello, las tasas de crecimiento económico alcanzadas por el Sudeste de Asia para el 2001, 4.3 por ciento del PIB en un entorno donde el resto del mundo apenas logra crecer a una tasa del 1.3 por ciento del PIB y donde la participación del PIB de América Latina sólo alcanzó una tasa de crecimiento del 0.6 por ciento. Las proyecciones para el 2002 son incluso más favorables para el Sudeste de Asia (4.9 por ciento del PIB) y las de América Latina menos alentadoras (0.5 por ciento del PIB)⁶².

No cabe duda que cuestiones muy serias están fallando en los planes de desarrollo de las economías latinoamericanas. Que el abandono de la política industrial y la desarticulación de las cadenas productivas son factores que nunca debieron descuidarse.

⁶¹ Mismos autores, *La competitividad internacional de América Latina y el Caribe: las dimensiones empresarial y sectorial*, CEPAL, 2001, pgs.1-35

⁶² Reforma, Sección de Negocios, 14 de marzo del 2002

⁶⁵ Desde hace treinta años, Jorge Katz viene estudiando con un gran rigor académico y profesional el comportamiento del sector industrial de América Latina y son numerosas las obras que ha publicado sobre desarrollo tecnológico e industrial. En la actualidad funge como Director de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas y ha sustentado planteamientos analíticos y de reflexión teórica importantes que esclarecen muchos de los supuestos implícitos del análisis macroeconómico, para contrastarlos con los niveles medio y macroeconómico del comportamiento de las economías latinoamericanas.

⁶⁶ Jorge Katz, *op.cit.*, p. 7

⁶⁷ Las actividades que mayor dinamismo han presentado en los años noventa han sido: electrónica, industrias de proceso continuo, ingeniería, automotriz y confección de prendas de vestir. En ellas se han abierto oportunidades de mercado para los países en desarrollo, especialmente en actividades con alta tecnología (electrónica) y con baja tecnología (confecciones), y en menor medida en actividades de nivel tecnológico medio, es decir en la rama automotriz e industrias de proceso continuo y de ingeniería.

Bajo el nuevo modelo de desarrollo el aparato productivo estaba llamado a transformarse pero no a debilitarse hasta el punto de desaparecer. Entre las fallas más sorprendentes del aparato productivo latinoamericano es que sigue exportando prácticamente lo mismo que vendía al exterior décadas atrás.

Con la excepción de México, América Latina no ha logrado modificar la estructura de su oferta exportable. A los tradicionales productos primarios para la exportación, se suman cantidades adicionales, pero ante una demanda mundial que no crece en la misma proporción, los precios internacionales de ese tipo de bienes tienden a deprimirse. En los últimos diecisiete años esa ha sido la situación y Latinoamérica ha tenido que sufrir por precios internacionales en declive⁶⁸. La región ha trabajado más por menos ingresos. (Ver cuadro No. 8)

Cuadro No.8
Estructura del Valor Agregado Industrial
(Composición en %)

Sectores	Argentina				Brasil				México			
	70	80	90	98	70	80	90	99	70	80	90	99
01	15.6	17.3	14.3	12.6	18.8	23.7	22.9	22.2	12.0	14.9	13.7	15.7
02	9.9	11.0	8.5	15.7	9.9	7.8	7.0	8.4	8.4	12.4	12.9	16.4
03	25.5	28.3	22.8	28.3	28.7	31.5	29.9	30.6	20.5	27.3	26.7	32.1
04	21.4	22.7	24.3	22.9	16.3	14.4	15.2	18.0	26.1	21.8	22.7	22.0
05	19.7	20.3	26.3	26.0	25.9	27.2	27.8	28.3	23.3	24.9	25.5	23.2
06	41.1	43.1	50.7	48.9	42.2	41.6	43.1	46.3	49.4	46.7	48.2	45.1
07	33.4	28.6	26.5	22.7	29.1	26.9	27.1	23.1	30.2	26.0	25.1	22.8
08	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Sectores	Chile				Colombia				Perú			
	70	80	90	99	70	80	90	98	70	80	90	96
01	15.9	10.4	10.8	11.9	12.3	11.1	9.7	9.7	5.7	9.9	6.2	5.5
02	7.7	3.4	2.3	1.9	3.0	4.2	3.6	6.3	6.5	8.6	5.3	2.2
03	23.6	13.8	13.1	13.8	15.3	15.3	13.2	16.0	12.1	18.5	11.5	7.6
04	24.4	33.9	33.5	36.2	31.3	32.7	32.6	33.1	34.1	25.6	31.7	28.6
05	21.0	23.7	25.8	24.9	18.9	20.1	24.1	22.3	19.4	25.0	26.0	30.2
06	45.4	57.5	59.4	61.2	50.2	52.7	56.7	55.3	53.5	50.7	57.7	58.7
07	31.0	28.7	27.5	25.0	34.5	32.0	30.1	28.7	34.4	30.8	30.8	33.6
08	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

01 Sectores intensivos en ingeniería sin automóviles

02 Automóviles

03 Total sectores intensivos en ingeniería

04 Alimentos, bebidas y tabaco

05 Otros sectores intensivos en recursos naturales

06 Total sectores intensivos en recursos naturales

07 Sectores intensivos en trabajo. En el caso de Chile no ha sido incluida la producción industrial de cobre. En todos los casos no ha sido incluido el sector de la refinación de petróleo

Fuente: Jorge Katz y Giovanni Stumpo, elaborado con datos de CEPAL y BID.

⁶⁸ Ricardo Ffrench, América Latina y el Caribe: Políticas para la Inserción Regional en la Economía mundial, CEPAL y FCE, 1998.

En el cuadro antes citado, se puede observar como la participación de manufacturas intensivas en recursos naturales se ha convertido en la plataforma que sustenta la oferta exportable de las economías latinoamericanas. En efecto, mientras en los años setenta, la estructura del valor agregado industrial de Argentina comprende en 41.1 por ciento a sectores intensivos en recursos naturales, para finales de los años noventa, estos incrementan su participación en 48.9 por ciento. El caso de Brasil no difiere del anterior; del 42.2 por ciento que en la década de lo setenta representaban dichos sectores en el total de la estructura del valor agregado industrial brasileño, éstos se incrementa al 46.3 por ciento en 1999.

Chile fue el país que alcanzó el más alto porcentaje. Para 1999, el 61.2 por ciento de sus exportaciones estaban basadas en el uso intensivo de sus recursos naturales. Es obvio que la continuidad de un intercambio comercial basado en la explotación de los recursos naturales no sólo no favorece la entrada de divisas a las economías latinoamericanas, sino lo que es más grave aun, no requiere de recursos humanos altamente calificados; está llamado a competir en base al abaratamiento de los costos de la mano de obra.

El intercambio desigual - producto de la venta de bienes básicos versus la compra de bienes de capital – frena una y otra vez el crecimiento económico de América Latina. Los problemas generados en las balanzas comerciales de los países latinoamericanos tarde o temprano cobran sus respectivas facturas. Mientras los precios de los materias primas experimentan fluctuaciones hacia la baja, la alta elasticidad que presentan los bienes de alto valor agregado, favorece el alza de los precios de los mismos.

La oferta exportable de los países de la región, refleja además un doble comportamiento según el país del que se trate. México y Centro América, por ejemplo, se han ido perfilando en un modelo exportador en el que la maquiladora juega un papel central y en el que la mano de obra barata es uno de sus rasgos predominantes. En las economías del Cono Sur: Brasil, Argentina, Chile y Uruguay prevalece el procesamiento

de manufacturas basadas en recursos naturales; tales como: celulosa y papel, hierro y acero, aceites vegetales, harina de pescado, etc.; que al incorporar procesos automatizados e intensivos en capital, sólo logran generar pocos empleos.⁶⁹

En tanto América Latina no logre modificar la composición de su oferta exportable (incluidas las manufacturas), no podrá mejorar su inserción en la economía global. Parecieran verdades de Perogrullo, pero las acciones emprendidas bajo el amparo del nuevo modelo de desarrollo, no parecen estar encaminadas a revertir dicha situación. Lo cual es muy grave. De no modificarse la composición de las exportaciones latinoamericanas (es decir el modo de producción de las economías latinoamericanas) y de no trabajar unidos el sector público y el privado de manera sistemática y consistente por vincular las cadenas productivas con un enfoque de alta productividad, la problemática económica y social que se observa en la región tenderá a profundizarse, haciendo cada vez más difícil su solución.

América Latina está frente a una situación particularmente compleja. Los desafíos que tiene frente a sí son enormes; está obligada a insertarse en mejores condiciones en la economía global, pero para ello debe superar fallas de una gran magnitud. Requiere de una transformación a fondo de su aparato productivo que le lleve a incorporar mayor valor agregado tanto en la producción para el consumo interno como la dirigida a los mercados externos. La competencia a la que ha dado lugar la economía global incide tanto en el ámbito local como en los mercados mundiales.

Para que el comercio exterior se convierta en una palanca de desarrollo, la región tiene que revertir la desarticulación que presentan las cadenas productivas. De no emprender acciones de fomento, conducentes a regenerarlas, donde las pequeñas y medianas empresas jueguen un papel importante en la producción local y en la oferta exportable, las fallas estructurales de las economías latinoamericanas se profundizarán.

⁶⁹ Como señalan Katz y Stumpo “se trata de industrias maduras, en las que no hay mayores esfuerzos de ingeniería de diseño de nuevos productos, aunque sí los hay en materia de mejoras de proceso y de organización de la producción”...Pero “desde la perspectiva del comercio internacional se trata de sectores

Además, un insuficiente crecimiento por parte del sector exportador puede acabar comprometiendo el equilibrio macroeconómico logrado. En efecto, a pesar de los esfuerzos realizados para la estabilización macroeconómica y la reforma estructural, factores externos pueden poner en jaque dichos avances, sobre todo si la mayor parte de la oferta de bienes exportables se dirige a mercados afectados por la recesión económica.⁷⁰

En la actualidad, de cada cien dólares que un país latinoamericano produce sólo veinte se exportan y la razón no obedece al fortalecimiento del mercado interno sino ello se debe a la falta de competitividad internacional del resto de las actividades productivas. Se trata de una seria disfunción en el aparato productivo de las economías latinoamericanas. Es urgente que el 20 por ciento de las unidades productivas que han logrado competir con relativo éxito en los mercados externos, se convierta en una palanca de arrastre y difusión tecnológica para el 80 por ciento restante.

Se requiere asimismo de una nueva cultura empresarial y laboral donde la capacitación de unos y otros sea uno de los ejes centrales y la visión a largo plazo la guía de dichos esfuerzos. Del éxito en los cambios estructurales que se emprendan, dependerá que el crecimiento económico se haga extensivo al aparato productivo en su conjunto y un buen número de problemas sociales encuentren solución.

productivos en los que la demanda mundial crece despacio y en los que la elasticidad precios o ingresos es baja", *op. cit.*, p.13.

⁷⁰ En efecto, debido al bajo crecimiento del PIB estadounidense y a una menor demanda de bienes procedentes del exterior en ese país, la economía mexicana se está desacelerando más rápido de lo previsto. Según estimaciones del Banco de México, se esperaba una tasa de crecimiento anual del 3 por ciento para el 2001 (fue -0.1). Es decir, muy por debajo del objetivo gubernamental del 4.5 por ciento, lo cual implica una situación más seria de lo que a primera vista pudiera parecer ya que no sólo afecta a las exportaciones, sino al propio consumo interno ante las altas tasas de los intereses locales como estrategia para retener capitales externos.

El capital nacional cede paso al capital externo.

Con la adopción del nuevo modelo de desarrollo, algunos países de la región lograron disminuir sus abultados déficit fiscales y atraer hacia sus economías montos importantes de capitales externos, bajo las modalidades de capitales de cartera y de inversiones para el sector productivo (IED). La apertura económica, la privatización de las empresas públicas y el redimensionamiento del Estado en la actividad económica fueron la luz verde para que capital procedente del mundo desarrollado sustituyera funciones ejercidas por el capital nacional.

En la privatización de los activos públicos se pueden identificar *a grosso modo* dos grandes rubros en los que el capital extranjero participa activamente. El primero corresponde a la transferencia de activos propiedad del Estado; el segundo está asociado con la *transferencia masiva de servicios públicos vía concesiones al capital privado*, en las que la IED ha jugado también un papel central. Aunque de naturaleza distinta, un tercer proceso tiene lugar y está asociado a la intensa ola de fusiones y/o adquisiciones de empresas privadas de capital nacional por parte de corporaciones multinacionales.

*A diferencia de la década perdida, en la que PIB de América Latina no sobrepasó una tasa de crecimiento del 1 por ciento; para los años noventas, la tasa promedio de crecimiento anual fue del 3.3 por ciento; superior incluso a la tasa del crecimiento mundial: 2.4 por ciento*⁷¹. De ahí que a mediados de esos años se pensara que la estabilización económica finalmente había llegado; pero la punta del iceberg disfraza situaciones altamente paradójicas, reveladoras de la profundización alcanzada por la dualidad de la estructura productiva latinoamericana.

⁷¹ Ello revestía cierta importancia ya que con la excepción de Estados Unidos que durante la última mitad de los años noventa registra una tasa de crecimiento del 4 por ciento, el resto de los países desarrollados sólo lo crecieron al 2.2 por ciento. Ver: CEPAL, Luces y Sombras de América Latina, marzo del 2001.

Con la apertura económica quiebra un número importante de pequeñas y medianas empresas y con ellas desaparecen muchas fuentes de trabajo. Hoy son pocas las empresas de capital nacional que pueden considerarse exitosas bajo el nuevo modelo de desarrollo. El monto de trabajos remunerados y con prestaciones sociales se ha reducido drásticamente. La situación no es mejor para la agricultura y los servicios. La brecha entre la agricultura para la exportación y la producción agrícola tradicional se ha ido ensanchando; y lo mismo acontece en el caso de la pequeña minería frente a la gran explotación⁷². Las cifras sobre el desempeño de América Latina en el última mitad del siglo XX y principios del XXI, muestran con crudeza la realidad a la que se enfrenta la región en la actualidad.

La estrategia de reasignar mejor los recursos a través de la apertura económica solo ha dado frutos parciales. Es cierto que se han podido romper algunos cuellos de botella y que ciertas ramas productivas han podido acceder a economías de escala más amplias. Pero el objetivo de lograr una mayor eficiencia económica aún no se cumple y muchísimo menos el de mejorar las condiciones de vida de la población. América Latina no ha podido recuperar el crecimiento que registraba - tanto en términos del PIB como del producto *per cápita* - antes del gran quiebre económico y social que provocó la crisis del excesivo endeudamiento externo.

Evidencia de ello son los resultados que a ese respecto se observan entre el antiguo modelo de desarrollo industrial y el nuevo con base a la apertura económica. La región no ha podido recuperar el ritmo de crecimiento que tuvo en promedio durante el periodo de 1945 a 1980, es decir, el 5.9 por ciento del PIB. Registrando además una tasa promedio en el crecimiento del producto per cápita del 3.1 por ciento; mientras que durante la etapa - llamada a ser la del despegue económico (1990-2000) - el PIB sólo alcanza el 3.3 por ciento anual; con un deterioro importante en el comportamiento del

⁷² Las anomalías que se gestaron en el comportamiento del sistema de precios afectaron la posibilidad de que distintos tipos de agentes productivos, ramas industriales, regiones, etc. se adaptaran adecuadamente a las nuevas reglas del juego y se integraran razonablemente bien al proceso de modernización del aparato productivo.

PIB *per cápita* ya que apenas logra crecer al 1.6 por ciento⁷³. Evidentemente, ello terminaría por reflejarse en el nivel de bienestar de las familias. Hoy, el porcentaje de hogares pobres es mayor: 38 por ciento frente al 35 por ciento registrado una década atrás.

Pareciera que lejos de haber finalizado el proceso de ajuste y contar con un nuevo modelo de organización social; la apertura económica y el tipo de inserción de América Latina en la economía global, han generado nuevas contradicciones. Se ha profundizado el fenómeno de la desigualdad social. Hoy son más los millones de latinoamericanos que viven al margen de una vida digna y las perspectivas para revertir dicha tendencia son poco halagüeñas. No se observan políticas sociales cuya eficacia y montos de recursos asignados permitan prever el cambio de esas tendencias.

Muchos son los mitos que rodean a la IED. Ésta es considerada en América Latina como un factor clave para la modernización del aparato productivo latinoamericano. Vía la aportación de recursos frescos, transferencia de tecnología y nuevas formas operativas, se considera que la IED estará en mejores condiciones que otros agentes económicos para realizar una asignación eficiente de los recursos productivos y organizacionales. Además claro está, del papel que le ha sido asignado en el rubro de las exportaciones. Se piensa asimismo que la IED constituye una aportación fundamental para el éxito de las reformas emprendidas y que ésta introduce mejoras sustantivas en la competitividad internacional de las economías de la región. Empero, hasta la fecha empíricamente, como hemos visto en el apartado anterior, no se ha demostrado que en América Latina, el papel desempeñado por la IED haya favorecido el cambio estructural.

En diversas ocasiones Chile ha sido considerado como un ejemplo para el resto de los países latinoamericanos. Su éxito exportador le ha sido atribuido a la adopción tiempo

⁷³ Para el año 2001 el PIB *per cápita* registra incluso una caída de menos 0.7 por ciento. Ver: SELA, Informe de Coyuntura, 2002.

atrás del modelo neoliberal y al papel que la IED ha jugado en la actividad económica de ese país. Empero, para ubicar en su justa perspectiva dichas percepciones y desmitificarlas, citaré textualmente a un destacado economista⁷⁴, Jorge Katz, quien acertadamente señala “ muchas veces se usa a Chile en el debate contemporáneo como el paradigma de una macroeconomía bien portada; se le cita como una economía que ha recuperado un sendero estable de crecimiento de largo plazo tras la crisis de la deuda de los años 80's. Sin embargo está lejos de ser una microeconomía bien portada. Prueba de ello es la productividad media que registra. La economía chilena se encuentra muy alejada de la productividad media de países desarrollados y subsisten en su interior diferencias muy marcadas de productividad factorial entre ramas productivas y regiones”⁷⁵.

Para que las nuevas tecnologías aportadas por la IED tengan los efectos deseados en el desarrollo de los países de la región, es indispensable como ya se dijo antes que su difusión alcance al resto de la planta productiva y que la producción local incorpore un valor agregado cada vez mayor. Alcanzar ese objetivo no es fácil, por el contrario se trata de una tarea compleja. En primer término los eslabonamientos productivos de las empresas extranjeras están dados con el exterior. A través de sus filiales (radicadas en muy diversas partes del mundo) han logrado crear una amplia red de vínculos externos y son este tipo de eslabonamientos los que favorecen.

Los flujos de inversión extranjera directa tampoco han llegado por igual a todos los países de la región, una alta concentración por el contrario se observa en las economías más grandes de América Latina . Al lado del extraordinario dinamismo alcanzado por la IED entre 1990-1998 -periodo en el que se multiplica en cerca de 8 veces- ésta se ha concentrado en cinco países. Hacia ellos se ha dirigido el 84 por ciento

⁷⁴ Desde hace muchos años, Jorge Katz viene estudiando con rigor académico y profesional el comportamiento del sector industrial de América Latina y son numerosas las obras que ha publicado sobre desarrollo tecnológico e industrial. En la actualidad funge como Director de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas y ha sustentado planteamientos analíticos y de reflexión teórica importantes que esclarecen muchos de los supuestos implícitos del análisis macroeconómico, para contrastarlos con los niveles medio y macroeconómico del comportamiento de las economías latinoamericanas.

⁷⁵ Jorge Katz, *Op. Cit.*, p. 7

del total de la IED captada por América Latina en 1998. En ese año, Brasil registró la mayor afluencia con cerca del 42 por ciento, seguido por México con 13 por ciento; mientras que la participación de Argentina fue del 8 por ciento, la de Chile del 6 por ciento y la de Venezuela del 5.8 por ciento.

Las modalidades que la IED asume, presentan a su vez cambios importantes: alrededor del 60 por ciento correspondió a la creación de nuevos activos mientras que el 40 por ciento restante se centró en la compra de activos existentes. Estimaciones hechas por la CEPAL, indican que en los dos últimos años de la década de los noventa, las fusiones y adquisiciones han ido ganando terreno; mientras el valor de las empresas a privatizar bajaba de manera importante.

La IED muestra un comportamiento disímulo: mientras en Argentina, Brasil y Chile predominaban las fusiones y adquisiciones, en el caso de México destaca la actividad relacionada con la creación de nuevos activos. Casi la totalidad de la IED proviene de Estados Unidos y Europa. Y en el caso del continente europeo, más de la mitad de dicha inversión es española; aunque Alemania, Francia y Holanda también han participado de manera activa. Pero independientemente de su lugar de procedencia, la IED se ha centrado en actividades relacionadas con los servicios. Es decir, son los bancos, el sector de las telecomunicaciones y el transporte aéreo los que más han atraído su interés; aunque también han invertido en rubros tales como: los energéticos (petróleo) y en menor medida en la industria manufacturera.

Importantes modificaciones ha experimentado el marco legal de los países latinoamericanos. El propósito ha sido el darle un nuevo enfoque a las políticas sobre inversión extranjera. Se han eliminado los rasgos restrictivos que presentaban las legislaciones anteriores para adecuarlas y convertirlas en políticas que propicien la entrada del capital externo. Es así como se explica el crecimiento explosivo de la IED en América Latina en los años noventa.

Empero, no sólo es importante el fomento de las inversiones en actividades productivas, garantizándoles una mayor protección vía la convergencia de normas y disciplinas jurídicas; sino que de manera paralela, dichas medidas debieran complementarse con políticas de fomento industrial y desarrollo tecnológico, que incluyan mecanismos como los requisitos de desempeño –que contienen ciertas exigencias e incentivos - para que el inversionista extranjero contribuya a alcanzar los objetivos de desarrollo económico y social fijados por el país receptor.⁷⁶

Ello, sin embargo, no parece estar ocurriendo. Tal como lo señala el investigador Otto Boye: “la región está frente a una contradicción de difícil solución: por una parte, nuestros países tienen la imperiosa necesidad de atraer inversiones en función de lo cual han mejorado y perfeccionado sus políticas de protección y promoción bajo varios mecanismos jurídicos; pero por otra parte, se necesita canalizar esos flujos hacia objetivos nacionales de desarrollo, para lo cual se requieren no solamente políticas dirigidas a tales fines; sino también normativas de aplicación multilateral que no restrinjan ni entorpezcan la consecución de tales objetivos, como son las que pudieran derivarse de la negociación de un marco multilateral de tratamiento de la inversión; sea en la OMC o en cualquier otro foro de negociación.”⁷⁷.

Con la apertura económica, el mapa de las empresas latinoamericanas se ha ido desdibujando a favor de las filiales de las empresas multinacionales. Sus intereses se han centrado en las ramas más dinámicas del sector industrial y de los servicios, principalmente en las operaciones bancarias. En ambos sectores, dichas empresas han ido adquiriendo un peso significativo. Para medir su importancia, tomemos como punto de referencia la participación que guardan en el total de las ventas en manufacturas y servicios latinoamericanos.

Los datos que arrojan las quinientas empresas (privadas nacionales o extranjeras y públicas) más importantes de la región son reveladores. Mientras a principios de los años

⁷⁶ Otto Boye S., “*Tendencias de la Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*”, Revista Capítulos, No. 59, mayo-agosto del 2000.

⁷⁷ Otto Boye S., *Op. Cit.* p.2

noventa eran 142 empresas extranjeras las que operaban en América Latina, su número se amplía a 202 en 1998 y su participación en las ventas latinoamericanas registra un incremento de más del 100 por ciento. Pasan de aproximadamente 95 mil millones a 250 mil millones de dólares para esos mismos años. Es decir, su participación en ventas se ha elevado del 26.6 por ciento al 38.7 por ciento. Adquiriendo además en el sector bancario una importancia que en el pasado no tenían. (Ver cuadro No.9)

Cuadro No. 9

Las quinientas empresas más importantes en América Latina y participación de la IED

	1990-1992	1995	1998
Número de firmas	500	500	500
Privadas nacionales	265	279	258
Extranjeras	142	154	202
Públicas	93	67	40
Ventas (millones. de dólares)	360,142	558,580	646,350
Privadas nacionales	138,352	233,230	272,914
Extranjeras	95,764	164,809	250,049
Públicas	126,026	160,542	123,388
Participación relativa en ventas de las 500	100	100	100
Privadas nacionales	38.4	41.8	42.2
Extranjeras	26.6	29.5	38.7
Públicas	35.0	28.7	19.1
Distribución sectorial (millones de dólares)	360,142	558,580	646,350
Sector primario	100,058	140,190	112,413
Manufacturas	152,134	241,641	267,901
Servicios	107,950	176,749	266,037
Participación de las ventas de las 500 por sector. (%)	100	100	100
Sector Primario	27.8	25.1	17.4
Manufacturas	42.2	43.3	41.4
Servicios	30.0	31.6	41.2

Fuente: CEPAL, DDPE, *Foreign Investment Unit*

La situación antes descrita se acentúa a favor de las filiales de empresas multinacionales radicadas en América Latina, cuando el análisis se enfoca a un número menor de empresas y la atención se centra exclusivamente en la industria manufacturera. Los resultados que arroja la participación de las cien empresas multinacionales en dicho

sector hablan por sí mismos. De 53,574 millones de dólares que representaban las ventas de dichas empresas a principios de la década de los noventa, para 1998 se duplican al alcanzar el monto de 110,515 millones de dólares. Es decir, su participación incrementó a 60.7 por ciento; situándose muy por encima de la participación de las empresas nacionales que sólo registraron el 38.1 por ciento. El porcentaje más elevado: 30.4 por ciento, correspondió a las filiales que operan en la industria automotriz. (Ver cuadro No.10)

Cuadro No.10

Las 100 firmas industriales más grandes de América Latina y el Caribe

	1990-1992	1995	1998
Número de firmas	100	100	100
Privadas nacionales	50	51	52
Extranjeras	46	48	47
Públicas	4	1	1
Ventas (millones. de dólares)	101,394	165,733	182,022
Privadas nacionales	42,589	69,582	69,262
Extranjeras	53,574	91,926	110,515
Públicas	5,231	4,225	2,245
Participación en ventas de las 100 (%)	100	100	100
Privadas nacionales	42.0	42.0	38.1
Extranjeras	52.8	55.5	60.7
industria automotriz	25.1	29.0	30.4
Públicas	5.2	2.5	1.2

Fuente: CEPAL, DDPE, *Foreign Investment Unit*

La frialdad de las cifras no deja lugar a las dudas. Las filiales de las empresas multinacionales han ido ganando terreno a las empresas privadas nacionales tanto en ventas como en distribución sectorial, y un nuevo mapa económico y empresarial se ha ido gestando en las últimas tres décadas, pero principalmente en el último lustro del siglo XX, inducido por la liberalización económica de América Latina. En los años setenta fue Chile, México y Argentina a mediados de los noventa y Brasil en fechas más recientes.

De 906 millones de dólares que comprendía la IED en Brasil a finales de los ochenta, ésta pasa a 26.2 mil millones de dólares entre 1997-1999. Argentina tiene también un comportamiento semejante: de 653 millones de dólares registrados en 1984-

89, la IED se incrementa a 13.3 mil millones a finales de los noventa. Incluso economías pequeñas como Uruguay y Paraguay muestran también cambios cualitativos importantes, aunque con un dinamismo considerablemente menor cuando se les compara con las economías más grandes de la región. En el caso de Paraguay la IED pasa de 6 millones de dólares en 1984-1989, a 220 millones en 1997-99; y en el de Uruguay, de 29 a 339 millones de dólares para esos mismos años. (Ver cuadro No.11)

Cuadro No.11

**Inversión Extranjera Directa por regiones receptoras 1984-1999
Promedios anuales, monto en millones de dólares y porcentajes**

País/región	1984-89		1990-93		1994-96		1997-99	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
TOTAL MUNDIAL	115,370	100.0	187,282	100.0	321,783	100.0	672,874	100.0
Países Desarrollados	93,117	80.7	132,906	71.0	190,206	59.1	464,105	69.0
Países en desarrollo	22,195	19.2	51,062	27.3	120,611	37.5	186,630	28.0
América Latina/Caribe	7,739	6.7	15,083	8.1	36,266	11.3	77,808	11.6
MERCOSUR	1,594	1.4	3,880	2.1	12,046	3.7	40,029	5.9
Argentina	653	0.6	2,875	1.5	5,397	1.7	13,312	2.0
Brasil	906	0.6	984	0.5	6,187	1.9	26,205	3.9
Paraguay	6	0.0	87	0.0	169	0.1	220	0.0
Uruguay	29	0.0	88	0.0	293	0.1	339*	0.1
MEMO:								
México	2,436	2.1	4,018	2.1	8,897	2.8	11,434	1.7
Chile	614	0.5	663	0.4	3,369	1.0	6,359	0.9

(* El dato para Uruguay corresponde al periodo 1997-1998)

Fuente: UNCTAD, Chudnovsky y López (2000), Bittencourt y Domingo (2000) y Laplane et al (2000)

Pero sí bien es cierto que el crecimiento de la inversión extranjera en América Latina⁷⁸, y en particular en las economías del MERCOSUR, puede ser catalogado como espectacular, en contrapartida no se observa en los países receptores un impacto correlativo en los campos del bienestar social y la generación de fuentes de trabajo.

Diagnósticos elaborados por la CEPAL y la UNCTAD señalan que ello puede deberse a que: 1) “una buena parte de los ingresos generados por esa inversión ha sido el resultado de transferencias de activos existentes que no condujeron a la formación de

⁷⁸ Datos para el año 2000 registran un monto de IED en América Latina de 86.2 mil millones de dólares.

nuevas unidades productivas, contribuyendo muy poco a la formación de capital fijo; 2) los ingresos por concepto de privatizaciones fueron utilizados mayormente para financiar el déficit de la balanza de pagos o fiscales; y 3) la contribución de la inversión extranjera al desarrollo industrial integral ha sido exigua, como en el caso de la dirigida al ensamblaje de manufacturas con partes y componentes importados⁷⁹.

En efecto, no se crearon nuevas unidades productivas. El grueso de los flujos de IED que entraron a América Latina atraídos por la apertura económica, se dirigieron básicamente a la adquisición de empresas ya existentes. Del monto acumulado de fusiones y adquisiciones realizadas por empresas multinacionales en los países en desarrollo, dos terceras partes correspondieron a las operaciones realizadas en Latinoamérica durante el lapso de 1991 a 1999. Es decir, de un total de 302,211 millones de dólares en IED cuyo destino fue el mundo en desarrollo, 194,121 millones correspondieron a América Latina, y de este monto, un poco menos de la mitad se dirigió al MERCOSUR; alcanzando Brasil y Argentina montos acumulados por un poco más de 60 mil millones de dólares y 44 mil millones de dólares respectivamente. (Ver cuadro No.12.)

Cuadro No.12

Fusiones y Adquisiciones realizadas por empresas transnacionales, por país /región de residencia del vendedor 1991-1999 (millones de dólares y porcentajes)

Región/País	1991-1994		1995-1999		1991-1999		
	Promedio Anual				Acumulado		
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	FyA/IED (%)
MUNDIAL	92,542	100.0	394,044	100.0	2,340,388	100.0	66.3
Países desarrollados	80,641	87.1	335,555	85.2	2,000,340	85.5	86.0
Países en desarrollo	10,417	11.3	52,109	13.2	302,211	12.9	27.5
América Latina y el Caribe	5,696	6.2	34,267	8.7	194,121	8.3	49.3
MERCOSUR	1,488	1.6	14,063	3.6	76,268	3.3	45.8
Argentina	1,146	1.2	7,939	2.0	44,278	1.9	70.3
Brasil	331	0.4	11,827	3.0	60,456	2.6	60.2
Uruguay	45	0.0	11	0.0	100	0.0	5.5
Paraguay	-	-	3	0.0	11	0.0	1.0

Fuente: Chudnovsky y López, elaborado con datos de la UNCTAD, 2000

⁷⁹ Chudnovsky y López, *Op. cit.*, p.21

América Latina debe plantearse con seriedad el problema de la calidad de las inversiones recibidas e incluir en la agenda de los foros multilaterales debates de esa naturaleza. El objetivo es inducir acuerdos de inversión que permitan a los países receptores materializar sus objetivos de crecimiento y desarrollo; al tiempo que protegen a la inversión directa proveniente del exterior. El como lograr una combinación efectiva de las medidas de protección y liberalización en materia de inversión extranjera directa con las políticas públicas de fomento y desarrollo económico, es uno de los retos más importantes que América Latina tiene frente a sí. Están presentes otras cuestiones a las que habría también que darles el peso e importancia que éstas representan, a saber: la fase de transición que experimentan las economías desarrolladas hacia sociedades del conocimiento.

La aportación tecnológica de las inversiones extranjeras directas puede ser muy importante en la medida que facilite el acceso y expansión de la nueva economía, sustentada en las tecnologías de información y comunicación. Empero, si la tecnología informática no se difunde en América Latina y ésta se centra exclusivamente en los países desarrollados; se profundizarán las diferencias entre América Latina y los países desarrollados⁸⁰, quedando trunco el proceso de transferencia tecnológica al que supuestamente da lugar la IED, y siendo por el contrario el atraso tecnológico la constante prevaleciente en el quehacer del aparato productivo latinoamericano, con todas las implicaciones económicas y sociales subyacentes. El riesgo de que así ocurra es enorme.

Es necesario asimismo extraer conclusiones más acabadas sobre los efectos de la IED sobre: el empleo, las balanzas comercial y de pagos, así como sobre su potencial exportador y las formas utilizadas por las empresas multinacionales para su financiamiento. Ello permitiría formular políticas que permitan expandir los aspectos positivos de la inversión extranjera directa y limitar los efectos negativos de las mismas.

⁸⁰ A este respecto ver: SELA, Tendencias de la Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, Revista Capítulos, No 59, mayo-agosto 2000.

Es particularmente importante conocer el tipo de vinculaciones que deben establecerse entre la inversión directa y el resto de la economía. ¿Cómo lograr que las inversiones no caigan en el vacío, ni creen nuevos enclaves? ¿Qué hacer para que esas inversiones actúen como impulsoras del crecimiento? ¿Cómo propagar sus efectos positivos hacia el resto de la economía y de la sociedad?

El debate y la propuesta de solución de este tipo de cuestiones, necesitan ser asumidos responsablemente por los gobiernos de América Latina. Nuevas formas de ingeniería institucional y modelos de interacción pública, privada y laboral deben ser puestos en marcha. Es fundamental que los gobiernos latinoamericanos y el sector privado trabajen de manera estrecha y haya consistencia en los esfuerzos a emprender. De las modalidades que asuman las inversiones productivas dependerá el crecimiento económico sostenido y nunca se debe olvidar o descuidar.

Las economías de América Latina están obligadas a insertarse en mejores condiciones en la economía global y a mejorar sustancialmente las condiciones de vida de la población latinoamericana. Tarea que implica altas tasas de crecimiento económico e índices elevados de ahorro interno. En efecto, para mejorar las condiciones de vida de la población según estimaciones de la CEPAL se requiere de un aumento anual del ingreso por habitante del 4 por ciento y para lograrlo, es indispensable que el PIB crezca al 6 por ciento anual, con tasas de inversión del 28 por ciento y del ahorro nacional del 25 por ciento.

Hoy como ayer, las interrogantes siguen siendo las mismas: ¿Será capaz América Latina de lograr tasas de ahorro y de inversión elevadas?, ¿el ahorro externo seguirá marcando las pautas de crecimiento y desarrollo de la región?⁸¹, ¿Logrará América Latina

⁸¹ Es fundamental por lo tanto que los gobiernos de la región en unión con los organismos financieros internacionales busquen vías para terminar con la volatilidad de los flujos financieros. Entre las acciones que han demostrado tener una cierta efectividad a fin de evitar los ciclos provocados por las fluctuaciones comerciales, están los llamados fondos de estabilización de las *commodities*. En esa misma dirección es necesario el establecimiento de regulaciones prudenciales sobre el sistema bancario latinoamericano con el

insertarse en mejores condiciones en la economía global y crecer con equidad social? Estas y otras incógnitas flotan en el ambiente. La respuesta a las mismas (en el campo de la acción política y de la actividad productiva) marcará la pauta del devenir económico de América Latina.

Pero no todas las respuestas son internas. Entre los factores externos coadyuvantes al cambio estructural que requiere la región, se pueden citar: i) la superación de las asimetrías básicas del sistema internacional resultante, como dirían los cepalinos de las décadas de los cincuenta a los setenta, del tipo de relaciones económicas entre el centro y la periferia o como agregarían los actuales por “la alta concentración del progreso técnico en los países del centro que determina sus fuentes de competitividad, su continuo predominio en la producción de maquinaria y equipo e igualmente su papel dominante en la conformación de las grandes empresas multinacionales”⁸² y ii) que la creación de zonas de libre comercio propuestas por los dos colosos de la economía mundial contemplen también mecanismos de solidaridad con Latinoamérica.

Evidentemente, América Latina enfrenta una adversa y compleja realidad interna e internacional. Empero, muchos han sido los errores cometidos en el pasado por los propios países latinoamericanos. En la segunda mitad del siglo XX, la industrialización de América Latina fue considerada como la principal herramienta para transformar la estructura productiva de las economías de la región.

La sustitución de importaciones fue de hecho el principal instrumento para la difusión del progreso técnico, y el dinamismo del mercado interno el sostén del crecimiento económico. Postulados que en principio son atractivos; sin embargo, al estar sustentados en el proteccionismo a ultranza, propiciaron que no se intentara resolver las fallas estructurales del modelo de sustitución de importaciones, no al menos con la

objeto de evitar la transmisión de la volatilidad financiera externa hacia el sistema bancario y por ende hacia el resto de la economía.

⁸² José Antonio Ocampo, Op. Cit. p.4

prontitud y eficacia requeridas⁸³. Y al no implementarse correctores a tiempo, dichas fallas terminaron por distorsionar el funcionamiento de los mercados internos.

Es decir:

- 1) al no haber políticas diseñadas ex profeso para mitigar los desequilibrios intersectoriales, el desarrollo del sector industrial se dio en base al deterioro del sector agrícola;
- 2) el mantenimiento de un sector exportador en bienes de bajo valor agregado provocó que no se generara una amplia y sofisticada difusión del progreso técnico;
- 3) las ineficiencias del proceso de sustituir importaciones, condujeron a la planta productiva a una fuerte dependencia tecnológica, derivada de la imprescindible necesidad que se generó con respecto a los bienes de capital importados y segundo, a la dependencia financiera, toda vez que el crecimiento económico se sustentó en el uso recurrente del ahorro externo.
- 4) en los años setenta eran ya evidentes los límites del modelo proteccionista que se vieron claramente reflejados en los crecientes déficit de las balanzas comercial y de pagos, pero no se corrigió el rumbo sino que se optó por la vía del endeudamiento indiscriminado.

Otro elemento que también ha inhibido la transformación de la planta productiva latinoamericana es la elevada concentración del ingreso nacional que se observa en la mayor parte de los países de la región, principalmente en Brasil y México, contrayendo el dinamismo del mercado interno y agudizando por el contrario la problemática que genera la mano de obra barata con bajas calificaciones. Fenómenos que han alcanzado actualmente proporciones mayores. Por un lado, durante la Década Perdida en la que el poder adquisitivo se vio seriamente minado por las alzas constantes en los precios de los bienes y servicios y la pérdida de numerosas fuentes de trabajo y, por el otro, por la

⁸³ Desde finales de la década de los cincuenta la CEPAL propuso un modelo mixto, donde se combinaba la sustitución de importaciones con la promoción de nuevas exportaciones, especialmente de origen

apertura indiscriminada de las economías latinoamericanas que han contribuido a concentrar aún más la riqueza en una cuantas manos.

La concentración de los recursos económicos en las naciones ricas y desarrolladas del planeta, tampoco permite superar las impresionantes asimetrías que se observan en el ámbito internacional y las zonas de libre comercio per se, no son la panacea. En efecto, un referente obligado es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte ya que comprende a dos de las naciones más ricas del mundo (Estados Unidos y Canadá) y a un país relativamente pobre: México. Bajo los auspicios del TLCAN, crecieron de manera considerable los flujos de comercio y de servicios entre los tres países miembros; llevando incluso al sector exportador mexicano a niveles internacionales nunca antes sustentados.

México está catalogado hoy a nivel internacional entre las naciones que más exportan e importan en el mundo. No obstante, al no contar el Tratado con mecanismos compensatorios que atenuaran los efectos negativos de los ajustes derivados de la liberalización económica a la que el TLCAN dio lugar, el peso recayó sobre las pequeñas y medianas empresas. Muchas de ellas tuvieron que desaparecer, con la subsecuente pérdida de numerosas fuentes de trabajo y el deterioro del nivel de vida de un núcleo importante de la población mexicana.

La respuesta a la liberalización de la economía mexicana, seguramente habría tenido un impacto diferente, si en paralelo el TLCAN hubiese puesto en marcha mecanismos tendientes a la cohesión económica y social de sus miembros. El caso de la Unión Europea representa una clara evidencia de que ello es posible. Requiere de la voluntad política de las naciones más ricas. El fondo del problema radica en que el TLCAN, a diferencia de lo que acontece en la Unión Europea, no tiene por objetivo ir más allá de una zona de libre comercio.

industrial. Véase: José Antonio Ocampo, Op. Cit. p.3

Persistencia del nefasto legado de la Deuda Externa

Cambios importantes experimentaron las políticas económicas de América Latina con la apertura y la adopción de la filosofía del modelo neoliberal. Entre las metas a alcanzar destacan: el logro de la estabilidad económica y una mayor competitividad internacional. No obstante, hasta ahora ninguna de esas dos metas ha sido realmente alcanzada. América Latina ha sido por el contrario una de las regiones del mundo que con mayor intensidad ha experimentado los efectos negativos de la volatilidad de las finanzas globales. A los impactos sociales provocados por los ajustes del nuevo modelo de desarrollo y la instrumentación de las políticas macroeconómicas dictadas por el Fondo Monetario Internacional, habría que agregar los problemas derivados del fenómeno de la globalización de las finanzas internacionales.

En efecto, a diferencia de los años ochenta, en los que la región tuvo un acceso muy limitado al ahorro externo y la insuficiencia de las inversiones productivas (financiadas con ahorro interno) no permitió la recuperación económica; en la década de los noventa, el regreso del capital externo⁸⁵ hizo abrigar esperanzas que se estrellaron en pedazos ante el contagio financiero de las economías latinoamericanas con crisis financieras originadas incluso en otras regiones del mundo.

En 1995, México fue presa de la fuga del capital golondrino y el *efecto tequila* envolvió a la economía argentina, llevándola a la recesión económica. Cuando esta última daba síntomas de haberse recuperado, las crisis financieras de los mercados emergentes de Asia y de Rusia, la impactan de lleno; llevándose esta vez también a las economías de Brasil y Chile que se debatieron en la atonía económica entre 1998-1999. De un solo golpe estas naciones pasaron del crecimiento económico a la recesión.

⁸⁵ La IED ha llegado a la región no obstante la reciente crisis financiera de las economías del Cono Sur. El comportamiento de la entrada de flujos de capital sigue siendo dinámica. En años recientes, al inversión extranjera directa aumentó casi 11 por ciento al pasar de 69 mil millones de dólares en 1997 a 76 mil millones de dólares en 1998 y a un estimado de 86 mil millones de dólares en 1999. Si se le compara con

El caso de Argentina es particularmente grave. Al prolongarse los efectos de la crisis experimentada en 1998 por los siguientes cuatro años consecutivos, la crisis económica generó un círculo vicioso del que hasta ahora no se ha podido librar. La escasez de recursos para atender el servicio de la deuda externa le ha ganado la desconfianza de sus acreedores. Situación que ha puesto a “muchas barbas a remojar” y enrarece el clima económico, político y social de América Latina, dada la marcada vulnerabilidad de la región y su enorme necesidad de seguir endeudándose para hacer frente al déficit de sus cuentas externas.

Para economías caracterizadas por una baja tasa de ahorro inicial, teóricamente el endeudamiento externo es el medio idóneo para desarrollar su potencial de crecimiento⁸⁶. Sin embargo, la teoría del ciclo de la deuda nunca ha sido verificada y en ella se subestima la importancia de los costos financieros colaterales. Si las tasas de interés son más elevadas que el ritmo de incremento de las exportaciones netas (a las cuales se le puede agregar las entradas de capitales no generadores de deuda, como la inversión extranjera directa o las inversiones de cartera), la transferencia financiera neta se convierte en negativa. Y eso es justamente lo que está pasando en América Latina; de acuerdo a estimaciones preliminares para el 2001 del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), la transferencia neta de recursos ha sido de: menos 1.8 millones de dólares.

En efecto, si no se asegura un crecimiento de las exportaciones y de las inversiones directas más rápido que el alza de los intereses generados por el endeudamiento externo, las economías terminan por realizar ajustes forzados, producto de la contracción del consumo interno que afecta a su vez el ritmo de crecimiento de las inversiones productivas. Baste con observar lo acontecido durante la década de los

otras regiones, ha superado a los países de Asia y ha dejado muy distante al resto de los países en desarrollo. Ver. Otto Boye Soto, *op. cit.*, p.1

⁸⁶ El supuesto que está detrás de esa tesis es que la entrada de recursos financia la inversión en bienes transables que permiten el desarrollo de la capacidad exportadora que a su vez se traduce en un incremento progresivo del ahorro y en una disminución gradual de la deuda externa, pasando el país en cuestión al status de inversionista evolucionado.

ochenta, en la que “los países latinoamericanos se vieron obligados a efectuar dichos ajustes recesivos ante el endurecimiento de la política monetaria de Estados Unidos y el deterioro de las condiciones del crédito.

A partir de ahí, se observa un proceso auto sostenido en el que el nuevo endeudamiento progresaba al mismo ritmo que el de la carga de intereses. Sólo fue posible revertir dicho círculo vicioso con los programas de reestructuración y de reducción de la deuda que junto con la baja de las tasas de interés, permitieron, a partir de los comienzos de la década de los noventa, el reestablecimiento de una dinámica positiva en materia de crecimiento”⁸⁷. Es cierto que las economías latinoamericanas crecieron durante la mayor parte de la década de los noventa y los niveles del endeudamiento externo con respecto al PIB - tal como lo demuestran los países miembros de la ALADI - se mantuvieron más o menos constantes: 37.2 por ciento para 1998 frente a 35.9 por ciento para 1990; y que las tasas de interés externas son en la actualidad considerablemente más bajas que en el pasado⁸⁸, pero no por ello América Latina debe de dejar de considerar que recurrir al endeudamiento conlleva numerosos riesgos e impone serias restricciones al logro de un crecimiento económico sostenido.

Baste recordar los años de 1995 a 1997, en los que la emisión de bonos por parte de América Latina fue muy bien recibida a nivel internacional; pero como la crisis financiera de los mercados emergentes volvió a enviar señales de alarma y las condiciones en los mercados primarios se degradaron de manera instantánea, la oferta se tuvo que contraer. Evidencia de ello es el fuerte descenso en los montos alcanzados por los flujos netos de ese tipo de emisiones, al pasar éstos de 62 mil millones de dólares en 1996 a 25 mil millones de dólares en 1999.⁸⁹

Dicha situación explica las dificultades que enfrentan los países emisores (entre las economías del MERCOSUR destaca particularmente Argentina) cuando tratan de

⁸⁷ Egidio Luis Miotti y Carlos Quenan, “Financiamiento externo y crecimiento en América Latina”, Revista Capítulos del SELA, No.49, mayo-agosto, 2000.

⁸⁸ En un intento de la Reserva Federal para enfrentar la caída del consumo y la producción estadounidenses, ha llevado la tasa de interés de ese país al 1.75 por ciento.

⁸⁹ Egidio Luis Miotti y Carlos Quenan, *op.cit.*

colocar sus títulos. La caída de la demanda (ventas masivas en el mercado secundario) y/o precio de equilibrio de la transacción han puesto incluso en peligro la solvencia a mediano plazo del país deudor; desalentando con ello aún más la demanda, y por ende, agudizando la problemática financiera que enfrentan las economías latinoamericanas.

A diferencia de lo que aconteció durante la crisis de la deuda externa de los ochenta, en la que los bancos internacionales promovieron la reestructuración sistemática de las cantidades acreditadas (que sin asegurarles el reembolso del principal les permitía percibir los intereses devengados) hoy la situación es mucho más compleja. El racionamiento del crédito experimentado por los países deudores durante la *Década Perdida*, operó sobre la base de acceso a nuevos créditos y no sobre el stock de la deuda que era reconducido como consecuencia de las reestructuraciones. Por esa razón las moratorias fueron evitadas. Tanto acreedores como deudores pudieron ganar tiempo para buscar una salida a la crisis. Dicha salida se materializó con la titularización inducida por el *Plan Brady* y en la mayoría de los países latinoamericanos la deuda externa disminuyó como proporción del PIB. (Ver cuadro No.13).

Cuadro No.13

**Deuda Externa Total como Proporción del Producto Interno Bruto
(Porcentajes)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999p
ALADI	35.9	29.7	33.6	34.4	33.0	35.6	34.7	33.7	37.2	
-Argentina	39.0	30.3	26.1	27.6	29.4	38.5	41.1	44.7	48.3	52.5
-Bolivia	87.7	75.7	74.8	74.9	81.0	78.4	70.0	66.2	71.2	
-Brasil	23.9	18.3	31.1	31.2	27.4	22.5	23.1	24.5	29.4	
-Chile	63.4	51.8	45.7	46.4	48.6	39.2	40.0	41.8	49.9	
-Colombia	42.7	41.7	39.1	37.2	32.0	31.1	33.7	33.0	33.1	
-Ecuador	99.1	90.0	80.9	82.6	76.6	77.9	75.7	75.0	76.3	
-México	39.7	36.3	30.8	32.7	33.4	58.3	47.4	37.2	38.0	
-Paraguay	37.8	31.1	24.9	22.8	24.9	24.8	22.3	21.2	26.7	
-Perú	48.2	42.9	44.4	47.3	43.9	44.4	47.8	46.6	51.3	
-Uruguay	47.4	37.4	35.5	32.3	29.0	27.6	28.8	30.9	33.8	35.2
-Venezuela	68.3	63.8	62.4	62.2	62.6	45.9	49.7	39.9	38.6	

Fuente: BID, Unidad de Estadística y Análisis Cuantitativo, cálculos basados en cifras oficiales del Banco Mundial.

Los aumentos que registran los casos de Argentina (39 por ciento para 1990 frente a 52.5 por ciento para 1999) y Brasil (23.9 por ciento para 1990 frente a 29.4 por ciento para 1998) se explican a la luz de las turbulencias financieras de años recientes y sirven para ejemplificar como frente a una situación de crisis financiera, el financiamiento “desintermediario” se revela mucho más peligroso que el financiamiento bancario ya que se materializa bajo la forma de salida de capitales y obliga al país de referencia a contratar más deuda externa con el Fondo Monetario Internacional. De 300 mil millones de dólares que representaba la deuda externa de América Latina en la década de los ochenta, en la actualidad su monto ha adquirido proporciones desorbitadas: 800 mil millones de dólares⁹⁰.

Como plantea la cuarta hipótesis no hay duda que “ la deuda externa y su servicio continúan gravitando negativamente sobre el desarrollo de América Latina. Montos sustantivos de recursos son canalizados al pago del servicio de la deuda, restando recursos a las apremiantes necesidades sociales y en otros campos de la actividad económica y productiva. El endeudamiento externo representa además un factor que incide en la vulnerabilidad de la región, volviendo a las economías latinoamericanas más propicias al contagio de crisis financieras internacionales”⁹¹.

Hoy más que nunca los gobiernos de la región están obligados no sólo a fomentar el ahorro interno, sino a aportar sus propias contribuciones; de ahí el énfasis sobre la consolidación fiscal. Asimismo, se deben buscar políticas que promuevan el ahorro del sector privado y una asignación más eficiente de los recursos nacionales. En la década de los noventa la mayor parte de la inversión productiva en América Latina provino del sector privado; llegando a representar para 1998 en Argentina el 91.8 por ciento como proporción del PIB; en Brasil el 82.5 por ciento y en México el 92.5 por ciento. Porcentajes inferiores se registraron en el resto de los países de la región pero en todos los casos fueron superiores al 50 por ciento. (Ver cuadro No.14).

⁹⁰ SELA, *Op. cit.*, 2002

⁹¹ Ver en apartado marco conceptual, esta cuarta hipótesis.

Cuadro No.14

Desarrollo del sector privado en América Latina

	Inversión Privada Fija (% del PIB) 1998	Crédito Interno al Sector Privado (% del PIB) 1999	Ingresos por la Privatización (millones de dólares) 1990-99
Argentina	91.5	25.0	44,588
Bolivia	66.5	63.9	1,045
Brasil	82.9	34.5	69,607
Chile	87.7	67.5	2,138
Colombia	59.9	33.4	5,979
Ecuador	70.2	61.0	169
México	92.1	16.2	28,593
Paraguay	65.1	29.3	42
Perú	84.2	28.4	8,134
Uruguay	70.5	49.6	17
Venezuela	53.8	13.0	6,072

Fuente: The Economist Intelligence Unit, Business Latin America

En dichos montos, si bien la participación de la IED no ha sido desglosada, las referencias a las que hemos hecho alusión con anterioridad nos permiten concluir que su presencia ha cambiado la fisonomía de los activos latinoamericanos en manos de inversionistas extranjeros. Fomentar el ahorro interno en el corto plazo no es una tarea sencilla; la evidencia aportada por algunos estudios sugiere que dichos fondos del ahorro (tan socorridos en fechas recientes por algunos de los gobiernos de América Latina) sólo aumentan el ahorro en el largo plazo⁹².

La CEPAL ha hecho algunas propuestas interesantes, entre las cuales destacan las relativas a los aportes para crecimiento del ahorro interno, de incentivos fiscales dirigidos hacia ese propósito. Sin embargo, las corrientes más socorridas para el fomento del ahorro interno hacen particular énfasis en las tasas de crecimiento económico como principal determinante de ahorros más elevados.

⁹² Barbara Stallings y Wilson Peres, Growth, Employment and Equity: The impact of the economic reforms in Latin America and the Caribbean, The Brookings Institution Press and ECLAC, 2000

Crecer implica sin embargo mejorar la productividad del aparato productivo y no se puede alcanzar un circuito de crecimiento-desarrollo si los parámetros en los que se desea sustentar el crecimiento económico sólo contemplan una dimensión del problema. Una mayor cantidad de capital por trabajador daría como resultado una mayor producción por trabajador, pero adicionalmente habría que tomar en cuenta otros elementos; entre ellos el nivel educativo y la exposición sistémica de la fuerza de trabajo a programas de capacitación. La organización de las propias unidades productivas (sobre todo en materia de la incorporación de tecnologías competitivas), representa otro elemento de suma importancia y sobre el cual se ha centrado gran parte del análisis hecho previamente.

Aparte del buen manejo de los llamados *fundamentals*, dicha práctica tiene que ser enriquecida con nuevas dimensiones. No pueden ignorarse los mecanismos mediante los cuales la estructura productiva como un todo puede dar una mejor respuesta al actual modelo de desarrollo y crear condiciones que propicien el ahorro interno⁹³. Uno de los aciertos del nuevo modelo de desarrollo ha sido la estabilidad macroeconómica que presentaron la mayor parte de los países de la región durante la primera mitad de la década de los noventa.

Ésta es fundamental para el correcto funcionamiento de las economías latinoamericanas; pero si la política económica sólo hace énfasis en el nivel macroeconómico, pierde de vista la profunda heterogeneidad que existe entre las grandes corporaciones multinacionales y las pequeñas y medianas empresas de naturaleza familiar y ello reviste consecuencias muy serias para el logro de un crecimiento económico sostenido.

Existen asimismo diferencias sustantivas en la capacidad de respuesta de un sector productivo o de una rama industrial con respecto a otro. Dicha problemática se presenta también en las distintas regiones de los países latinoamericanos. De ahí que el

⁹³ A ese respecto la preocupación se centra en que la economía recupere el crecimiento económico con equilibrio en los llamados *fundamentals*. No obstante, si el crecimiento es sacrificado por periodos prolongado con el fin de equilibrar las variables macroeconómicas, ello puede conducir a objetivos contrarios a los deseados; es decir que no se logren en el largo plazo ni la estabilización ni el crecimiento.

fenómeno sea mucho más complejo que lo que en primera instancia revela el nivel macroeconómico. Cómo conciliar el trabajo de unas y otras unidades productivas es el gran reto. Esta tarea requiere de una reasignación correcta de los recursos gubernamentales, en la que se ubiquen claramente los objetivos de desarrollo que las economías latinoamericanas pretenden alcanzar.

La estabilidad macroeconómica no tiene por qué estar reñida con un mejor funcionamiento de las pequeñas y medianas empresas que son las fuentes generadoras de la mayor parte de los empleos; con el mejoramiento de las condiciones de vida de la población se fortalece el mercado interno y por ende el consumo y la inversión productiva. Se requiere por consiguiente de políticas diseñadas ex profeso tendientes a articular (como ya se ha señalado previamente) a las cadenas productivas y a elevar la productividad de la planta productiva como un todo e incentivar el ahorro interno y las inversiones productivas.

Situación que por otra parte no ha podido materializarse ante la reiterada concurrencia de las crisis financieras internacionales. Una y otra vez las economías latinoamericanas han quedado atrapadas y con ellas al poder adquisitivo y posibilidades de ahorro de la población. A mediados de los años noventa el PIB de México sufrió una caída superior al 6 por ciento; Brasil, Argentina y Chile a finales de esa misma década, vieron como sus respectivos productos internos brutos se contraían; teniendo todos esos países que recurrir de nuevo al FMI para obtener recursos frescos y dar credibilidad a los inversionistas externos sobre su compromiso con la estabilidad macroeconómica y el respectivo pago de sus deudas externas.

Contrasta en ese sentido, el tratamiento por parte de Estados Unidos y el FMI hacia México con el concedido a Argentina. A este último país le ha sido prácticamente imposible la colocación de sus títulos, debido a la caída de la demanda (ventas masivas en el mercado secundario) y/o precios de equilibrio de la transacción que han puesto incluso en peligro su solvencia a mediano plazo como país deudor, desalentando con ello

aún más la demanda y por ende agudizando la problemática financiera a que se enfrenta en la actualidad.

Es evidente que una nueva arquitectura financiera a nivel internacional no sólo es indispensable sino urgente. Esta constituye una condición *sine qua non* para que América Latina, así como otros países en desarrollo, alcancen la efectividad que sus políticas económicas requieren. La recuperación económica de América Latina permitiría desde la óptica social contar con recursos para atender las apremiantes necesidades de una población cada vez más empobrecida, y desde la perspectiva monetaria, estabilizar tanto su entorno micro como macroeconómico.

Dentro y fuera son cada vez más las voces que demandan nuevos marcos regulatorios para las instituciones financieras internacionales. Entre esas voces destaca la de Joseph Stiglitz⁹⁴, Premio Nobel en Economía, quien en diversas ocasiones ha hecho hincapié en la necesidad de transformar la estructura del FMI a fin de adecuarla a los enormes retos que esta institución tiene frente a sí.

En efecto, los marcos regulatorios deben cambiar. Si la volatilidad de los flujos financieros continúa con la fuerza y tendencias mostradas hasta ahora, es evidente que la mayor parte de los mercados emergentes saldrá afectada y que se perderá en los países en desarrollo gran parte de los incentivos para invertir a largo plazo. En ese contexto, la apertura económica y los costos sociales pagados, habrán servido poco a América Latina; sus legítimas aspiraciones de insertarse en mejores condiciones en la economía global se verán canceladas. La globalización de las finanzas internacionales habrá probado ser el camino más devastador para los escasos recursos de capital del mundo en desarrollo.

⁹⁴ Fue Jefe del Consejo de Asesores Económicos y Economista durante el mandato de Clinton, y Vicepresidente (senior) del Banco Mundial.

⁹⁵ Bela Balassa, "Regional Integration and Trade Liberalization in Latin America", *Journal of Common Market Studies*, septiembre, 1971.

⁹⁶ Bell, H.H.; *Tariff Profiles in Latin America; Implications for Pricing Structures and Economic Integration*, New York, Praeger, 1996.

La volatilidad del Capital Internacional y las Políticas Monetarias de los Centros del Poder Mundial.

Muchas son las razones para que las instituciones financieras internacionales finalmente se decidan a reducir la inestabilidad de los mercados y a evitar que sean adoptadas políticas que impidan a los llamados mercados emergentes hacer frente a los *shocks* provenientes del exterior. La fuerza devastadora de los flujos de capital es una de ellas; la volatilidad con la que éstos actúan desmitifica la supuesta gobernabilidad global de los mercados financieros. Los responsables de dichas instituciones, mucho tendrían que aprender de los forjadores del sistema multilateral al que dieron lugar los Acuerdos de *Bretton Woods*.

En efecto, los arquitectos de dicho sistema, aprendieron de la historia que los mercados financieros son fuente de inestabilidad y de crisis, y que el control de los flujos internacionales de capital, es una condición que demanda la estabilidad monetaria, la reactivación del comercio, el crecimiento económico y el pleno empleo. Con el colapso del sistema de *Bretton Woods* (a principios de la década de los setenta) la incertidumbre e inestabilidad financiera se apoderaron de Europa. Fue necesario crear casi de manera inmediata un sistema capaz de ser compatible con los tipos de cambio flexibles (a los que había dado lugar el abandono de las tasas fijas) y las entradas de capital privado en gran escala proveniente de Estados Unidos al nuevo espacio económico creado por la entonces Comunidad Económica Europea.

Con los nuevos acuerdos financieros multilaterales puestos en marcha por el mundo desarrollado, si bien algunas acciones pueden ser catalogadas como exitosas, los

⁹⁷ Ver: José Antonio Ocampo, "Toward a Post-Washington Consensus on Development and Security", American Economic Association, New Orleans, 5-7 enero del 2001. p.8

⁹⁹ Cita hecha por José Antonio Ocampo en Edward M. Graham, Política de competencia en la zona de libre comercio de América del Norte, documento de trabajo No.24, CEFIR, 2001.

¹⁰⁰ La CEPAL, ha realizado a este respecto investigaciones importantes pero destacan entre ellas las elaboradas por su Secretario General, José Antonio Ocampo y de las cuales se pueden citar: Una Década de Luces y Sombras, CEPAL, marzo, 2001; Debilidades y Fortalezas de la Inserción Internacional, CEPAL, febrero 2001.

resultados que se observan en términos generales son poco satisfactorios. Dichos acuerdos parten del principio de mantener separados los problemas de los países desarrollados de los del mundo en desarrollo, cuando deberían partir de una óptica global e integral que atendiera causas y efectos y por lo tanto se buscara la interrelación entre ambos.

La crisis financiera de los mercados emergentes de Asia del Este hizo albergar algunas esperanzas a ese respecto. Se pensó que eran inminentes las reformas al marco financiero internacional; pero no ha sido así. Nada se ha hecho hasta ahora. Las economías asiáticas contaban con una adecuada gestión pública y sus gobiernos se habían disciplinado, saneando sus políticas macroeconómicas. Y aunque algunos líderes políticos del mundo desarrollado comprendieron la importancia y necesidad de reformar el sistema financiero internacional, no han ido más allá de la elaboración de algunos estudios.

Entre esos trabajos destaca el realizado por la Comisión *Meltzer* del Congreso de Estados Unidos que textualmente señala: “las nuevas tareas emprendidas por el FMI en los años 1980 y 1990 transformaron la Institución de un prestamista de corto plazo para apoyar ajustes de balanza de pagos, en una fuente de préstamos de largo plazo condicionados y de consejo macroeconómico para desarrollar y transformar a los países”. ¿Con que resultados? Pregunta ese mismo informe y responde: “ la transformación del FMI en una fuente de préstamos condicionados de largo plazo ha empobrecido a las naciones dependientes del FMI de modo creciente y ha dado al FMI un grado de influencia sobre la política de los países miembros que es sin precedentes en las instituciones multilaterales. Algunos acuerdos entre el FMI y sus miembros especifican metas y requieren políticas como condiciones para la continuidad de los desembolsos. Estos programas no aseguraron el progreso económico. Han socavado la soberanía nacional y a menudo trabado el desarrollo de instituciones democráticas responsables que pudieran corregir sus propios errores y adecuar los cambios a las condiciones externas”.¹⁰¹

¹⁰¹ Informe citado por el SELA en: ¿Una Nueva Arquitectura Financiera Internacional?, 2001, p. 325

Pero, en vez de establecer mecanismos de carácter internacional para hacer menos probables dichas crisis o gestionarlas mejor cuando éstas se produzcan, la reforma de las instituciones y las políticas internas de los países en desarrollo fueron planteadas unilateralmente. La visión de un mundo dividido entre países desarrollados y en desarrollo siguió prevaleciendo. Quizás temerosos de asumir la responsabilidad que les compete. En ese contexto, se demandaron mayores medidas destinadas a disciplinar a los deudores y se establecieron costosos mecanismos de autodefensa.

Las exigencias hechas a los países en desarrollo no sólo no cambiaron sino que por el contrario se recrudecieron y siguen girando en torno a: 1) gestionar mejor el riesgo, 2) adoptar normas financieras más estrictas, 3) mejorar la transparencia, 4) establecer regímenes cambiarios adecuados 5) acumular grandes reservas y 6) concertar acuerdos voluntarios con los acreedores privados para hacerles participar en la solución de las crisis. Y si bien algunas de estas medidas son útiles a los propósitos de los países en desarrollo, todas parten del supuesto falso de que la fuente de la inestabilidad financiera de los mercados emergentes ha de buscarse en la debilidad política e institucional de los países deudores.

Según esa visión (recogida por el *World Economic Forum* que tuvo lugar en el 2001 en Nueva York¹⁰²) son estos últimos los llamados a reformarse. En contrapartida, se presta poca atención al papel de las instituciones y a las política de los países acreedores como detonantes de las crisis financieras internacionales. No es de extrañar por lo tanto que las propuestas tendientes a crear nuevas instituciones a fin de regular y estabilizar los flujos internacionales de capitales hayan sido desestimadas. Algunas de las reformas se han circunscrito al establecimiento de diversos códigos y normas tendientes al fortalecimiento de los sistemas financieros de los países deudores; otras a facilitar la formulación de las políticas macroeconómicas y financieras; solicitándoles además que mejoren el acopio de la información financiera y monetaria, como si los problemas fueran unidimensionales y unívocos.

¹⁰² Ver las conclusiones presentadas por el noticiero CNN, en Economía y finanzas, 3 de febrero del 2002.

Evidentemente, algunas de estas medidas serán de gran utilidad para América Latina, pero la otra cara de la moneda permanece oculta. Nada se dice sobre las políticas y prácticas de los países desarrollados, ni sobre las modificaciones que sus marcos regulatorios tendrían que experimentar para transparentar las operaciones de movimientos de capital; ni tampoco sobre las medidas que son necesarias para reglamentar las operaciones financieras transfronterizas que siguen operando sin contar con ningún tipo de regulación.

La historia no concluye ahí. En efecto, si bien se trata de recomendaciones cuya adopción es voluntaria por parte de los países deudores, existe el riesgo de que en un momento dado, los incentivos y sanciones vinculadas al proceso normativo propuesto, se conviertan en obligatorios y formen parte de la condicionalidad exigida por el FMI, cuyo cumplimiento se convertiría en una carga administrativa adicional para los países deudores con el agravante de que el fondo del problema continuaría sin solución alguna.

Todas las mejoras propuestas en las normas y códigos, parten del supuesto de que los mercados emergentes se incorporan a un sistema financiero internacional estable y predecible; cuando la realidad ha probado que es todo lo contrario lo que acontece. En consecuencia estas medidas difícilmente pueden contribuir a la protección inmediata de los países en desarrollo, contra las fluctuaciones en la oferta de los flujos internacionales de capital, fuertemente influidos por las políticas y las condiciones monetarias de los países más desarrollados; léase Estados Unidos, la Unión Europea y Japón.

Prácticamente todas las crisis financieras de los mercados emergentes han estado relacionadas con variaciones en los tipos de cambio y las políticas monetarias de esos tres centros del poder mundial. Gran parte del problema habría que atribuirlo al hecho de que al colapsarse los acuerdos de *Bretton Woods*, no se instauró un sistema estable de tipos de cambio. En ese entonces se esperaba que la flotación de las principales monedas de reserva daría lugar - casi de manera automática - a un reajuste de las balanzas de pago, al

aumento de la estabilidad cambiaria y a una mayor autonomía de la política macroeconómica¹⁰³.

Ello no ha ocurrido así, pero como las economías de la tríada del poder mundial no han salido mal libradas del comportamiento irregular de los tipos de cambio, la necesidad de inducir reformas al sistema financiero internacional no les es apremiante. Otra es la situación que experimentan los países endeudados del mundo en desarrollo, cuyo perfil crediticio les expone de manera constante a los riesgos monetarios.

En lugar de ubicar el debate sobre las reformas requeridas por el sistema financiero y monetario internacional, vía la intervención coordinada y de acciones normativas macroeconómicas – éste se haya centrado en los pros y contras para los países en desarrollo, de regímenes cambiarios fijos o flotantes y en las políticas macroeconómicas compatibles con una u otra de esas dos opciones; “olvidándose” que dichos países no están en condiciones de garantizar la correcta alineación de sus monedas y la estabilidad de sus tipos de cambio, mientras las monedas que comprende sus reservas internacionales experimentan fluctuaciones constantes y los flujos internacionales de capital acusan oscilaciones que escapan de su control¹⁰⁴.

A la tríada del poder mundial no parece preocuparle demasiado los procedimientos que el FMI tendría que instrumentar para impedir las crisis financieras o al menos limitar los daños causados. Los planes de emergencia por parte del FMI parecen estar llamados a ser cada vez menos la opción a favorecer, debido en parte a que ese tipo de medidas suscita una fuerte oposición política en los países acreedores, sobre todo cuando las crisis financieras se extienden y requieren de fondos de rescate cada vez mayores. Empero, al recaer el peso de la crisis en los contribuyentes de los países deudores, se impide que los recursos fiscales (enganchados en el pago del servicio de la

¹⁰³Ver Joseph Stiglitz, “More instruments and broader goals: moving toward the post-Washington Consensus”, WIDER Annual Lectures 2, Helsinki, enero 1998. Se recomienda también la lectura de “World Bank at the Millennium”, *Economic Journal*, No. 109, noviembre de 1998.

¹⁰⁴ *Ibidem*.

deuda externa) se canalicen hacia inversiones productivas generadoras de empleo y estimulen el crecimiento económico.

Otro mecanismo que se ha tratado de impulsar, aunque sin éxito, es el de restablecer el equilibrio de la carga de la deuda entre los acreedores oficiales y los privados, así como entre los acreedores y los deudores. Se trata de que los acreedores privados asuman la responsabilidad que les corresponde y coadyuven a solucionar las crisis financieras de los deudores. Los acreedores se niegan a tomar la medicina tantas veces prescrita a otros por las recetas del modelo neoliberal. Es decir, y habría que subrayarlo, que la disciplina de los mercados se haga extensiva a los acreedores; que éstos asuman las consecuencias de los riesgos inherentes a las actividades crediticias. Empero, quizás nunca tomen el trago amargo que con tanta frecuencia han ingerido los pobres de los países en desarrollo.

Está presente también la propuesta de la Secretaría de la UNCTAD¹⁰⁵ que plantea la suspensión temporal de los pagos de la deuda en situaciones de crisis. Su principal motivación es la de evitar que los acreedores se apoderen de los activos de los países deudores. Pero como era de esperarse, dicha propuesta no ha recibido una buena acogida en la tríada del poder mundial; ésta continúa por el contrario privilegiando los acuerdos voluntarios entre deudores y acreedores. Pero, no son los únicos que han rechazado dicha propuesta, algunos gobiernos de países deudores también se han mostrado reacios a aceptarla, temerosos de ver reducido su acceso a los mercados internacionales de capital. Y aunque los acuerdos voluntarios, pueden contribuir a la reestructuración de la deuda externa, ello no necesariamente se traduciría en un alto definitivo al apoderamiento de los activos de los deudores por parte de los acreedores.¹⁰⁶

No obstante, éstos no son los únicos cambios a los que está llamado el sistema financiero y monetario internacional y con él una de las principales instituciones que lo

¹⁰⁵ Cabe señalar que el planteamiento de la UNCTAD no se refiere a métodos que conlleven a una quiebra de los procedimientos internacionales sino busca por el contrario el respaldo a las moratorias por parte de la comunidad internacional. Ver UNCTAD, La reforma de la estructura financiera internacional.

¹⁰⁶ *Ibidem.*

sustenta: el FMI. Pero, mientras el énfasis de dichos cambios no se dirija al núcleo mismo del sistema, y sigan siendo por el contrario, los países en desarrollo el principal foco de atención, la eficacia del FMI seguirá siendo cuestionada por la propia realidad. Las condicionalidades impuestas por el FMI a las economías de Asia Oriental, por ejemplo, en lugar de prevenir la crisis, hicieron que ésta se intensificara¹⁰⁷. Y algo semejante está ocurriendo en el caso de Argentina.

Las oscilaciones de los tipos de cambio y las políticas monetarias de la tríada del poder mundial siguen mientras tanto sin merecer la vigilancia y atención que con urgencia necesitan. Un mínimo de coherencia entre las políticas macroeconómicas del mundo desarrollado es indispensable. Las asimetrías en las prácticas existentes, señala la UNCTAD requieren: “de un mecanismo análogo al utilizado para resolver las diferencias en el comercio internacional y que permitiría considerar los desacuerdos sobre los efectos de las políticas macroeconómicas y financieras, a fin de tratar de resolverlos”¹⁰⁸.

Si el sistema financiero y monetario internacional aspira a tener legitimidad y credibilidad en el mundo, el FMI debería incluir entre sus prácticas mecanismos democráticos. Los países en desarrollo no deben de seguir excluidos de la toma de decisiones que tanto les afecta. Igualmente importante es el logro de consensos sobre las reformas a realizar. Y si bien dichos consensos no están en la actualidad del todo configurados; ello no significa que entre los países en desarrollo, no se compartan muchos de los aspectos fundamentales en torno al debate de las reformas del sistema financiero y monetario internacional, y los países latinoamericanos presenten a su vez propuestas concretas tendientes a impulsar dicha reforma¹⁰⁹.

Un principio general compartido es como ya se dijo antes, el logro de un trato más equilibrado y simétrico entre los deudores y los acreedores; y en cuanto a las reformas existe un campo muy amplio de trabajo en materia de las normas, los códigos, la

¹⁰⁷ *Ibidem*.

¹⁰⁸ UNCTAD, *op. cit.* p. 11

¹⁰⁹ Planteamientos interesantes se pueden encontrar en: SELA, Guía de la Integración, Institute of Latin American Studies, University of Texas, 2001.

transparencia y la regulación. Se requiere asimismo de una mayor estabilidad de los tipos de cambio, una vigilancia más simétrica, y que la condicionalidad impuesta por el FMI sea mucho menos onerosa¹¹⁰. Se requiere de instituciones y procesos multilaterales más democráticos y participativos. América Latina debe propugnar por que dichas reformas se lleven a cabo; la comunidad mundial saldría fortalecida y las instituciones internacionales ganarían legitimidad.

¹¹⁰ Ver en [http:// businessweek. com/](http://businessweek.com/) las enormes dificultades que enfrenta Argentina para llegar a un acuerdo con el FMI, justamente por las condicionalidades que dicho Organismo impone al gobierno de Eduardo Duhalde.

Segunda Parte

LA INTEGRACION REGIONAL, AVANCES Y RETROCESOS

Antecedentes de la integración regional.

América Latina y el Caribe son consideradas en el mundo como una sola región. Ello se explica por razones de carácter geográfico, histórico y cultural. Asimismo, el grado de desarrollo - relativamente semejante - entre unos y otros países apoya la percepción que en ese sentido prevalece. La capacidad que tienen de influirse y de relacionarse los pobladores de estas dos zonas geopolíticas contribuye a reafirmar los vínculos de hermandad y afinidad cultural entre estos pueblos. Sin embargo, ésta que debería de ser una de sus principales fortalezas para impulsar la integración económica de la región, no ha sido encausada debidamente hacia ese propósito. El acervo de la integración latinoamericana se ha caracterizado por ser prolijo en doctrinas, pero muy débil en resultados y procesos. Frente a un discurso político elocuente, escasean acciones concretas y fructíferas; de ahí, el escepticismo que rodea a la integración económica de la región.

En su transcurso, el proceso de integración regional tampoco ha logrado generar un impacto significativo sobre la sociedad latinoamericana, y en consecuencia no ha sido capaz de propiciar el desarrollo de fuerzas políticas y económicas que demanden la profundización de los alcances de la integración regional. Desde sus orígenes hasta la fecha, los éxitos y fracasos de la integración de las economías latinoamericanas, han estado fuertemente influidos por el "liderazgo" ejercido por los países de mayor desarrollo relativo, particularmente México, Brasil y Argentina. Los fracasos se han debido en gran parte al insuficiente compromiso político de los países participantes.

A través del tiempo, la voluntad política ha sido fluctuante y volátil. Las épocas democráticas han sido las más propicias para hacer avanzar los propósitos de la integración regional. Los periodos de autoritarismo y de regímenes militares, por el contrario, han provocado rupturas y alejamientos entre los países de la región. Asimismo, las etapas de auge económico han fomentado el comercio recíproco y una mejor relación económica. En contraste, las épocas de crisis y de recesión han llevado a las economías

latinoamericanas al aislamiento y al languidecimiento de la escasa voluntad política a favor de la integración regional y del sueño bolivariano¹¹¹.

Una breve revisión histórica resulta en ese sentido indispensable. Es necesario examinar con todo cuidado las experiencias del proceso de integración económica de América Latina, así como las perspectivas que se vislumbran sobre el mismo, toda vez que están en marcha la propuesta de Estados Unidos: el ALCA, y la formulada por la Unión Europea para crear zonas de libre comercio en América Latina¹¹². Con ambas tendrá que competir el proceso de integración de la región. El análisis integral de estas tres opciones coadyuvará a examinar de manera realista donde está parada América Latina y si efectivamente la integración regional puede ser vista como una alternativa de desarrollo para las economías latinoamericanas.

En una apretada síntesis, en el apartado siguiente procederemos a analizar: 1) los avances y retrocesos del proceso de integración económica de América Latina, y a cuyo amparo surgieron instituciones de carácter regional, tales como la ALALC y la ALADI. 2) las instituciones circunscritas al ámbito subregional y cuyos propósitos reflejan un alcance mucho mayor de lo planteado a nivel regional.

En efecto, a nivel subregional el compromiso político de los Estados miembros ha tenido un alcance mayor, sobre todo si se piensa en el MERCOSUR. Los bloques subregionales no se han circunscrito a la liberalización de los flujos comerciales. La creación de una zona de libre comercio (primera etapa del proceso de integración

¹¹¹ El proyecto de unidad latinoamericana propuesto por Simón Bolívar puede resumirse en el siguiente párrafo del libertador: "nuestras repúblicas se ligarán de tal modo que no parezcan en calidad de naciones sino de hermanas, unidas por todos los vínculos que nos han estrechado en los siglos pasados, con la sola deferencia de que entonces obedecía a una sola tiranía, y ahora vamos a abrazar una misma libertad con leyes diferentes y gobiernos diversos; pues cada pueblo será libre a su modo y disfrutará de su soberanía, según la voluntad de su conciencia". Sin embargo, las diferencias entre conservadores y reformadores, la ausencia de líderes que asumieran el proyecto, la resistencia de las oligarquías y las presiones de los países hegemónicos impidieron que se hiciera realidad el sueño de Bolívar de unir a América Latina en una sola República.

¹¹² Tema que esta siendo investigado (y cuya publicación esta planeada para principios del 2003) por el grupo de investigadores que forma parte del proyecto: Procesos de regionalización y creación de bloques comerciales: análisis comparativo entre el proceso de integración económica de la Unión Europea y los procesos de integración de América Latina, coordinado por Rosa María Piñón Antillón.

económica) no ha sido la meta central de los mismos. Los gobiernos de esos grupos han dado pasos mucho más firmes que los que se observan en el ámbito regional. Se han planteado el logro de objetivos tales como:

- i) la fijación de un arancel común (unión aduanera);
- ii) la liberalización de los factores de la producción (mercado común) y
- iii) la adopción de una política monetaria común y por ende una sola moneda (unión monetaria).

Sin embargo, no se han alcanzado esos propósitos. La expresión de la voluntad política no ha sido la constante; ha habido periodos de auge y de flaqueza. América Latina ha tenido además que enfrentar circunstancias particularmente difíciles tanto en el ámbito económico como político y social. Desde luego se han creado instituciones latinoamericanas supuestamente dirigidas hacia ese fin, pero la integración regional sigue siendo una tarea pendiente. Aún más, en la actualidad, las naciones latinoamericanas parecen estar más interesadas en hacer avanzar iniciativas comerciales provenientes del exterior, que enfrascarse seriamente en la integración regional¹¹³. Veamos que ha pasado y está aconteciendo en la actualidad a ese respecto.

El fracaso de la ALALC

La creación de la Asociación Latinoamericana de Libre comercio (la ALALC)¹¹⁴ se debió al interés de once países de la región (diez naciones sudamericanas y México)

¹¹³ Para algunos autores, el concepto de la integración implica la simetría o la igualdad económica entre los actores sobre la base del producto bruto per capita, la complementariedad y consistencia de los valores e intereses manifiestos por las elites respectivas, la existencia del pluralismo de los actores y la capacidad de los organismos políticos para asumir con continuidad, competencia y flexibilidad las tareas que deriven del proceso de integración. Otros autores, identifican a la integración con una cooperación creciente, además de un sentimiento de pertenencia y la participación multidimensional de los actores participantes, así como ciertas condiciones de estabilidad que impliquen durabilidad. Ver. Dieter Schonebohm, "Entre la globalización y el fortalecimiento de la subregion , que rol para el MERCOSUR", en cuadernos del CLARH, No.77, 1999, pp. 59-85

¹¹⁴ Sin embargo, la aspiración de América Latina por integrarse data desde la época de la independencia, pero no fue sino en la segunda mitad del siglo XX que los intentos de algunos países por integrarse se manifestarían en acciones concretas. Son muchas las razones que a lo largo de los años se han esgrimido para promover y justificar un mayor acercamiento entre las naciones latinoamericanas: van desde el origen

por iniciar un proceso de integración de sus economías. El propósito era el de crear una zona de libre comercio que incluyera mecanismos flexibles coadyuvantes con ese fin. Mediante la intermediación de la ALALC, se pretendía instrumentar una estrategia que de haberse cumplido, reflejaba una gran coherencia en sus planteamientos.

A través de negociaciones selectivas: 1) se pretendía alcanzar la liberación progresiva y gradual del intercambio comercial en la zona; 2) las diferencias en el grado de desarrollo entre los países participantes serían tomadas en cuenta. Con esta mecánica de trabajo supuestamente se avanzaría de manera más rápida, sobre todo en aquellos productos en los cuales no había problemas de competencia. Se contemplaba además, en un lapso no mayor a doce años, una liberación total del comercio tradicional. Así, las producciones nacionales gozarían del tiempo suficiente para adaptarse y con ello se evitarían los inconvenientes de una apertura acelerada de los mercados y paulatinamente se irían logrando los propósitos de integrarse económicamente.

Durante los primeros cinco años de vida de la ALAC, las rondas de negociación arrojaron resultados interesantes. Entre 1961-1963, fueron acordadas más de ocho mil quinientas reducciones arancelarias que fructificaron en un incremento del 44 por ciento del comercio intrazonal. Durante ese mismo periodo, el intercambio comercial - en el total de la participación del comercio de los países miembros de la ALALC con el exterior - cobra un buen impulso. Logra pasar de 6 a 8.4 por ciento del total; correspondiendo tres cuartas partes de ese comercio a productos incorporados a las listas de desgravación arancelaria, impulsadas por el esquema de integración de la ALALC.

Según estimaciones hechas por el Sistema Económico para América Latina (SELA), el comercio intrazonal siguió avanzando de manera sostenida: cerca de mil quinientos millones de dólares había alcanzado en valor en 1971; representando ese

común de sus pueblos hasta la necesidad de enfrentar en mejores condiciones un entorno internacional que plantea cada vez mayores desafíos a las economías nacionales. Con la firma del Tratado de Montevideo en 1960, se constituyó la ALALC, siendo sus miembros originales: Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay y Uruguay. Posteriormente se adhirieron Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

monto el 12 por ciento del total del comercio con el exterior¹¹⁵. Pero, mientras en la primera ronda de negociaciones de la ALALC se logra un número importante de concesiones arancelarias, para la cuarta ronda el monto se redujo de manera considerable: sólo 300 concesiones se otorgaron entre sí.

Ello obedeció a las reticencias que sobre las negociaciones ejerció el incremento de las políticas proteccionistas de los años setenta. Restándole efectividad a la voluntad política que estuvo presente una década atrás, y que ante la presión ejercida por los grupos empresariales locales, terminó por perder su impulso inicial¹¹⁶. No hay duda que el recrudecimiento de las resistencias manifestadas por unos y otros países, finalmente condujeron a la ALALC al fracaso. El proteccionismo se exacerbó ante la caída de los precios de las materias primas en los mercados internacionales y ningún gobierno parecía dispuesto a aceptar y mucho menos a promover, la reducción de barreras a las importaciones, no obstante que éstas provinieran de la zona de libre comercio a la que supuestamente estaban obligados a impulsar.

Las asimetrías y diferencias en los niveles de desarrollo entre unos y otros países de la región también jugaron su parte. Al no establecerse en la ALALC mecanismos que las atenuaran, la animadversión fue creciendo¹¹⁷ y el clima de carácter localista se impuso; fortaleciendo las medidas de corte proteccionista, a todas luces contraria a la liberalización de los flujos comerciales. Así, el intercambio comercial entre los países latinoamericanos con miras al fortalecimiento de una relación de largo alcance quedó finalmente relegado en espera de mejores tiempos políticos.

¹¹⁵ SELA, Guía de la Integración, Institute of Latin American Studies, University of Texas, 2001.

¹¹⁶ En 1968 por ejemplo se intentó un sistema de reducciones arancelarias automáticas, pero no funcionó, a los ojos de todos era evidente el incumplimiento que se presentaba por parte de los países participantes.

¹¹⁷ Obedecía en buena medida a la sólida red de intereses empresariales y de otros sectores conexos que apoyaban el mantenimiento de las políticas proteccionistas a fin de poder seguir conservando posiciones hegemónicas en los mercados internos.

América Latina se aferró al esquema de desarrollo hacia adentro, tratando en vano de subsanar su tradicional vulnerabilidad externa con “mayores grados de autosuficiencia”¹¹⁸. Mientras, en otras partes del mundo, emergían con gran dinamismo economías vinculadas con los mercados externos (países del Sudeste de Asia) y/o con procesos productivos tendientes a la creación de bloques comerciales (Comunidad Europea).

El agotamiento del modelo de sustitución de importaciones seguido por América Latina era evidente, pero los gobiernos prefirieron ignorar las señales rojas y los cuellos de botella que presentaban las economías latinoamericanas ¹¹⁹. En un intento equivocado para sostener la continuidad de dicho modelo recurrieron al endeudamiento externo, incluso de manera excesiva, cuando lo indispensable era el replanteamiento de una nueva estrategia que ubicara a la productividad en el centro del quehacer económico y la corrección de las fallas estructurales.

El estallido de la crisis de la deuda externa a principios de los años ochenta, evidenció la marcada vulnerabilidad de la región - dada la fuerte dependencia con respecto a los recursos externos: financiamiento y bienes tecnológicos - y obligó a las naciones latinoamericanas a emprender políticas de ajuste; cuyos costos económicos y sociales siguen gravitando en la actualidad en amplios sectores de la población. En ese contexto, los intentos integracionistas siguieron en el *impasse* de un circuito que se retroalimentaba a sí mismo: falta de voluntad política y severos problemas de liquidez de las economías latinoamericanas.

¹¹⁸El modelo de desarrollo con base en la protección del mercado interno permitió la conformación de una infraestructura industrial importante y la consolidación de varios proyectos industriales. El entrecomillado que tiene el término autosuficiencia obedece a que en paralelo no se desarrolló una estrategia de protección racional y eficiente. Todo estaba sujeto a protección y el resultado fue la dispersión de esfuerzos, dilapidación de recursos y pérdida de capacidad negociadora en el ámbito internacional, además claro está de aislar a la región de la competitividad y de la innovación tecnológica.

¹¹⁹Tales políticas condujeron a elevados niveles de protección de los mercados internos y a una marcada intervención en los mercados por parte del Estado causando serias distorsiones en los precios relativos y estimulando el aislamiento de la producción nacional. El reducido tamaño de los mercados nacionales obligaba además, a una protección exagerada que aumentaba los costos de producción y por ende no permitía aprovechar las ventajas de las economías de escala ni incorporar en forma oportuna el progreso tecnológico que se generaba en otras partes del mundo. En esas circunstancias el nivel de desarrollo tecnológico de las industrias nacionales hacía difícil que éstas pudieran competir con los productos manufacturados procedentes de los países altamente industrializados.

Dicho estado de cosas viene a corroborar la quinta hipótesis cuyos planteamientos sostienen que: “ la liberalización comercial a la que dio lugar la integración económica regional (primero durante la época de la ALALC y después con la ALADI) ha perdido efectividad y no ha logrado avanzar hacia etapas superiores del proceso de integración económica debido a: 1) la falta de voluntad política de las partes; 2) el incumplimiento de los compromisos contraídos; 3) el predominio durante los años setenta y ochenta de políticas comerciales altamente proteccionistas; y 4) las crisis económicas que desde la década de los ochenta y hasta hoy han tenido que enfrentar las economías latinoamericanas”¹²⁰

Y durante los años noventa, prácticamente todos los países de América Latina y del Caribe se vieron obligados a instrumentar programas de ajuste estructural que modificarían de manera radical las políticas de desarrollo del pasado; dando por concluido el modelo de sustitución de importaciones y por ende la protección de los mercados latinoamericanos.

Con diferencias en el ritmo e intensidad en la instrumentación del nuevo modelo de desarrollo, la liberación comercial y la privatización de las empresas públicas se convertirían en dos factores clave de la apertura económica. Nuevos regímenes favorecieron la entrada de la inversión extranjera directa a sectores productivos y el principio de mayores estímulos a las fuerzas del mercado fue asumido con gran entusiasmo por prácticamente todos los gobiernos de la región.

Por lo que no sólo la ALALC quedó atrapada por la falta de voluntad política de sus miembros, sino que otros procesos de integración subregional no parecen haber corrido con mayor suerte. Tales son los casos del Mercado Común Centro Americano, el CARICOM y el Grupo Andino, no obstante que en sus inicios éstos reflejaban avances considerables. El único que parece no estar dispuesto a sucumbir es el MERCOSUR, aunque con perspectivas poco alentadoras dada la crisis económica por la que atraviesa actualmente Argentina.

¹²⁰ Ver apartado relativo a las hipótesis.

El Mercado Común Centroamericano y el CARICOM.

La característica común de estas dos instancias subregionales es que tanto el Mercado Común Centroamericano como el CARICOM¹²¹ reúnen a pequeños países que en conjunto -dada su población y peso económico- le daban una presencia similar a la de países latinoamericanos considerados como de tamaño intermedio. En el primer caso participaban cinco países centroamericanos, cuyo propósito era el de crear un mercado común con un marco institucional que atendiera en forma adecuada su funcionamiento.

Para liberalizar el comercio se procedió a conformar una Nomenclatura Arancelaria Común (NAUCA) que condujo en 1965 a que la región centroamericana contara con un arancel externo común. Lo que para esa época constituía un importante logro, no sólo en lo que toca a Centroamérica, sino que comparativamente hablando, esta institución subregional había logrado avanzar mucho más allá que la ALALC.

En efecto, el Mercado Común Centroamericano había probado una mayor efectividad en la consecución de sus objetivos que lo logrado por la región en su conjunto. Con la creación de una zona de libre comercio, se propuso concretar un arancel externo común que llegó incluso a abarcar cerca del 90 por ciento del total de las partidas arancelarias. De hecho, para finales de los setenta, el 98 por ciento del intercambio intrazonal había quedado libre de gravámenes y se habían establecido reglas especiales

para algunos productos agropecuarios previamente seleccionados. Al principio, los montos comercializados entre los países miembros del Mercado Común Centroamericano crecieron con una gran rapidez, llegando a representar 13 millones de dólares en 1955 y 66 millones en 1963.

¹²¹ Cinco países angloparlantes conformaron en 1968 la Zona de Libre Comercio del Caribe (la CARIFTA) que al transformarse dio lugar a lo que hoy se conoce como la Comunidad del Caribe, el CARICOM.

Para esos mismos años, la participación del comercio intrazonal en el comercio total se elevó de manera sustantiva: pasó del 3 al 12 por ciento, y los productos industriales llegaron a representar 75 por ciento del intercambio comercial alcanzado entre las partes. El éxito obtenido despertó grandes expectativas sobre las potencialidades de la integración centroamericana. Eran notables la coherencia conceptual de ese proceso de integración a nivel subregional y la capacidad demostrada por los países participantes para diseñar y establecer las instituciones requeridas. A ello contribuía el tamaño de las economías participantes y en cierta medida, lo incipiente del desarrollo industrial de las mismas. Contaban además con estabilidad monetaria y cambiaria, cosa que no acontecía en otras partes de América Latina.

La experiencia del Mercado Común Centroamericano resulta particularmente interesante, no sólo desde la perspectiva económica sino política. Constituye una demostración clara de cómo (y aunque pequeñas) esas economías pudieron aprovechar en su intento integracionista los beneficios de las etapas tempranas de la sustitución de importaciones. El espacio económico creado dio lugar a nuevas oportunidades que fueron aprovechadas mediante la utilización de la capacidad instalada y el mejoramiento y expansión de la industria existente.

En muy poco tiempo, Centroamérica experimentó la necesidad de echar a andar nuevos proyectos e inversiones productivas que de haberse logrado, le hubieran dado una estatura política inusitada a los gobiernos centroamericanos. Jurídica y políticamente hablando, se requería de un marco normativo que fijara la reglas a seguir, pero que al no materializarse, los proyectos productivos no lograron atraer los recursos que les eran necesarios para su puesta en marcha ¹²².

Las razones no fueron - como en principio podría suponerse - de índole económica sino básicamente políticas. En efecto, fueron los conflictos políticos, algunos llevados al límite de la intervención militar, los que condujeron al Mercado Común Centroamericano a la crisis política en la que éste se vio envuelto durante varios años. Entre esos conflictos destacan la guerra entre El Salvador y Honduras en 1969 y

¹²² <http://www.businessweek.com/>

posteriormente, la inestabilidad política que se generó en toda la zona ante la problemática política y social de Nicaragua por la lucha entre los sandinistas y el régimen del dictador Anastasio Somoza. De ahí que las décadas de los setenta y ochenta estuvieran marcadas por el enrarecimiento del clima político y la gran tensión socioeconómica provocada por la crisis de la deuda externa, que afectó no sólo a Centroamérica¹²³ sino a América Latina como un todo.

No fue sino a partir de los años noventa, cuando la pacificación de la zona avanza de manera decidida y el tema de la integración económica vuelve a ocupar un lugar importante en la agenda política de los gobiernos centroamericanos. En 1992, Honduras, Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica vuelven a incluir entre sus prioridades nacionales a la integración centroamericana. La infraestructura física que comparten (carreteras, electricidad y telecomunicaciones), así como las instituciones y la normatividad creadas con anterioridad, representaron el punto de partida; constituyen de hecho la base para el surgimiento y fortalecimiento del movimiento integracionista.

Pero los esfuerzos por reconstruir el mercado centroamericano sólo han tenido un alcance parcial. En efecto, a mediados de 1993 entra en vigor la unión aduanera, formada por: El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, con un arancel externo común que cuenta con un techo del 15 por ciento y cubre 95 por ciento del universo arancelario de esos países¹²⁴; conocida como el Grupo de los Cuatro. Sin embargo, al haberse auto excluido Costa Rica, dicha unión aduanera se debilita ya que la economía costarricense es una de las más fuertes de la zona. Las ambiciones políticas de este país están más

¹²³ Lo cual resulta sumamente negativo desde la perspectiva que se le contemple, pero desde la óptica de la integración acaba con una red de acuerdos que desde 1950 se venían conformando en Centroamérica y que para 1958 habían logrado crear una zona multilateral de libre comercio. A principios de los sesenta, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua incluso firmaron el Tratado de Integración Económica Centroamericana (Tratado de Managua) por medio del cual se contemplaba la creación de un Mercado Común Centroamericano. Costa Rica lo suscribió en 1962. La formación de ese Mercado Común exigió de un gran esfuerzo institucional. Además del Consejo Económico integrado por los Ministros de Economía se creó un Consejo Ejecutivo y una Secretaría General Permanente (SIECA). En el ámbito financiero, el Banco Centroamericano de Integración Económica quedó encargado de promover el desarrollo industrial y de garantizar un desarrollo equilibrado entre los países miembros. En materia monetaria se crearon la Cámara de Compensación y el Consejo Monetario Centroamericano.

¹²⁴ Este ese complementado asimismo por un régimen de libre comercio que abarca unos 1500 productos. Ver: SELA, "El Proceso de Integración Regional y el Comercio Intrarregional", Revista Capítulos, No.45, 1996.

inclinadas a favorecer su inserción hacia América del Norte. Comienza por firmar un Acuerdo de Libre Comercio con México¹²⁵ y obtiene por parte de Estados Unidos (en el marco de la industria maquiladora) relaciones comerciales preferenciales y está a la espera de formar parte del ALCA.

Resalta además otro hecho, y es que Centroamérica (así como otros países latinoamericanos), atendiendo al nuevo encuadre que han generado la especialización productiva que demanda la economía global y la reinserción de los mismos al comercio internacional, poco a poco, todos estos países se han ido inclinando hacia un modelo intensivo en industrias maquiladoras¹²⁶, cuyo incentivo principal es hoy el mercado estadounidense.

Otro factor que incide en la pérdida de cohesión política entre los países centroamericanos es que la mayoría de ellos continúa enfrentando severos problemas económicos y sociales. Del primero, da testimonio el elevado déficit que registran sus cuentas externas. Por lo que no es de extrañar las indecisiones políticas que se manifiestan con respecto al proceso de integración de América Central. Pareciera más bien que el foco de atracción de todos ellos es el ALCA.

En lo que al CARICOM concierne, la remoción de obstáculos al libre comercio se alcanza en 1995; aunque siguen existiendo excepciones importantes. Algunos países, por ejemplo, exigen licencias para la importación de ciertos bienes originarios de la CARICOM. Y aunque se ha alcanzado un arancel externo común, todavía no se ha llegado a un acuerdo que efectivamente permita la armonización de los procedimientos aduaneros. Sin embargo, en otros campos sí han logrado avanzar: cuentan hoy con un protocolo relativo al establecimiento y movimiento de capitales dentro del Mercado Común y se está trabajando en los procedimientos que permitan al interior del mismo, la libre movilización de la mano de obra.

¹²⁵ Dicho Acuerdo entra en vigor el 1ero de enero de 1995.

¹²⁶ La instalación de plantas fabriles de origen estadounidense, japonés o coreano han sido organizadas bajo el principio de justo a tiempo, con salarios de acuerdo a los estándares de esos países que representan una fracción del salario de la mano de obra estadounidense.

En 1996, se acordó por ejemplo, que los profesionales universitarios gozarían - previa aceptación de sus credenciales por parte del país receptor - del derecho de trabajar en cualquiera de los países miembros de ese bloque comercial. Ello obedece, en buena medida, al interés renovado de los países miembros de la CARICOM por participar más activamente y seguir avanzando en materia de integración subregional. Además, como primer paso hacia la unión monetaria acordaron la libre convertibilidad de sus monedas y la abolición de los controles cambiarios; pero la incertidumbre provocada a finales de los noventa por la crisis financiera de los mercados emergentes, indica que por ahora es poco factible la realización de esa meta. El establecimiento de una unión monetaria entre los países miembros del CARICOM tendrá que esperar tiempos mejores.

El Grupo Andino y sus alcances

Los países andinos también se plantearon un esquema de integración que puede ser considerado como bastante avanzado, sobre todo para su época. La creación del Grupo Andino adquirió forma jurídica con el Acuerdo de Cartagena, suscrito en 1969, por: Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú; y al que Venezuela se incorporaría poco tiempo después. Agrupaba a países de desarrollo intermedio que en conjunto, y desde un punto de vista estrictamente económico, podía ser equiparado con los países latinoamericanos de mayor tamaño. Desde sus inicios, el Grupo Andino adoptó mecanismos que supuestamente le llevarían a la integración acelerada de sus economías.

Entre los objetivos que esta Institución andina se propuso alcanzar destacan: a) el desarrollo de programas sectoriales delimitados por una estrategia industrial, con la cual pretendían alcanzar la especialización y diversificación de sus respectivas producciones industriales, así como una distribución equitativa de sus beneficios; b) la formación progresiva de un mercado ampliado vía la liberación comercial; y c) la creación de una unión aduanera.

Al respecto, el Acuerdo de Cartagena estableció mecanismos de desgravación automática y lineal destinados a crear, a la mayor brevedad posible, una zona de libre comercio; para posteriormente avanzar en la creación de un arancel externo común. La entrada en vigor de este último se llevaría a cabo a más tardar a finales de 1980 y en el caso de Bolivia y Ecuador -países de menor desarrollo relativo- la fecha establecida como tope máximo fue el 31 de diciembre de 1985. De manera complementaria se fijó un régimen común de tratamiento a la inversión extranjera directa que quedó asentado en la Decisión 24 de dicho Acuerdo.

Con ello se intentaba fortalecer la participación de las empresas nacionales en el mercado subregional, además de sentar con claridad los derechos y obligaciones de los inversionistas extranjeros. A través de dicho régimen, se reservaron sectores considerados como estratégicos para su explotación por parte de empresas nacionales o de empresas multinacionales andinas. En lo que concierne a los aspectos institucionales, el Acuerdo de Cartagena estableció una Junta de Gobierno, independiente de los gobiernos nacionales.

Los elementos de supranacionalidad, con los que se dotó a la Junta, constituyeron una verdadera innovación para el quehacer institucional de América Latina; renuentes como estaban los países de la región a ceder un ápice de su soberanía nacional. Con anterioridad a la firma del Acuerdo de Cartagena, los países miembros habían creado - como órgano financiero del Grupo Andino- a la Corporación Andina de Fomento, cuyo objetivo principal era el financiamiento de los programas conjuntos de desarrollo industrial, además de plantearse la creación de la infraestructura institucional que permitiera acelerar el proceso de integración de las economías participantes.

Para resolver los problemas de financiamiento derivados de la problemática que enfrentaban sus respectivas balanzas de pagos, se creó en 1975 el Fondo Andino de Reserva. Para la interpretación de la legislación andina y la solución de controversias, se funda en 1979 el Tribunal Andino de Justicia; firmándose además varios acuerdos de cooperación, entre los cuales destacan: los Convenios Andrés Bello, en educación; Hipólito Unanue, en el campo de la salud, y Simón Rodríguez, en asuntos sociales. Como

órganos auxiliares se crearon los consejos laborales y empresariales andinos y como foro de discusión para los parlamentos nacionales se establece el Parlamento Andino.

Como puede observarse, el esquema institucional con el que se estaba dotando al proceso de integración de las economías andinas, no sólo era novedoso sino muy completo. Denotaba el interés de los países participantes, por demostrar que a través de la integración económica podían superar problemáticas que les eran comunes. No obstante, los tradicionales problemas políticos de América Latina no tardaron en resurgir. El Grupo Andino se vio sometido a serias dificultades; particularmente complicadas fueron las negociaciones en torno a los programas conjuntos en materia de desarrollo industrial.

El Acuerdo de Cartagena contemplaba un esquema muy interesante a ese respecto, conocido como: el Programa Sectorial de Desarrollo Industrial, donde se seleccionaron los sectores que serían incluidos en el mismo, y entre los cuales destacaban: la industria petroquímica, la siderúrgica, la industria metalmecánica, la automotriz y los fertilizantes. Empero, a la hora de echarlos a andar, únicamente el programa sobre la industria petroquímica tuvo una cierta aplicación, mientras que el resto fue a engrosar las listas de las excepciones incluidas en el propio Acuerdo.

Al adoptarse una Nómina de Reservas y al irse sumando a ésta un gran número de productos (entre los cuales estaban adicionalmente los de las industrias del papel, el aluminio y el vidrio), el programa para el desarrollo industrial de la subregión termina por convertirse en letra muerta. Además, frente al escaso porcentaje de productos sujetos al libre comercio¹²⁷ que operaba en la práctica, los países andinos acordaron el Protocolo de Quito (1978), que no era otra cosa que la instauración de un régimen comercial administrado.

Es decir, se estaba dando marcha atrás a lo avanzado y de esa forma, los escasos productos que gozaban del libre comercio se comercializaron mediante cuotas; lo cual es a todas luces un contrasentido. De ahí que algunos estudiosos de dicho proceso de

¹²⁷ Sólo alcanzaron un éxito relativo los productos relacionados con las industrias química y petroquímica pero aun en esas circunstancias su vinculación con programas de desgravación automática no se cumplió a cabalidad.

integración subregional lo hayan denominado como “una experiencia contradictoria que refleja el paradigma del proteccionismo disfrazado de apertura que ha caracterizado al proceso de integración de América Latina”¹²⁸.

De hecho, al analizar la evolución del Grupo Andino, se observa claramente que coexisten fases de expansión y de estancamiento. La década de los sesenta estuvo caracterizada por una etapa de crecimiento y de construcción del esquema andino. Y fue una fase floreciente del comercio intra-andino: las exportaciones intrasubregionales alcanzaron 112 millones de dólares en 1970, para llegar a 1.2 mil millones de dólares en 1981. En 1970 las exportaciones intrasubregionales fueron aproximadamente del orden del 2.4 por ciento del total de las exportaciones andinas (evaluadas en 4 mil 777 millones de dólares)¹²⁹.

Sin embargo, para mediados de los años setenta, las contradicciones entre las políticas económicas de los Estados miembros fueron aflorando, reflejando cada vez más los desacuerdos que había en su interior. La oposición de Chile (bajo el nuevo régimen neoliberal impuesto por la Administración Pinochet) al régimen común de inversiones extranjeras, provocó la salida de ese país del Grupo Andino en 1974. Ello no sólo produjo un serio revés al proceso de integración andina, al haber sido Chile en el pasado reciente, uno de sus principales promotores; sino que adicionalmente los países miembros tuvieron que enfrentar otros problemas.

En el plano comercial, la situación que vivió el Grupo Andino fue también particularmente difícil. Entre 1982 y 1983, los países andinos experimentaron severas crisis de balanza de pagos que se vieron reflejadas en la disminución de sus importaciones. Por lo que, hasta cierto punto era natural que en 1983 las exportaciones intrasubregionales se redujeran a sólo 758 millones; y si bien en 1988 se recuperaron ligeramente, al alcanzar 830 millones de dólares, en 1989 volvieron a contraerse y apenas

¹²⁸ Ver Gerardo Arellano, “La integración económica y los paradigmas en América Latina”, SELA, Revista Capítulos, No.49, enero-marzo, 1997, Pág.6.

¹²⁹ <http://www.latintrade.com/>

sumaron 629 millones de dólares¹³⁰. En ese contexto, los montos del comercio intrazonal terminaron por perder importancia en el total de las exportaciones de los países miembros, dirigidas hacia otras zonas del mundo.

El interés por la integración de las economías andinas sin embargo no se perdió del todo. Con el propósito de inyectarle nueva vida al Grupo Andino, los Estados miembros deciden enfrentar las dificultades por las que éste atravesaba. Después de intensas negociaciones, adoptaron el Protocolo de Quito en 1987, que como se dijo con anterioridad, puso en *stand by* al Grupo Andino, aunque haya sido negociado.

En dicho documento se flexibiliza de manera importante el cuerpo normativo del Acuerdo de Cartagena, postergando con ello los plazos tendientes a: 1) el perfeccionamiento del programa de liberación de los flujos del comercio intrazonal; 2) la ejecución efectiva de la programación industrial de sectores clave de la actividad económica; 3) la programación para la liberalización de los productos incluidos en nómina de reserva; y 4) las negociaciones tendientes a consolidar el arancel externo común.

Pero, las dificultades no terminarían ahí. El Protocolo de Quito no condujo a la solución de la problemática que vivía el Grupo Andino ya que ésta escapaba a sus posibilidades; era ajena a su ámbito de acción. De ahí que mientras más se extendían los efectos derivados de la crisis económica de los años ochenta, el proceso de integración fue cayendo en un profundo letargo¹³¹, y con él los grandes objetivos de la integración quedaron en el papel; quizás en espera de mejores tiempos. No fue sino en 1989, con la

¹³⁰ SELA. Los esquemas de integración en América Latina y el Caribe frente a la crisis internacional, octubre de 1999.

¹³¹ Para el Grupo Andino esta década representó una de las etapas más difíciles de su historia integracionista según un informe de esa época de la Junta del Acuerdo de Cartagena, esta señala que: en Grupo Andino se encuentra sometido a la acción de fuerzas adversas que están retardando sensiblemente su avance y han llegado a poner en grave riesgo las estructuras comunitarias que con tanto esfuerzo se han logrado construir. Se observan problemas en el campo de la liberación comercial, dificultades para poner en marcha los programas de industrialización conjunta, indefiniciones en materias como el arancel externo común y gran cantidad de incumplimientos respecto de los compromisos adquiridos en el marco del ordenamiento jurídico.

Reunión Presidencial de las Galápagos, que los países andinos finalmente se decidieron a reiniciar un nuevo acercamiento.

La reactivación del Grupo Andino en la década de los noventa se manifiesta en diversos aspectos de la vida económica, comercial e institucional de esos países ¹³². Pero aún en esas circunstancias, las contradicciones siguen aflorando. De 1992 a 1997, el Grupo Andino se vio envuelto en una situación particularmente paradójica: mientras el proceso de intercambio comercial iba en aumento – 4,705 millones de dólares para 1996, es decir, se presentaba en el comercio intrazonal un incremento de más de 250 por ciento con respecto a 1992 - las negociaciones al interior de la Comisión del Acuerdo de Cartagena no lograban resolver técnica y jurídicamente la reincorporación de Perú a la zona de libre comercio propuesta por los países integrantes del Grupo Andino ¹³³.

En efecto, en 1992 Perú fue considerado como país observador y no como miembro de pleno derecho; tienen que transcurrir cinco años de negociaciones para que finalmente se supere esa situación y Perú sea reincorporado mediante las decisiones 414 y 416. En dichos acuerdos se definen tanto el programa de liberación comercial, sujeto a perfeccionarse en el año 2005, como las condiciones relativas a las reglas de origen.

En lo que al arancel común concierne, finalmente entra en vigor el 1ero de febrero de 1995, con una cobertura que supuestamente alcanzaría al 95 por ciento del universo arancelario de los países miembros; pero que en la realidad no ha operado cabalmente ya que una vez más, han surgido los desacuerdos entre ellos. Esta situación sin duda debilita la unión del Grupo Andino; tanto Perú como Bolivia insisten en seguir aplicando sus respectivos aranceles nacionales, dando lugar a que continúen las excepciones al régimen de libre comercio que se pretendía alcanzar y a la aplicación de un arancel externo común.

¹³² Los cambios institucionales se refieren básicamente a la sustitución de la Junta del Acuerdo de Cartagena por una Secretaría General que conserva casi las mismas funciones de su predecesora pero ahora cuenta con más recursos.

¹³³ SELA, Los esquemas de integración en América Latina y el Caribe frente a la crisis internacional, octubre de 1999.

Existe además otro hecho de suma importancia para el devenir del Grupo Andino, y es que Colombia y Venezuela decidieron crear junto con México, el Grupo de los Tres¹³⁴ (1ero de enero de 1995). Y estructurado como está el Grupo Andino sobre la base del eje Colombia-Venezuela, lo menos que se puede pensar es que éste estará sometido a fuertes tendencias centrífugas¹³⁵. No pocas dudas suscita su futura cohesión y por ende sus posibilidades de convertirse en un verdadero bloque subregional que apoye el proceso de integración económica de América Latina.

En síntesis, el análisis realizado en este apartado permite corroborar los planteamientos formulados en la sexta hipótesis, en el sentido que “la mayor parte de las zonas de libre comercio surgidas a nivel subregional en América Latina en las últimas tres décadas (léase Mercado Común Centroamericano, Grupo Andino, etc.) no han cumplido con los propósitos que se plantearon y ha fraccionado a la integración en instancias que no tienden a converger, generando con ello procesos de integración inconclusos y una gran dispersión en materia de integración regional”¹³⁶

Sin embargo, está presente la imperiosa necesidad de América Latina de fortalecerse *vis à vis* otros bloques regionales. Para ello está obligada a cohesionar sus fuerzas y a aumentar su poder de negociación y capacidad de respuesta. No obstante, los gobiernos de la región no ha dado muestras claras que permita concluir que ese es el sentido de sus políticas regionales. Veamos que a hecho ese respecto la Asociación Latinoamericana de Integración (la ALADI), toda vez que es la institución encargada de fomentar la integración regional.

¹³⁴ El Tratado de los Tres ha dado lugar a una nueva entidad subregional. Su propósito es la creación de una zona de libre comercio a más tardar para el año 2005. En el caso de Colombia y Venezuela es muy factible que así acontezca. Los avances que como miembros del Grupo Andino registran, dan testimonio de ello. El intercambio comercial con México, se llevaría a cabo mediante un programa de desgravación arancelaria automática del 10 por ciento anual; pero éste no ha sido cumplido cabalmente: fue interrumpido en 1995 por la crisis financiera que experimenta México en ese entonces. En donde sí ha habido avances es en los rubros de inversión extranjera y liberalización del transporte aéreo y marítimo

¹³⁵ A ello habría que agregar la reticencia de Perú por reincorporarse plenamente al Grupo Andino y a que Bolivia es miembro asociado del MERCOSUR. Ver Juan Mario Vacchino, , “*Retos en el nuevo siglo: inserción internacional e integración regional en un escenario de globalización*”, SELA, Revista Capítulos, No.60, septiembre-diciembre, 2000.

¹³⁶ Ver apartado relativo a las hipótesis.

La ALADI frente a las paradojas creadas.

Comenzaremos por señalar que la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI¹³⁷) fue creada en 1980 por el Tratado de Montevideo, y que en ella se recoge el propósito de constituirse en una entidad que de forma y contenido al proceso de integración regional. Es decir, hace suyo el objetivo contemplado por la antigua ALALC¹³⁸. La diferencia sustantiva entre una y otra institución radica en el marco normativo que les rige, y en ese sentido, la ALADI tiene poco que ver con la ALALC¹³⁹. El antiguo marco normativo fue substituido por un enfoque pragmático que comprende esquemas de integración¹⁴⁰ que favorecen la creación y el desarrollo de los bloques subregionales, donde el grado de desarrollo y tamaño de las economías participantes juega un papel relevante¹⁴¹.

Y si bien el pragmatismo de la ALADI es coherente con la filosofía reinante y por ende realista, al analizar el quehacer de esa institución, éste deja mucho que desear. Bajo su amparo han proliferado los acuerdos comerciales, conduciendo con ello a situaciones *sui géneris*; por no decir contradictorias con el espíritu de la integración regional. A diferencia de su predecesora, la ALADI ha favorecido el desarrollo de estrategias de

¹³⁷ Además, en varios de los mandatos del Consejo de Ministros de la ALADI (1991) quedó de manifiesto la voluntad política de fortalecer la dimensión regional de manera paralela al progreso de los esquemas subregionales y bilaterales; Situación que da testimonio del objetivo de conformar el Mercado Común Latinoamericano, previsto por el artículo I del Tratado de Montevideo.

¹³⁸ <http://www.latinfinance.com/>

¹³⁹ No obstante, sentó precedentes en materia de cooperación industrial ya que el Tratado de Montevideo contemplaba la posibilidad de establecer acuerdos de complementación industrial por productos y sectores. La concertación de dichos acuerdos sin embargo no dio los resultados esperados., pero sí se logró en 1965 la firma del Acuerdo de Pagos y Créditos recíprocos entre las partes. La puesta en marcha de la ALALC implicó además resolver aspectos técnicos tales como la elaboración de una Nomenclatura Arancelaria Común, la compatibilización de procedimientos aduaneros y el establecimiento de criterios para la certificación de origen. Ver SELA, *op.cit.*

¹⁴⁰ En efecto, su creación se produjo dentro del marco de la ALALC, la cual aceptaba la existencia de grupos subregionales, los cuales no se regirían por la cláusula de la nación más favorecida.

¹⁴¹ La naturaleza de la integración económica es diferente cuando el nivel de desarrollo de los países participantes no se asemeja. Si se pudiera realizar un corte transversal nos dice Jacques Pelkmans en su estudio "Comparando las integraciones económicas" se encuentra el tema delicado y potencial de división: las disparidades internas del desarrollo. No obstante, es importante advertir que todos los procesos de integración regional deben encarar la cuestión de la heterogeneidad. Lo que no significa que no se trate de una dimensión sensible, pero constituye un fenómeno que se observa en agrupamientos de países en desarrollo y desarrollados.

integración al margen de consideraciones, donde la variable regional no ha sido el eje de la estrategia integradora.

Entre los propósitos de los grupos subregionales que se han visto favorecidos por la ALADI, no está la integración de América Latina como un todo. En dichos acuerdos las partes signatarias se han otorgado preferencias comerciales sobre la base de listas de productos específicos y con márgenes de preferencias muy diversos como veremos más adelante. Lo que tiene implicaciones de muy diversa índole para la región, sobre todo si se toma en cuenta que la mayor parte de las economías que integran a la ALADI representan más del 90 por ciento del territorio, población, comercio exterior y producto interno bruto de América Latina.

En efecto, en la ALADI participan once países latinoamericanos, cinco de los cuales pertenecen a la Comunidad Andina, cuatro al MERCOSUR, además de Chile y México. País este último, miembro desde 1994 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y al que Chile aspira sumarse una vez concluidas las negociaciones en curso con Estados Unidos y éstas sean aprobadas por el Congreso de ese país, con base en la autoridad para promover el comercio que le sea conferida al Presidente George W. Bush, y equivalente al antiguo *fast track*¹⁴²

Al igual como aconteció con su antecesora, inicialmente la ALADI registró avances importantes en materia de integración regional. Pero a las concesiones iniciales de preferencias, tendientes a una liberalización comercial generalizada, no se suman otras años después. Entre los pocos esfuerzos multilaterales encaminados en esa dirección se pueden citar: las Nóminas de Apertura de Mercado (NAM's) a favor de los países de menor desarrollo relativo; el Programa Regional de Recuperación y Expansión del Comercio (PREC), acordado por el Consejo de Ministros de la ALADI en 1986 y la

¹⁴² Procedimiento bajo el cual fueron aprobados por el Congreso estadounidense las negociaciones de la Ronda Uruguay y la adhesión de México a la Zona de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá, el TLCAN. El Tratado de Libre Comercio con Chile seguramente adquirirá una gran celeridad toda vez que el Congreso (a finales del 2001) y el Senado de Estados Unidos (mayo del 2002) le confirieron al Presidente Bush la autoridad para promover tratados comerciales con otros países.

Preferencia Arancelaria Regional (PAR) adaptada como Acuerdo Regional en marzo de 1987.

Los acuerdos de alcance parcial son por el contrario los que florecen; pero en contrapartida, resaltan las dificultades para la instrumentación de los mecanismos multilaterales establecidos. Con muy pocas excepciones, casi todos los países de la región preferenciaron su participación en uno o varios esquemas de zona de libre comercio creadas ex-profeso y apoyadas institucionalmente por la ALADI. Los compromisos contraídos son de diversa naturaleza y profundidad. Algunos son de carácter bilateral, otros trilateral y muchos más son plurilaterales; dándose el caso como ya se mencionó, que un mismo país actúe en varios de los espacios económicos creados para liberalizar los flujos de comercio.

El resultado final es que se ha generado en materia de integración regional una gran dispersión. Aunque algunos especialistas son de la idea de que a través de las distintas áreas preferenciales que se han creado en América Latina y el Caribe “existen importantes vasos comunicantes que han venido surgiendo espontáneamente y de forma no programada, pero que constituyen una buena base para la futura articulación y convergencia en materia de integración regional”¹⁴³

En esa misma línea de pensamiento están instituciones como el Sistema Económico de América Latina (SELA) cuya argumentación sostiene que: “la mayoría de los acuerdos entre los países latinoamericanos tienden a la liberación del comercio y al estar basados en el ‘regionalismo abierto’, se crea comercio y disminuye la dificultad aparente de una primera aproximación. Está el hecho además de que prácticamente todos los países que han adquirido tal diversidad de compromisos, son miembros de la OMC, lo que crea una plataforma común en cuanto a procedimientos y disciplinas que haría menos arduo alcanzar una compatibilidad entre ellos”¹⁴⁴. Razonamientos no exentos de razón.

¹⁴³ SELA, *op.cit.*, p. 32

¹⁴⁴ SELA, Guía de la Integración, Temas de la Integración, Institute of Latin American Studies, University of Texas, 2001,

Definitivamente es mejor contar con algunas bases que partir de cero o que éstas carezcan de los consensos que les den viabilidad.

Es cierto asimismo que los acuerdos firmados al amparo de la ALADI son mucho más ambiciosos que los acuerdos alcanzados en el seno de la ALALC; pero desafortunadamente, en todos ellos persisten los problemas heredados del pasado, y aunque se espera que la labor de la ALADI conducirá de manera progresiva al establecimiento de una zona de libre comercio en América Latina, la integración económica de la región se ve hoy muy lejana. Los esfuerzos de la ALADI se han concentrado en dar apoyo a los Estados miembros interesados en crear áreas de libre comercio de corte subregional o bilateral.

Bajo sus auspicios se han concertado acuerdos de alcance parcial, abiertos en algunos casos a la participación de otros países en desarrollo y de otros bloques comerciales¹⁴⁵, ante el supuesto de que la conformación de ese tipo de zonas preferenciales, fortalece el intercambio comercial al interior de la región. Pero, como los hechos lo demuestran, ello no sólo no ha ocurrido así, sino que ese tipo de prácticas genera una mayor dispersión, impidiendo que la acción política se aglutine en un gran propósito: el de integrar económicamente a América Latina.

Las tendencias que se observan en el ámbito comercial son reveladoras. El comercio entre los países miembros de la ALADI, en comparación con el intercambio comercial que realizan con el resto del mundo, sigue siendo muy bajo. Al analizar los datos estadísticos en esa materia, mismos que han sido elaborados por la propia ALADI, casi dos décadas después de la creación de dicha Institución, poco ha cambiado.

Los elevados montos que registran las exportaciones de Argentina y de Brasil para 1996 y 1997 (11,099 millones de dólares y 13,026 millones de dólares respectivamente en el primer caso y 10,028 millones y 13,454 millones de dólares en el

¹⁴⁵ Ver capítulos IV y V del Tratado de Montevideo.

segundo), fueron producto de la presencia del MERCOSUR y no del esfuerzo de la ALADI. (Ver cuadros 15 y 16)

Cuadro No.15

**Exportaciones de América Latina
(millones de dólares FOB)**

País	1996			1997			97/98 (%)		
	ALADI	Resto del mundo	Global	ALADI	Resto del mundo	Global	ALADI	Resto del mundo	Global
Argentina	11,099	12,712	23,811	12,428	13,026	25,454	12	2.5	6.9
Bolivia	510	577	1,087	477	653	1,130	-6.5	13.2	4
Brasil	10,028	36,819	46,847	13,454	39,173	52,627	23.1	6.4	10.2
Chile	2,928	12,479	15,407	3,302	13,798	17,100	12.8	10.6	11
Colombia	2,291	8,283	10,574	2,618	9,084	11,702	14.3	9.7	10.7
Ecuador	855	4,035	4,890	1,042	4,228	5,270	21.9	4.8	7.8
México	3,359	92,097	95,456	3,900	106,848	110,478	6.6	16	15.7
Paraguay	723	320	1,043	626	570	1,196	-13.4	78.1	14.7
Perú	920	4,915	5,835	1,112	6,226	7,338	20.9	26.7	25.8
Uruguay	1,285	1,109	2,394	1,500	1,233	2,733	16.5	11.2	14
Venezuela	2,877	19,856	22,733	3,931	19,469	23,400	36.6	-1.9	2.9

Fuente: ALADI, Sistemas Integrados

Cuadro No.16

**Importaciones de América Latina
(millones de dólares FOB)**

País	1996			1997			97/98 (%)		
	ALADI	Resto del mundo	Global	ALADI	Resto del mundo	Global	ALADI	Resto del mundo	Global
Argentina	7,352	16,410	23,762	9,122	20,937	30,059	24.1	27.6	26.5
Bolivia	601	1,042	1,643	789	1,161	1,950	31.3	11.4	18.7
Brasil	12,270	44,464	56,734	14,617	62,376	76,993	19.1	17.8	18.1
Chile	4,656	12,154	16,810	5,056	13,435	18,491	8.6	10.5	10
Colombia	3,207	10,469	13,676	3,852	12,012	15,864	20.1	14.7	16
Ecuador	1,182	2,569	3,731	1,302	2,690	3,992	12	4.7	7
México	1,963	87,508	89,471	2,243	101,541	103,784	14.3	16	16
Paraguay	1,353	1,783	3,136	1,456	1,093	2,549	7.6	-5	0.4
Perú	2,694	6,263	8,957	2,748	6,452	9,200	2	22.8	15.8
Uruguay	1,855	1,657	3,512	1,842	1,845	3,687	10	11.3	11
Venezuela	2,000	6,896	8,896	2,112	7,036	9,148	5.3	2	2.8

Fuente: ALADI, Sistemas Integrados.

La situación de México es también particularmente ilustrativa. La participación de sus exportaciones e importaciones en la ALADI se ha mantenido más o menos constante (no obstante todos los cambios que han tenido lugar en América Latina), a diferencia del estado que guarda su relación comercial con otras partes del mundo - básicamente con Estados Unidos - donde la influencia del TLCAN ha sido determinante. En 1997 por ejemplo, México registra en su comercio exterior (exportaciones por un monto de 106,848 millones de dólares e importaciones del orden de 101,542 millones de dólares). Es decir, se trata de un monto casi equivalente al total registrado por América Latina y definitivamente muy superior al realizado por las principales economías de la región; léase Brasil, Argentina y Chile.

Dichas tendencias se acentuaron hasta el año 2000. No fue sino a partir de la caída de la economía de Estados Unidos en el 2001, cuyo PIB no logra prácticamente crecer que el comercio exterior de México cae de manera drástica. En los casos de Chile, Colombia y Venezuela, los montos intercambiados al interior de la ALADI (como se puede observar en los dos cuadros anteriores) son bajos en comparación con el intercambio comercial que realizan con otras partes del mundo. La situación de Chile está influida además por el MERCOSUR; bloque comercial del cual forma parte como miembro asociado.

Al incluir en el análisis una nueva dimensión, es decir, el comercio creado por los bloques subregionales latinoamericanos, se observan diferencias importantes en su comportamiento. A diferencia de décadas pasadas, en los noventa el comercio al interior de América Latina adquirió un gran dinamismo. Según estimaciones de la ALADI, el comercio intrarregional registra una tasa media anual de crecimiento superior al 23 por ciento que expresado en términos monetarios equivale a un poco más de 34 mil millones de dólares; llegando a representar - a mediados de los años noventa - casi el 17 por ciento del total de las exportaciones de América Latina.

Fue la crisis de los mercados emergentes de Asia y Rusia la que vino a interrumpir en 1998 y 1999 esa espiral ascendente; debido a la fuerte contracción

registrada por los flujos de comercio tanto al interior del MERCOSUR como del Grupo Andino¹⁴⁶. La crisis financieras que experimentaron las economías del Cono Sur fueron de tal magnitud que el crecimiento económico de la región pasó del 5 por ciento en 1997 a menos de la mitad un año después¹⁴⁷. Y si bien este tipo de avances hablan a favor del esfuerzo de América Latina por impregnarle un mayor dinamismo a sus relaciones comerciales; al mismo tiempo hay otras señales que son francamente desalentadoras y que obligan a una lectura más cuidadosa, donde entre las variables que habría que tener muy en cuenta estén la fuerte vulnerabilidad de las economías latinoamericanas ante los *shocks* externos y el intercambio desigual.

Ello es particularmente válido en lo que concierne al tipo de inserción internacional que presentan las economías latinoamericanas. Baste señalar que mientras en años recientes el volumen de las exportaciones latinoamericanas hacia el resto del mundo, registraba una tasa de crecimiento del orden del 8.5 por ciento, el monto de su valor se incrementaba sólo en 7.9 por ciento. Otro fue el comportamiento de las importaciones: 11.1 por ciento de aumento en volumen frente a un crecimiento en el valor del 12.1 por ciento¹⁴⁸.

Para tener una idea de las implicaciones del intercambio desigual en ingresos y oportunidades perdidas, baste señalar que mientras la participación de los productos industrializados procedentes de varias partes del mundo en los flujos del comercio internacional entre 1988 y 1998 pasó de 63.9 por ciento al 76.2 por ciento; los bienes primarios - exportados principalmente por América Latina y otros países en desarrollo - redujeron la suya, al pasar de 35.5 por ciento a 22.9 por ciento¹⁴⁹.

Y aunque la transformación productiva de América Latina no es competencia de la ALADI, ello no la exime de la responsabilidad de fomentar la integración económica de la región. Si fuera capaz de cumplir con éxito dicha tarea, los efectos del proceso de

¹⁴⁶ CEPAL, Una década de luces y sombras: América Latina y el Caribe en los años noventa, 2000.

¹⁴⁷ ALADI, Informe Preliminar del Comercio Regional para 1998, 1999.

¹⁴⁸ CEPAL, *op. cit.*, p.1

¹⁴⁹ CEPAL, Debilidades y fortalezas de la inserción internacional, 2001

integración regional (como ha sido probado por el propio proceso de integración de Europa Occidental) ejercen una fuerte atracción de cambio en la planta productiva; la obligan a una mayor competitividad internacional.

El extraordinario dinamismo que entre 1990 y 1997 registró el comercio exterior de América Latina encubre una situación de creciente heterogeneidad y hasta cierto punto falaz. Mientras las exportaciones de México crecieron a una tasa promedio del 13.8 por ciento para ese periodo, las del resto de los países de la región sólo lo hicieron en 7 por ciento¹⁵⁰. En materia de comercio exterior, los años noventa dan testimonio también de los cambios que afectaron el peso relativo de las dos economías más grandes de la región.

La presencia de México en el volumen total de las exportaciones realizadas por América Latina, pasa de 27.4 por ciento en 1990 a alrededor del 45 por ciento en 1999. Brasil por el contrario, ve descender drásticamente su participación. Cifras oficiales indican que entre 1998 y 1999, las exportaciones brasileñas bajan del 31 al 17 por ciento; es decir, casi la mitad de las exportaciones latinoamericanas corresponden a un solo país: México. Ciertamente ello explica las paradojas a las que la ALADI se enfrenta -y por supuesto, la propia región- ya que si analizamos el caso de México, el motor de crecimiento no proviene de América Latina, sino de la estrecha vinculación que el sector exportador mexicano tiene con la economía estadounidense, lo que plantea a su vez una problemática adicional, cuyo análisis será retomado en el apartado relativo a la integración de las Américas, el ALCA.

Los logros de la ALADI habría que referirlos propiamente al ámbito de la integración subregional, con particular énfasis en los apoyos prestados a la creación del MERCOSUR. En efecto, esta entidad ha dado un formato institucional a los esquemas subregionales que operan en América Latina y a los numerosos acuerdos bilaterales que se han celebrado entre los países miembros de esa Asociación. Destacan entre ellos los

¹⁵⁰ México eligió el acercamiento con Estados Unidos a fin de garantizar un acceso más estable al mercado estadounidense. Brasil por el contrario hizo énfasis en la diversificación de su base exportadora, pero el ritmo de sus exportaciones durante la década de los noventa revela una tasa media anual de sólo 3.2 por ciento. El resto de los países de Sudamérica presenta cambios menores. Ver: CEPAL, *op. cit.*

Acuerdos de Complementación Económica, suscritos entre 1984 y 1989 por los gobiernos de Argentina y de Brasil y que años después fructificarían en la creación del MERCOSUR.

Bajo los auspicios de la ALADI, 24 protocolos bilaterales se pusieron en marcha en muy diversos campos de la actividad económica de esos países. El propósito era ampliar y mejorar las relaciones económicas entre Argentina y Brasil. Se trató de esquemas comerciales con un enfoque pragmático e innovador donde se ensayaron fórmulas tendientes a facilitar la eliminación gradual de las barreras comerciales y propiciar un ambiente favorable a la integración entre las economías participantes, que aparte de las antes mencionadas comprende a Uruguay y Paraguay e incluye como países asociados a Chile y Bolivia.

La fuerza jurídica de los acuerdos adoptados en el seno de la ALADI, ha hecho innecesaria la ratificación parlamentaria de los compromisos contraídos; y la condición de “paraguas institucional” que esta Asociación les concede, permite sin menoscabo de la cláusula de la nación más favorecida, la no extensión a terceros países de las ventajas y preferencias que se otorgan entre sí los países involucrados. Tal es el caso de los acuerdos de complementación económica, firmados desde fines de los años ochenta y denominados de “nueva generación”.

Otro punto favorable al trabajo realizado por la ALADI, es que ha incorporado al sector empresarial en las negociaciones comerciales, imponiéndole a éstas un sello distinto. A diferencia de su predecesora (la ALALC), le ha permitido al sector privado - principal responsable de hacer crecer el comercio intrarregional y de transformar la planta productiva- expresar sus puntos de vista sobre cómo fortalecer el proceso de integración regional y avanzar en la liberalización comercial recíproca.

No obstante esos logros, habría que dejar perfectamente en claro que la alternativa de las estrategias indirectas de ninguna manera representa la mejor solución para la integración económica de América Latina. Para hacer avanzar el proceso de integración

de la región se requiere partir de esfuerzos sostenidos, tendientes a incluir al mayor número de economías de la región, y el pragmatismo adoptado por la ALADI no parece favorecer que así acontezca.

De continuar esa tendencia, es muy probable que se inhiban acciones que al no darles el verdadero peso político que éstas deberían tener, la integración regional sólo quede en la esfera de los propósitos sin alcanzar. Además, las negociaciones comerciales llevadas a cabo en el ámbito subregional o bilateral han quedado al margen de la toma de decisiones de los órganos permanentes de la ALADI¹⁵¹; y ello se debe en buena medida a que el Protocolo interpretativo del artículo 44 (suscrito por el Consejo de Ministros en 1994) permite a todos los países miembros que lo soliciten, suspender temporalmente sus obligaciones con la ALADI.

Conforme a la normatividad expresada en dicho artículo, compete a los países interesados llevar a cabo las negociaciones de desgravación arancelaria que deseen entablar con otros países miembros de la ALADI. Son ellos los únicos responsables de la creación de zonas de libre comercio o uniones aduaneras¹⁵². De ahí que no sería de extrañar que en el futuro, el marco normativo regional fuese sustituido incluso por cualquier otra modalidad, provenga ésta de:

- 1) las reglamentaciones y disciplinas acordadas en el seno de la OMC o de la esfera subregional;
- 2) el tratamiento que se le dé a nivel internacional a los problemas planteados por la propiedad intelectual, los servicios, las inversiones, el medio ambiente, etc.;
- 3) acciones en materia de cooperación entre Estados miembros y fuera de la ALADI. Cualquiera que sea el caso, no únicamente se corre el riesgo

¹⁵¹ No obstante habría que reconocer sus contribuciones en materia jurídica frente a las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT y al apoyo técnico brindado a los países miembros en sus diferentes frentes negociadores al proporcionarles un sistema de información estadística y comercial confiable y útil

¹⁵² Estas negociaciones tienen por objeto evitar que las concesiones otorgadas a países desarrollados no miembros afecten a las otorgadas a los países miembros, de modo de mantener un nivel no menos favorable para el comercio recíproco que el que resultaba de los acuerdos celebrados en el marco del Tratado

de que los esfuerzos que habría que emprender se circunscriban a áreas específicas y queden aislados; sino que se perdería la verdadera dimensión de la integración regional.¹⁵³, cuyo impulso institucional debería provenir de la ALADI.

Hoy, América Latina se enfrenta a disyuntivas importantes. Las dos economías más grandes: Brasil y México han seguido caminos divergentes en materia de integración regional. México, en lugar de asumir un papel activo que le otorgase un liderazgo importante en la región, volteó su mirada hacia su vecino del Norte y pronunciándose a favor de profundizar sus relaciones comerciales con éste, vía el TLCAN. Quizás el fracaso de la ALALC marcó desfavorablemente su visión sobre sus posibilidades de ejercer con eficacia dicho liderazgo. Quizás respondió de manera pragmática y asumió en todas sus consecuencias la integración silenciosa que desde años atrás viene ocurriendo entre la economía mexicana y la estadounidense y cuyo motor es la industria maquiladora.

De no haberse unido México al TLCAN, es muy probable que la zona de libre comercio creada entre Estados Unidos y Canadá hubiese terminado por afectar los intereses económicos de México. Aunque tampoco se puede dejar de desconocer el despliegue realizado por este país para concretar acuerdos de libre comercio con un número importante de países latinoamericanos. Cualquiera que fuese la respuesta a circunstancias hipotéticas, el hecho es que México inclinó sus preferencias hacia América del Norte¹⁵⁴.

¹⁵³ Juan Mario Vacchino, *op.cit.*

¹⁵⁴ Y si bien es cierto que la composición de las exportaciones mexicanas ha cambiado drásticamente (a diferencia del predominio que ejercía el petróleo en años anteriores, las que prevalecen hoy son las manufacturas) la alta concentración que registra su comercio exterior con respecto a un solo mercado es por demás reveladora. Desde su adhesión al TLCAN se ha acentuado la dependencia comercial de México con respecto a la economía estadounidense. Hacia ese mercado dirige el 86 por ciento de sus exportaciones e importa del mismo el 76 por ciento de los bienes procedentes del exterior. De continuar el descenso que se observa en la tasa de crecimiento de la economía estadounidense, las presiones a las que se verá sometida la economía mexicana serán sin duda importantes. El sector exportador contribuye con aproximadamente el 30 por ciento del PIB mexicano.

Hoy la economía mexicana es altamente dependiente de la estadounidense. Hacia ese mercado dirige más del 85 por ciento de sus exportaciones e importa un porcentaje equivalente. El comercio exterior de México, a diferencia de principios de los ochenta que representaba el 8 por ciento del PIB, constituye en la actualidad el 35 por ciento del mismo. De ahí que desde la perspectiva mexicana, la integración de su economía con América Latina sea poco viable si no pasa por el tamiz del ALCA.

El interés de Brasil, por su parte, sigue gravitando en la esfera de la integración regional; aunque ha optado por una estrategia de doble vía: 1) su política comercial hacia el exterior tiene como objetivo la diversificación de su base exportadora; pero el bajo crecimiento de su comercio refleja el poco éxito alcanzado hasta ahora. El ritmo de expansión de sus exportaciones revela una tasa media anual de 3.2 por ciento para todo el decenio de los noventa¹⁵⁵; y 2) en el ámbito regional el MERCOSUR sigue siendo su mejor opción; aunque no son pocas las dificultades a las que tendrá que enfrentarse y salir bien librado de ellas, si es que efectivamente ese bloque subregional está llamado a ejercer una fuerte influencia en las negociaciones de América del Sur con Estados Unidos.

En cuanto al resto de los países latinoamericanos, los logros que se observan en materia de integración económica son muy deficientes; y en relación al comercio que guardan con el exterior, son los bienes primarios y agrícolas los que constituyen el grueso de su oferta exportable. Los productos industrializados que exportan son en su mayoría intensivos en recursos naturales¹⁵⁶.

Por lo que, retomando la problemática de la ALADI, aunque algunos estudiosos insisten en que: “la diversidad de opciones que ésta ofrece, refleja un intento por adaptarse a circunstancias particularmente difíciles, como las experimentadas durante la Década Perdida”; Y sin dejar de reconocer el parteaguas que la crisis de la deuda externa ha representado en la vida económica, política y social de la región, la falta de la voluntad

¹⁵⁵ Alfredo Calcagno, Sandra Manuelito y Gunilla Ryd; *Proyecciones Latinoamericanas, Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos*, CEPAL, enero, 2001.

¹⁵⁶ *Ibidem*.

política por parte de los Estados miembros con el proceso de integración regional, sigue siendo la constante y constituye un impedimento de primer orden.

Por decirlo de algún modo, de manera eufemística se pensó que la articulación y convergencia de los acuerdos subregionales y bilaterales - celebrados entre los países miembros de la ALADI - se lograría de manera natural o inercial¹⁵⁷. Y lo que es más grave aún, es que prevalece esa concepción, cuando por el contrario, la articulación de los acuerdos subregionales debe ser el fruto de una estrategia "inductora" a escala regional que incluya entre otras cuestiones: a) el establecimiento de una zona de libre comercio a escala regional; b) la liberalización del comercio de servicios; c) el desarrollo de un marco normativo común; y d) la profundización de las interrelaciones entre inversiones, normas técnicas, propiedad intelectual, transporte, ciencia y tecnología, preservación del medio ambiente, protección de los consumidores, etc.

Evidentemente, la complejidad que conllevan todas estas temáticas requiere de un decidido compromiso político y mucha imaginación creativa por parte de los gobiernos miembros de la ALADI. Pero mientras ello no ocurra, la proliferación y superposición de los acuerdos de liberalización comercial (suscritos por los países latinoamericanos) seguirán originando situaciones particularmente difíciles e incluso contradictorias. La multiplicación de aranceles comunes o su ausencia en los esquemas subregionales, han sido causa de tensiones innecesarias y de retrasos en el proceso de integración económica de la región.

¹⁵⁷ Tal como lo señala el prestigiado economista argentino, Aldo Ferrer "en América Latina es observable una inclinación a construir castillos de naipes hilvanando pocos datos impactantes del mundo global. La repercusión de una declaración del presidente de la Reserva Federal de Estados Unidos o una mega fusión alcanzan para sugerir la existencia de una 'nueva fase de la acumulación capitalista' que ha borrado las fronteras nacionales. La sabiduría convencional incorpora estas nuevas evidencias para fortalecer su propia y deformada visión del mundo" y si bien ello se refiere a posiciones fundamentalistas que se asumen frente al fenómeno de la globalización y por ende bajo ese paraguas justificar cualquier cosa, tiene bastante analogía con algunos de los supuestos que se hicieron en materia de integración económica. Ver: Aldo Ferrer, "*Hechos y ficciones de la globalización*", Revista Capítulos del SELA, No.53, enero-junio, 1998.

Y si bien la ALADI ha actuado, como ya se dijo, con una alta dosis de pragmatismo, persiste la gran interrogante de ¿cómo ensamblar dichos acuerdos en un marco armónico y consistente? La enorme flexibilidad que se observa en la normatividad del Tratado de Montevideo da lugar también a entendimientos económicos de distinta naturaleza, sin que ello obligue a las partes a la formulación de un nuevo texto legal¹⁵⁸; lo cual sin duda constituye un contrasentido y genera problemas importantes.

Por lo que, los planteamientos que comprende la sexta hipótesis se aplican también al caso de la ALADI¹⁵⁹. Aún más, es muy probable que en el derecho internacional no exista otro caso que permita tanta flexibilidad a sus Estados miembros como lo hace el Tratado de Montevideo. Bajo su amparo se han realizado acciones de una gran laxitud¹⁶⁰, no sin dejar de tener sus costos. Técnicamente se ha complicado la tarea de intentar su articulación y convergencia a nivel regional. La vinculación de esquemas subregionales entre sí¹⁶¹, no ha sido posible debido en buena medida a la pérdida de eficacia institucional de la ALADI.

El fraccionamiento de la integración regional -vía los grupos subregionales- no favorece la existencia de mecanismos tendientes a hacer converger a los grupos subregionales¹⁶². Para lograrlo, América Latina requiere de una firme voluntad política capaz de trascender la coyuntura y abocarse de manera sistemática al cumplimiento del propósito de hacerlos converger. Los países latinoamericanos no son ni han sido los únicos que han tenido que enfrentarse a duras pruebas. Europa quedó devastada por la

¹⁵⁸ Ver Raimundo Barros Charlin, "La integración de América Latina: nuevas circunstancias, nueva evolución", CEFIR, Uruguay, 1998.

¹⁵⁹ Ver la sexta hipótesis en el apartado correspondiente a Marco Conceptual: hipótesis de trabajo.

¹⁶⁰ Probablemente, este marco jurídico que brinda la ALADI sea propicio para la realización de acuerdos cuyo alcance sea entre dos regiones. La configuración de bloques comerciales en otras regiones, incluyendo zonas conformadas por países industrializados, hace pensar que en el futuro esta potencialidad jurídica se puede aplicar a la luz de la ALADI.

¹⁶¹ Con miras a la cooperación entre las distintas subregiones, cabe mencionar que la Asociación de Estados del Caribe (creada en 1995) congrega a 25 países y 12 territorios ubicados en la Cuenca del Caribe. En ella se ha adaptado un Plan de Acción que cubre, entre otras, las áreas de turismo, comercio y transporte; consideradas muy importantes para la integración de la Cuenca del Caribe.

¹⁶² La vinculación del CARICOM con el resto de los esquemas de integración, por ejemplo, era particularmente problemática dado el tamaño de sus economías y los vínculos económicos y comerciales que seguía conservando con el continente europeo.

Segunda Guerra Mundial y en la actualidad encabeza uno de los bloques comerciales que mayor influencia ejerce en la producción y el comercio internacionales.

Al margen de las cifras económicas que dan testimonio de esos logros, las instituciones de la Unión Europea ilustran claramente cómo ha sido posible construir un espacio de dialogo político y de comunicación. La integración de Europa Occidental ha demostrado en ese sentido ser un andamiaje muy efectivo. Les ha permitido a los europeos construir un nuevo paradigma. Como fenómeno revolucionario ha derrumbado los muros existentes entre unos y otros países, dando lugar a una cotidianeidad que representa un proceso reformador y progresivo.

El significado más relevante de este nuevo paradigma es la transformación que ha producido en el comportamiento de los ciudadanos, en su manera de ver el mundo y en la forma como toman sus decisiones. La experiencia europea es rica en lecciones que refuerzan nuestra tesis sobre las potencialidades transformadoras que ofrece la integración económica vía el regionalismo hacia adentro. Lo que no significa que no haya habido a lo largo de dicho proceso trabas y limitaciones y que éstas no hayan aflorado¹⁶³.

La construcción de espacios integrados conlleva la exploración de tareas que por siglos han sido reservadas a las soberanías locales. No obstante, a pesar de las limitaciones y contradicciones experimentadas, Europa representa un expediente claramente a favor de la integración y éste debería de servir a América Latina como una referencia obligada. No se trata de copiar modelos o de seguir manuales sino de aprender de las experiencias que son útiles para la unión latinoamericana¹⁶⁴ ¿No es hora ya de que los países latinoamericanos se unan y realicen los esfuerzos que requiere el cambio de derrotero de la región?

¹⁶³ Sin embargo, dichas dificultades siempre fueron dirimidas en el seno de una sociedad democrática que le ha dado una amplia legitimidad política y social al proceso de integración europeo. Ver Gerardo Arellano, "La Integración Económica y los Paradigmas en América Latina", SELA, Revista Capítulos, No. 49 enero-marzo de 1997.

¹⁶⁴ Ver: Rosa María Piñón Antillón, "Nuevos equilibrios en el poder mundial: La Unión Europea, Estados Unidos, Japón y las economías emergentes", en Rosa María Piñón Antillón, México y la Unión Europea frente a los retos del Siglo XXI, (Coord.), FCPyS y Delegación de la Comisión Europea en México, 1999

No está por demás recordar que el juego no está cerrado en el ámbito de las relaciones internacionales, por el contrario son varias las alternativas a considerar. El contrapeso de la influencia de Estados Unidos en la región, bien puede venir de la Unión Europea. Las zonas de libre comercio propiciadas por ésta (primero con México y posteriormente con el MERCOSUR y ahora con Chile) podrían convertirse en nuevas opciones para que América Latina amplíe sus márgenes de maniobra en el escenario internacional.

Entre América Latina y la Unión Europea existen nexos económicos y políticos históricos de gran tradición que las economías del MERCOSUR esperan hacer valer. América Latina está obligada además a ampliar sus relaciones con el exterior, utilizando vías *ad hoc* que coadyuven al logro de una mayor autonomía y una relación más equilibrada con la potencia hegemónica del continente americano: Estados Unidos, y líder de la economía global.

Ejemplos de cómo ampliar los márgenes de maniobra frente a países poderosos los hay. América Latina podría actuar a semejanza de los países europeos del Sur: España, Irlanda, Portugal y Grecia cuya tenacidad política, capacidad productiva y una nueva relación (enmarcada en el principio de solidaridad) con los países más ricos y avanzados de la Unión Europea (particularmente Alemania), los condujo al desarrollo de naciones mucho más fuertes y consolidadas social y políticamente hablando. Su disciplina en materia fiscal y macroeconómica les llevó a formar parte de la Unión Monetaria. O sea, a la etapa más avanzada del proceso de integración económica experimentado por Europa Occidental.

Vía propósitos políticos comunes, los países europeos han sido capaces de crear una fuerza económica equivalente a la de Estados Unidos, cuando al término de la Segunda Guerra Mundial sus economías habían quedado devastadas y el hambre azotaba a muchos de esas naciones. Hoy, la historia muestra una fisonomía radicalmente distinta a la de la posguerra. La Unión Europea se ha transformado a tal punto que ha logrado trascender una vez más las fronteras del Viejo Continente. Ello obedeció en buena

medida a que los quince países que integran la Unión Europea tenían (y tienen) políticamente muy claro la necesidad del cambio y de seguir profundizando los alcances del proceso de integración económica.

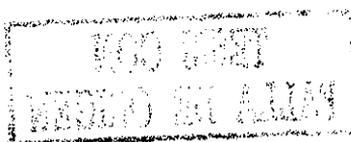
Las doce naciones que hoy constituyen la Unión Monetaria estuvieron dispuestas a ceder su soberanía monetaria para dotar al Mercado Único de una sola moneda: el euro. El cómo llevar a feliz término la adopción de una moneda común, no fue fácil; requirió de una férrea disciplina fiscal y del esfuerzo solidario (vía los fondos de cohesión económica) de los países ricos con los menos favorecidos.

La Unión Monetaria era incluso vista por muchos economistas dentro y fuera de Europa como algo poco deseable¹⁶⁵. No representaba lo que en teoría económica se considera como una zona monetaria óptima. Pero el compromiso político de los Estados miembros se impuso e hizo de la unión monetaria una realidad¹⁶⁶.

Pero la UE no se ha conformado con esos importantes avances, se ha impuesto nuevos retos. La casa de Europa no se percibe hoy como un sueño, ya se inició la ampliación hacia Europa del Este y para el año 2003 nuevos miembros de adherirán a la misma. Otra gran tarea está en curso, una nueva constitución política es el próximo objetivo de una transformación que abarca a la sociedad como un todo. El efecto demostración que ese bloque económico ha generado, se ha hecho sentir en otras partes del mundo. Un buen número de bloques comerciales se han constituido bajo su ejemplo. Baste citar los casos del TLCAN y el MERCOSUR, aunque con características diferentes al proceso de integración europeo.

¹⁶⁵ Ver: Rosa María Piñón Antillón, "La Unión Monetaria profundiza la integración de la Europa Comunitaria", en misma autora (Coord.) Uniones Monetarias e Integración en Europa y las Américas, FCPyS y Delegación de la Comisión Europea en México, 2000. Así como también: Carlos A. Rozo, "la Unión Monetaria y la reconciliación de asimetrías" en Rosa María Piñón Antillón (Coord.) Uniones Monetarias e Integración en Europa y las Américas, FCPyS y Delegación de la Comisión Europea en México, 2000.

¹⁶⁶ Países como Gran Bretaña, renuentes a ceder soberanía monetaria, serán incluso sometidos a referenda y no será extraño ver un pronunciamiento favorable por parte de sus poblaciones. Difícilmente los británicos podrán en el futuro navegar a contracorriente cuando parte sustantiva de su PIB la proporciona el comercio con el exterior y el 60 por ciento de dichos flujos (importaciones y exportaciones) tienen como destino el Mercado Único.



No se trata de importar modelos ajenos a la propia realidad pero tampoco de ignorarlos, inventando el hilo negro. Todo proceso de integración económica exitoso, necesariamente debe priorizar aquellos elementos que faciliten la cohesión económica y social de sus miembros. Debe evitar que las asimetrías, particularmente en el ingreso *per cápita*, se profundicen. Al amparo de la UE, la meta de los países del Sur ha sido la de llegar al menos a las dos terceras partes del promedio del ingreso *per cápita* de los países miembros más avanzados y la pregunta en el caso de América Latina es ¿por qué no plantearse metas de esa naturaleza?.

América Latina cuenta hoy con regímenes políticos elegidos democráticamente, pero la legitimidad formal no es suficiente. Una integración exitosa debe ser capaz de generar un apoyo social que le permita poner en funcionamiento instituciones sólidas, cuya amplia legitimidad les conceda la credibilidad a la que están obligadas las sociedades democráticas¹⁶⁷.

El *regionalismo hacia adentro* probó ser en el caso de la Unión Europea la mejor opción para insertarse en la economía global. Las preferencias de América Latina por revivir los esfuerzos integracionistas no parecen sin embargo inclinarse en esa dirección, están más dirigidas hacia el ALCA como veremos en el apartado correspondiente a esa temática.

¹⁶⁷ Viene a la memoria nuevamente lo acontecido con la Unión Europea. Esta ha sido capaz de contar con el apoyo de la mayoría de los europeos. Ello ha quedado demostrado una y otra vez en la elección (por sufragio universal) del Parlamento Europeo y en los diversos referéndum celebrados sobre cuestiones de gran importancia para el proceso de integración económica, como el Tratado de Maastricht. El apoyo social a las instituciones comunitarias se refleja también en las encuestas regulares de opinión pública que indican que la mayor parte de la población valora de manera positiva la integración europea, aunque con diferentes grados de apoyo de un país a otro. Tradicionalmente, los llamados países del Sur como: España, Irlanda, Portugal y Grecia, así como naciones pequeñas como: Bélgica y Holanda han apoyado la integración en forma firme y decidida y que decir de los países que constituyen el núcleo duro de dicho proceso. Francia y Alemania una y otra vez han dado prueba de su compromiso con Europa.

El giro que tomen las negociaciones del ALCA y las que tienen lugar con la Unión Europea en torno a la creación de zonas de libre comercio¹⁶⁸, será sumamente revelador. La tentación de los gobiernos de la región de contar con zonas preferenciales de comercio con los dos colosos del comercio internacional es grande, pero las implicaciones de las decisiones que al respecto tomen también lo serán. Es de suma importancia, por lo tanto, que en las negociaciones con esas dos potencias, los países latinoamericanos asuman una clara defensa de sectores clave de la actividad económica y que el intercambio comercial al que éstas den lugar sea reflejo del éxito de las mismas.

América Latina debe ser capaz de pasar de una estructura productiva especializada en bienes primarios - y heterogénea en cuanto a los niveles de productividad alcanzados - hacia una diversificada y homogénea, característica esta última de las economías del mundo desarrollado. En ese monumental esfuerzo tendrían que conjuntarse factores internos y externos que requieren de una enorme voluntad política de las partes.

Para que los mercados externos se conviertan en fuente generadora de divisas y contribuyan a sostener altas las tasas de crecimiento económico y de empleo en América Latina, la región tiene que emprender toda una serie de esfuerzos tendientes a lograr: 1) una efectiva articulación de las cadenas productivas, al tiempo que se eleva la productividad del aparato productivo como un todo; 2) diseminar tecnologías modernas que mejoren la competitividad internacional. El uso de éstas no debe ser prerrogativa de las grandes empresas. Su difusión debe hacerse extensiva a las pequeñas y medianas empresas a fin mejorar la calidad de los productos tanto de consumo interno como los dirigidos hacia el sector exportador; 3) una capacitación constante de la fuerza laboral y la creación de sistemas educativos capaces de generar recursos humanos altamente calificados (capital social), cuya masa crítica contribuya a fortalecer los esfuerzos de las naciones latinoamericanas en materia de investigación y desarrollo (I&D) y cree

¹⁶⁸ Que en esta ocasión no han sido analizadas, pero que constituyen el eje de otra investigación en curso y de las que forma parte un grupo multidisciplinario e interinstitucional, coordinada por la autora de esta investigación.

condiciones para disminuir la dependencia tecnológica del exterior; 4) el efectivo acceso a los mercados externos, principalmente al mundo desarrollado, origen de la mayor parte de los bienes y servicios importados por América Latina, y donde se concentra también el mayor poder adquisitivo de la población mundial; 5) la realización de esfuerzos serios y consistentes que expresen la voluntad política de los países latinoamericanos por favorecer el proceso de integración económica de América Latina y asumir posiciones comunes en negociaciones comerciales que tienen lugar tanto en foros internacionales como con terceros países

Tercera Parte

LA RESPUESTA DE AMERICA DEL SUR, EL MERCOSUR

Orígenes del MERCOSUR

Aunque el MERCOSUR no está ajeno a la problemática planteada en relación a los avances y retrocesos experimentados por los procesos de integración en América Latina, contiene diferencias importantes. Representa el esfuerzo de las economías más grandes de la región (Brasil en primer lugar y Argentina en tercero) por dotarse de mecanismos que - en forma paulatina pero sistemática - les llevarán a trascender la meta de una zona de libre comercio para alcanzar el gran objetivo de un mercado común. Los orígenes de ese bloque comercial tienen que ver con los acuerdos suscritos entre Brasil y Argentina a lo largo de la década de los ochenta¹⁷⁰ y que años después hicieron posible la adopción de las economías del Cono Sur de la integración subregional como una alternativa para alcanzar el desarrollo socioeconómico. Se trataba de la respuesta de América del Sur a un entorno internacional demandante y adverso. Representaba también el intento de los países sudamericanos por darle una mayor racionalidad a la apertura económica a la que dio lugar el modelo neoliberal¹⁷¹.

Lo que no deja de ser relevante, sobre todo si se analiza la historia de las relaciones políticas entre esas naciones. En efecto, a diferencia de tres décadas atrás - en las que los países de América del Sur estuvieron enfrascados en conflictos políticos que amenazaban convertirse en intervenciones militares- las variables a privilegiar en la actualidad son el entendimiento y la cooperación¹⁷². Las circunstancias negativas que envuelven en la actualidad al MERCOSUR, se contextualizan de cara a las crisis

¹⁷⁰ Con la Declaración de Iguazú en 1985 se firman un año después el Programa de Integración y Cooperación Económica y el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo.

¹⁷¹ Argentina comenzó su proceso de liberalización comercial en 1987; Uruguay y Paraguay lo harían antes de finalizar la década de los ochenta, mientras que Brasil iniciaría la apertura unilateral de su economía en 1990. Y con dicha liberalización hacia el exterior vendría también la eliminación de los obstáculos y restricciones al comercio entre ellos. Despejó el camino hacia la integración de sus economías en un bloque comercial de carácter subregional. En ese sentido, los primeros años de la década de los noventa fueron de construcción, crecimiento y expansión del comercio intrarregional.

¹⁷² Cuando los gobiernos civiles de Alfonsín (Argentina) y Sarney (Brasil) ocuparon el poder - respectivamente en 1983 y 1985 - los dos presidentes firmaron una serie de acuerdos tendientes a fortalecer la democracia y a mejorar la relación política y económica entre ellos. Permitieron la inspección mutua de sus instalaciones nucleares, por ejemplo, y buscaron a través de acuerdos sectoriales, revivir sus malfrechas

financieras de finales de los años noventa y no como parte intrínseca del propio proceso de integración o como una resultante derivada de la falta de voluntad política con el proceso integrador.

No hace mucho, las dictaduras militares dejaron el poder y fueron substituidas por gobiernos civiles electos por la voluntad popular. No fue sino hasta 1985 que Brasil contó con la primera presidencia civil: la de José Sarney. Y no pocas dificultades tuvo que enfrentar su administración ante un clima económico marcado por la estanflación (recesión con inflación) característico de la *Década Perdida*. La inestabilidad económica y la transferencia de recursos al exterior -vía el pago del servicio de la deuda- eran las constantes de ese entonces. La integración económica había dejado de ocupar un lugar importante en la agenda de la política exterior de los gobiernos latinoamericanos.

A mediados de la década de los noventa, sin embargo, el interés por la integración regional surge en América del Sur con un renovado apoyo político por parte de Brasil y Argentina. La integración subregional pasa a formar parte de los programas de gobierno de esas dos naciones; producto en buena medida de autoridades civiles en el poder, dispuestas a fortalecer las recién inauguradas democracias en sus respectivos países¹⁷³ e impulsar el crecimiento económico, tomando como eje del mismo la creación de un bloque comercial subregional. El MERCOSUR representa un proyecto ambicioso, basado en el compromiso político de los Estados miembros para que a través de la liberalización del comercio, ir integrando sus economías; tomando como uno de sus postulados la filosofía del regionalismo abierto. Es decir, con clara conciencia del fenómeno de la globalización de la economía mundial¹⁷⁴, pero centrando sus esfuerzos en la integración en esa parte del subcontinente americano.

economías vía el otorgamiento de preferencias comerciales bilaterales selectivas, al tiempo de mantenían las restricciones a las importaciones de terceros países.

¹⁷³ Asonadas golpistas azotaron a América Latina casi por tres lustros y aún en fechas recientes como lo demuestra el caso de Paraguay, los militares han intentado volver a tomar el poder político.

¹⁷⁴ En efecto, la apertura de las economías participantes corre por una doble vía: con el MERCOSUR pretenden integrarse entre sí y con el regionalismo abierto competir con mayor eficiencia en los flujos del comercio y las finanzas internacionales. Planteamientos que a primera vista parecen coherentes y atractivos, sin embargo su instrumentación simultánea no está del todo clara.

Hasta 1990, Brasil tuvo políticas proteccionistas muy arraigadas, sustentadas en un complejo sistema de barreras no arancelarias que se combinaba con incentivos a la exportación (estímulos fiscales y subsidios) y que en la práctica se traducían en un alto grado de protección al aparato productivo de ese país. Sin embargo, a partir de las reformas estructurales emprendidas y gracias a la nueva relación creada con los países vecinos a través del MERCOSUR, Brasil ha eliminado prácticamente todas las restricciones cuantitativas, dando paso a los derechos *ad valorem* como principal instrumento para el manejo de sus importaciones, que trasladado al ámbito del MERCOSUR, ha dado lugar a una desgravación arancelaria importante.

Los buenos resultados que arroja el comercio intra bloque a principios de los años noventa obedecen en gran medida a las reformas estructurales emprendidas. El objetivo fue estabilizar sus economías y recuperar el crecimiento económico; asimismo, era imperativo dejar atrás los años caracterizados por la hiperinflación y la recesión simultáneas (década de los ochenta). Argentina lo logra finalmente en 1992 (17.5 por ciento de variación en los precios); mientras que Brasil se apunta éxitos importantes en 1995 al hacer descender el índice inflacionario a 22 por ciento, después de haber experimentado variaciones en los precios al consumidor del orden del 2,489 por ciento en 1993. (Ver cuadro No.17)

Cuadro No.17

Variación en precios al consumidor (1991-96)
(%)

PAIS	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Argentina	84.4	17.5	7.4	3.9	1.6	0.4
Brasil	475.8	1,149.1	2,489.1	929.3	22.0	10.6
Paraguay	11.8	17.8	20.4	18.3	10.5	8.8
Uruguay	81.3	59.0	52.9	44.1	35.4	25.5

Fuente: CEPAL

Las causas eran añejas. A mediados de los ochenta, Brasil se vio obligado a instrumentar cuatro planes de austeridad, tipo *anti shock*, a fin de contener la

hiperinflación que padecía ese país, utilizando adicionalmente tres monedas diferentes. La estanflación experimentada por Brasil no fue ajena a lo que acontecía en el resto de las economías del Cono Sur. El legado nefasto de la *Década Perdida* trajo consigo un descenso considerable en el nivel de vida de todos ellos. Fueron años en los que el alza sistemática de los precios impedía a los agentes económicos programar cualquier actividad cuyo horizonte no fuera producto de la coyuntura.

Pero al dejar (a principios de la década de los noventa) de ser la inflación uno de los principales obstáculos para la recuperación económica, los precios estables favorecieron el consumo interno y hubo una mayor demanda de bienes procedentes del exterior. Por lo que, en el caso de Argentina, esa época fue particularmente buena. Ese país logra crecer a una tasa superior al 7 por ciento anual del PIB, entre 1991-1994; mientras que el despegue de economía brasileña no se da sino a partir de 1993. La recuperación de Brasil se apoya en el lanzamiento del plan anti-inflacionario y la nueva moneda, el real¹⁷⁵, que le permite alcanzar una tasa de crecimiento para 1994 de 5.7 por ciento del PIB.

Cerca del 95 por ciento del comercio intra-MERCOSUR ha sido liberalizado. Se ha conformado un espacio económico con dimensiones continentales que comprende un área territorial cuatro veces mayor al tamaño de Europa¹⁷⁶ y representa un mercado potencial de 200 millones de consumidores, con un PIB conjunto superior a un trillón de dólares¹⁷⁷; lo que de acuerdo con esas cifras, convierte al MERCOSUR en la cuarta economía más grande del mundo, sólo después del TLCAN, la UE y Japón; transformándose además en los últimos años de los noventa, en uno de los principales polos de atracción de las inversiones extranjeras.

¹⁷⁵ El Plan Real dio más poder adquisitivo a los consumidores brasileños, debido a: 1) la desaparición del "impuesto inflacionario" que dañaba sobre todo a los más pobres y 2) a un aumento del 40 por ciento en los salarios mínimos a principios de 1995. Sin embargo, la crisis financiera de Asia en 1997 hizo que Brasil, en un intento de contener sus efectos, aumentara las tasas de interés y pusiera en marcha un controvertido paquete de medidas fiscales, llevando finalmente a la recesión de su economía.

¹⁷⁶ Comprende un área de 12 millones de kilómetros cuadrados

¹⁷⁷ Es decir, un millón de millones de dólares.

Existieron y siguen habiendo motivos de gran peso para atraer al capital externo. Dicho bloque subregional cuenta con las reservas de recursos naturales más grandes del mundo y sus reservas energéticas, principalmente las hidroeléctricas, están consideradas entre las más importantes. Las perspectivas que ofrece el sector de las telecomunicaciones son prometedoras. Cuenta también con uno de los sectores industriales más importantes entre los países en desarrollo e incluso es más grande que el de países desarrollados de tamaño medio. El desempeño económico de la región durante 1991-1998 mostró un gran dinamismo: la tasa promedio de crecimiento fue de 3.5 por ciento; mucho más elevada que el promedio mundial. Y si bien en la actualidad, el crecimiento económico de ese bloque subregional se ve empañado por la fuerte crisis de Argentina, en una perspectiva de largo plazo no deja de ser un polo de atracción para los inversionistas externos.

Lo que no está claro son las perspectivas de mejorar las condiciones de vida de la población. Ello está directamente vinculado a las fallas estructurales que presentan estas economías, ya que en todos los casos se trata de economías subdesarrolladas¹⁷⁸ con las consecuencias que conlleva y que sumadas a las implicaciones del modelo neoliberal, no hacen sino profundizar la problemática económica y social de esos países. Sin embargo, a la luz de la historia y de las instituciones y políticas adoptadas veamos lo que acontece en esa región de América Latina en materia de integración económica.

El marco normativo e institucional del MERCOSUR

El antecedente inmediato de este bloque subregional son los acuerdos firmados por Brasil y Argentina en la última mitad de los años ochenta, y cuyo propósito fue el de fomentar las relaciones políticas, económicas y comerciales entre ambas naciones. La finalidad de ese acercamiento que puede conceptualizarse como histórico, fue el de dar fin a las divergencias geopolíticas del pasado e impulsar la democracia recién instaurada.

¹⁷⁸ Aunque en épocas recientes se ha dado en denominarlas países en desarrollo e incluso en fechas últimas, mercados emergentes. De ahí que se utilizaran estas denominaciones de manera indistinta.

El primero de dichos acuerdos fue la Declaración de Iguazú, firmada en noviembre de 1985 por los entonces presidentes José Sarney, de Brasil y Raúl Alfonsín, de Argentina. A partir de ese momento, un número importante de acuerdos fueron suscritos, abarcando varias áreas de la actividad económica, en los que se fijaron asimismo las bases para la cooperación y el uso pacífico de la energía nuclear¹⁷⁹.

Poco tiempo después, en 1988, se firma el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, que da forma jurídica a la creación de un espacio económico común, tendiente a la liberalización integral del comercio bilateral. El Tratado preveía la eliminación de todas las barreras al comercio de bienes y servicios. Para ello se firmaron 24 protocolos en varios campos de la actividad económica y los de naturaleza comercial se integraron en un solo documento titulado: Acuerdo de Complementación Económica No 14. Mismo que fue suscrito bajo el marco institucional de la ALADI¹⁸⁰.

El propósito de dicho Acuerdo era darle coherencia a los esfuerzos emprendidos a través de una mayor complementariedad entre la economía brasileña y la argentina. Asimismo, el objetivo era alcanzar una alta competitividad internacional acorde con el fenómeno acelerado de la globalización de la economía mundial. Y el 6 de julio de 1990 firman el Acta de Buenos Aires y acuerdan darle un formato definitivo al mercado común al que aspiraban llegar. Poco tiempo después, Paraguay y Uruguay fueron invitados y el 25 de marzo de 1991, todos hacen suyo el Tratado de Asunción; creando con ello el proyecto de mayor alcance planteado en materia de integración económica en América Latina.

¹⁷⁹ El Acta de Integración Argentino-Brasileña se firmó en julio de 1986 y se estableció además el Programa de Integración y Cooperación Económica, cuyo objetivo fue el de favorecer la creación de un espacio económico común. Dos años después, se firmó en 1988 el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, y con él, Argentina y Brasil se comprometen a crear en un plazo máximo de diez años un espacio económico común. Este ya había sido planteado con anterioridad como uno de los objetivos del acercamiento entre ambos países; pero a partir del Tratado cobraría nuevo impulso, toda vez que prevé la eliminación de todos los obstáculos arancelarios y otras barreras técnicas al comercio de bienes y servicios, así como la armonización de sus políticas macroeconómicas. Este Tratado fue ratificado por los congresos de ambos países en 1989 y durante ese año se suscribieron también 24 protocolos que contemplaban temas muy diversos, pero de un gran interés. Entre ellos se pueden citar los relativos a: la industria de bienes de capital, la industria automotriz, productos alimenticios industrializados, productos alimenticios en general y la cooperación en varios campos.

¹⁸⁰ Fue titulado así, porque se realizó bajo los auspicios de dicha Asociación regional.

Con el MERCOSUR se sientan las bases para la creación de una zona de libre comercio, una unión aduanera y de un mercado común. En efecto, el Tratado de Asunción se plantea como propósitos a alcanzar: 1) la creación de un arancel común y de una política comercial común; 2) la libre circulación del movimiento de los capitales, los bienes, servicios y de las personas; y 3) la coordinación de las políticas macroeconómicas de los Estados miembros.

Para lograr dichos objetivos, el Tratado de Asunción propone la puesta en marcha de un programa de liberalización comercial (1ero de enero de 1995) tendiente a eliminar de manera gradual pero sistemática, todas las barreras al comercio. Con ese fin se establecen mecanismos que en materia de integración económica son considerados como cruciales, a saber: a) un programa de ajuste a las legislaciones internas; b) un sistema para definir las reglas de origen¹⁸¹; c) un mecanismo para la solución de controversias¹⁸²; y d) cláusulas transitorias de salvaguarda¹⁸³.

Por su importancia destacan asimismo otras propuestas que vendrían a complementar dichos acuerdos, a saber: 1) el Protocolo de Brasilia (17 de diciembre de 1991), que hace posible la creación de un mecanismo para la solución de controversias; y

¹⁸¹ Los productos en listas de excepciones al arancel externo común, pagarán aranceles nacionales diferenciados en cada país importador del MERCOSUR. Para la reexportación de esos productos a otros socios del MERCOSUR, se exigirá un certificado de origen. Las reglas de origen permiten un componente extrarregional del 40 por ciento con un componente regional del 60 por ciento. Existen algunas excepciones que permiten un componente extrarregional del 50 por ciento. Al término de las excepciones al arancel externo común (2001 para algunos productos y 2006 para otros) desaparecerá el régimen de origen. Los productos sujetos al arancel externo común gozarán de la libre circulación en el MERCOSUR. La libre circulación de los demás productos inicialmente sujetos a aranceles nacionales diferenciados, estará condicionada a que se cumpla con las reglas de origen. Este régimen estará compuesto por: un porcentaje mínimo de valor regional agregado (60 por ciento como regla general) y en ciertos casos, habrá requisitos específicos. El régimen de origen tiene como objetivo evitar operaciones de triangulación de comercio y cuando todos los productos estén sujetos al arancel externo el régimen de origen se extinguirá.

¹⁸² El mecanismo para la solución de controversias fue perfeccionado con el Protocolo de Brasilia y establece procedimientos de negociaciones directas, conciliación y arbitraje. Estos mecanismos están a disposición de los Estados miembros, así como del sector privado para asegurar el acceso a los mercados y una competencia más justa. Las negociaciones directas pueden ser tramitadas con toda libertad por los Estados miembros sin que estas excedan de 15 días, a menos que las partes involucradas acuerden extender el plazo. El recurso de conciliación puede ser invocado cuando hayan fracasado las negociaciones directas y un Estado miembro manifieste su inconformidad en el Grupo del Mercado Común. El sistema de arbitraje puede ser invocado vía un comunicado al Secretario del Grupo y un panel de arbitraje dictaminará al respecto en un plazo máximo de 90 días. ISI Emerging Markets, Internet Securities Inc.

¹⁸³ Las medidas de salvaguarda que incluye el Tratado de Asunción fueron de carácter transitorio y no fueron renovadas por lo que su ausencia se ha hecho sentir en los conflictos generados debido a la crisis del MERCOSUR en 1998 - 1999.

2) el Protocolo de Ouro Preto (17 de diciembre de 1994) que define la nueva estructura jurídica, dándole un marco normativo a las instituciones del MERCOSUR. En el primer caso, las controversias que surgieran entre los Estados miembros tendrían que ser sometidas a los procedimientos de solución planteados por dicho Protocolo; estableciéndose en el mismo un sistema con tres mecanismos extrajudiciales para su solución, a saber: negociación, conciliación y arbitraje.

Los Estados miembros por su parte, deberían resolver sus diferencias - siempre que les fuese posible - mediante negociaciones directas que no excederían de un plazo máximo de 15 días. En caso de que estas negociaciones no tuviesen éxito, cualquiera de las dos partes podría someter su caso a la consideración del Grupo del Mercado Común; el cual contaría con un plazo de treinta días para formular sus recomendaciones, asesorándose por especialistas cuando así lo creyese necesario.

Si la intervención de esa instancia no fuese suficiente para solucionar el conflicto, las partes podrán recurrir al procedimiento arbitral sujeto a un Tribunal Ad Hoc, integrado por tres árbitros. Este tribunal fijará su sede en alguno de los Estados miembros y adoptará sus propias reglas de procedimiento. El laudo arbitral emitido deberá ser cumplido por el Estado infractor en el plazo máximo que le haya sido estipulado, pero sujeto a medidas compensatorias temporales.

El Protocolo de *Ouro Preto* permite que el proceso de integración avance - al menos en su contenido legal - al plantearse el paso de una zona de libre comercio a una unión aduanera. A partir de dicho Protocolo, se puede considerar que el MERCOSUR posee una estructura institucional acorde a los objetivos que intenta alcanzar. Otra de las metas propuestas, es la profundización de la integración vía la creación de un Mercado Común. Con el Protocolo de Ouro Preto, el MERCOSUR alcanza la personalidad jurídica que le permite negociar acuerdos con terceros países, grupos de países y organizaciones internacionales; como podría ser el caso de la Organización Mundial de Comercio.

En la Cumbre de San Luis (1996), los Estados miembros demandan la plena vigencia de las instituciones democráticas al interior del MERCOSUR. A semejanza de la Unión Europea, la cláusula democrática pasa a ser una condición *sine qua non* para la membresía a ese bloque comercial. La instancia superior es el Consejo del Mercado Común (CMC), formado por los cancilleres de Relaciones Exteriores y los secretarios de Economía de los cuatro Estados miembros.

Entre sus responsabilidades están las de hacer cumplir las metas acordadas, en los plazos establecidos. En él descansa también la función de negociar y firmar acuerdos internacionales. Los presidentes de los países que integran dicho bloque comercial deben participar en las reuniones anuales del CMC, creándose además el Mecanismo de Consulta y Concertación Política.

La instancia ejecutiva descansa en el Grupo del Mercado Común (GMC), coordinado por las cancillerías e integrado por los ministros de: Hacienda, Economía, Industria, Comercio, Turismo, Agricultura; y los directores de los Bancos Centrales de los países miembros¹⁸⁴. En el caso de estos últimos los titulares cuentan con representantes que pueden en un momento dado substituirlos. Se establece asimismo una Comisión de Comercio (CCM) integrada por cuatro titulares y cuatro suplentes cuyo trabajo es coordinado por las cancillerías. El propósito del CCM es asesorar al Grupo del Mercado Común y velar por la aplicación de los instrumentos acordados por los Estados miembros. Entre éstos destacan por su importancia:

- Los acuerdos de comercio con terceros países o con organismos internacionales
- La nomenclatura comercial administrativa
- El régimen de adecuación final para la Unión Aduanera
- Las reglas de origen

¹⁸⁴ Se crea una Comisión de Comercio para coordinar las políticas macroeconómicas de los países miembros y vigilar el cumplimiento de los trabajos de la Unión Aduanera y todo lo relativo a las normas de origen.

- El régimen de zonas francas, áreas aduaneras especiales y zonas de procesamiento de exportaciones
- El régimen contra prácticas desleales de comercio
- La eliminación y armonización de restricciones aduaneras
- El régimen de salvaguardas a terceros países
- La coordinación y armonización aduanera
- El régimen de defensa del consumidor; y
- La armonización de incentivos a las exportaciones

Asimismo, fueron creados los Comités Técnicos, cuya principal función es la de asesorar a los órganos antes mencionados y se dividen de acuerdo a los temas a tratar o a negociar. En la actualidad son once los que están en operación:

- SGT No 1.-Comunicaciones;
- SGT No.2-Minería;
- SGT No.3-Normas Técnicas;
- SGT No.4-Asuntos Financieros;
- SGT No.5-Transporte e Infraestructura;
- SGT No.6-Medio Ambiente;
- SGT No.7-Industria;
- SGT No.8-Agricultura;
- SGT No.9-Energía;
- SGT No.10-Asuntos del Trabajo, Empleo y Seguridad Social; y
- SGT No.11-Salud.

Además, cuando lo crea pertinente, el Grupo del Mercado Común puede crear grupos *ad hoc* que no se conservan. Por el contrario, desaparecen una vez cumplida la función que les fue asignada. Existe asimismo, una Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) con representantes del poder legislativo de los Estados miembros y compuesta por 64 legisladores (16 de cada país); sin embargo, no tiene el peso político suficiente para

incidir de manera importante en la toma de decisiones del MERCOSUR. El Foro Consultivo Económico y Social (FCES), es un organismo de carácter consultivo que representa a los sectores económicos y sociales.

Desde la perspectiva del diseño institucional, todo parecía marchar bien, pero ello no era del todo cierto. Paradójicamente mientras el MERCOSUR se dotaba de una estructura legal a fin de darle una mayor solidez a las instituciones creadas, al no profundizarse los alcances de las mismas y dejarlas circunscritas al campo del quehacer intergubernamental, años más tarde mostrarían su debilidad estructural. Sus decisiones nunca dejaron de estar condicionadas por la soberanía de los Estados participantes, cuando en no pocas ocasiones la realidad ha mostrado cuan limitada ésta puede ser y la necesidad que tiene el MERCOSUR de contar con instituciones supranacionales que logren rescatarlo en momentos en que la voluntad política empieza a debilitarse.

La estabilidad económica del MERCOSUR ha sido puesta en entredicho, primero por la crisis de economías situadas a miles de kilómetros de distancia pero que impactaron fuertemente en 1998 a las economías del Cono Sur, y actualmente por la problemática de la economía argentina que la ha conducido a un declive considerable. El contagio de los mercados emergentes asiáticos cundió en el MERCOSUR a través de los circuitos de las finanzas globales. Y viene a constituir una prueba fehaciente de lo efímero de la soberanía monetaria cuando se está fuertemente endeudado. Es fundamental partir de los intereses nacionales, pero si el objetivo es trascender el espacio de una zona de libre comercio para convertirse en una unión aduanera y posteriormente en un mercado común, la ausencia de instituciones comunitarias no favorece que así ocurra.

El diseño de las instituciones – donde la única voz que se alza es la de los gobiernos - obedece a la negativa de Brasil de hacer concesiones en materia de soberanía; debido posiblemente a que Uruguay y Paraguay son economías muy pequeñas. Argentina, por el contrario, ha planteado en diversas ocasiones seguir el ejemplo de la Unión Europea; pero no ha habido avances en esa dirección. La creación de instituciones supranacionales ha quedado por lo tanto postergada.

En general, las decisiones son tomadas por consenso, aunque cabe advertir que ha habido sus excepciones: durante la crisis del 1998-99, Brasil por ejemplo instrumentó una serie de medidas (como la devaluación de su moneda) sin consultar previamente a sus socios comerciales; no obstante que éstas afectarían el funcionamiento del MERCOSUR y ahora Argentina también se ha visto obligada a hacer algo semejante. Con diversos grados de matiz, en ambos casos se han dado violaciones al Acuerdo de Asunción que afectan el proceso de liberalización comercial acordado¹⁸⁵. Y si bien resulta comprensible que ello ocurra cuando los países atraviesan por circunstancias particularmente difíciles, los canales intergubernamentales de los que se ha dotado ese bloque comercial carecen del contrapeso de una autoridad supranacional que defienda los intereses del MERCOSUR y marque las pautas para volver a los compromisos contraídos.

No pocas críticas ha recibido el MERCOSUR, justamente por el diseño de su estructura institucional. No ha sido capaz de dotarse de las instituciones que le permitan estar a la altura de los desafíos que enfrenta. La mecánica de encuentros presidenciales (dominante hasta ahora) no es suficiente para preservar y hacer crecer el compromiso político de las partes; sobre todo en momentos marcados por circunstancias particularmente delicadas como las que hoy vive ese bloque subregional.

En épocas de crisis, los incentivos de los gobiernos por participar activamente disminuyen de manera drástica, evidenciando así las debilidades de la estructura institucional establecida. La presión de grupos en conflicto da lugar a una serie de escaramuzas, que en épocas electorales pueden dañar seriamente el avance del proceso de integración económica. Lo que al principio era visto como una ventaja, años después ha probado ser insuficiente. El MERCOSUR requiere de la creación de instituciones comunitarias, sobre todo si uno de sus objetivos es seguir avanzando en ese campo y alcanzar el Mercado Común. Tampoco basta la intervención de los presidentes de los países miembros para garantizar la solución de los difíciles problemas por los que atraviesa el proceso de integración.

¹⁸⁵ Con el Tratado de Asunción firmado entre Argentina y Brasil el 26 de marzo de 1991 se crea un mercado interno entre los países miembros; pero no fue sino a partir del 1ero de enero de 1995 que dicho

El MERCOSUR debe dotarse de foros alternativos en los que se discutan de manera objetiva y neutral las soluciones que permitan garantizar el buen funcionamiento de esa entidad y el crecimiento y cobertura de las etapas que le son propias a dicho proceso. El sistema de solución de controversias no parece ser el mecanismo idóneo para resolver los conflictos entre las partes.

Ejemplo de ello son los numerosos conflictos de intereses que experimentan las economías de ese bloque comercial. La modalidad para establecer tribunales *ad hoc* es demasiado complicada y desalienta la utilización de esa vía. La estructura legal del MERCOSUR tampoco permite de manera clara y unívoca la articulación de su normatividad con la de los Estados miembros; teniendo incluso a veces que ser una norma primero aceptada por el derecho particular para tener validez en el seno de ese bloque¹⁸⁶.

Su sistema de arbitraje tampoco funciona como debería hacerlo. Es decir garantizando la imparcialidad del mismo. El mecanismo establecido no permite al sector privado por ejemplo, reclamarle a su gobierno o a otro Estado miembro del MERCOSUR sobre asuntos que caen en la esfera de influencia del Tratado de Asunción; sin el consentimiento previo de su gobierno. Ello limita considerablemente la acción de los quejosos e impone restricciones injustificadas para que las empresas ejerzan plenamente sus derechos. La naturaleza confidencial de las decisiones tomadas va en esa misma dirección.

Las dificultades que en la práctica se observan al no ser resueltas con eficacia y de manera expedita impiden que la Unión Aduanera avance y se consolide. La resolución de las disputas comerciales que se presentan, argumentan no pocos empresarios inconformes, "debería darse en el seno de una corte de justicia supranacional, como la europea"¹⁸⁷. Sin embargo, ello parece estar aún muy distante de las metas fijadas por el MERCOSUR para el corto plazo. Es de prever que la Unión Aduanera seguirá

mercado entra totalmente en vigor.

¹⁸⁶ IRELA, Informe sobre el MERCOSUR, septiembre de 1999.

¹⁸⁷ El Clarín, Buenos Aires, 15 de enero, 1999.

- El régimen de zonas francas, áreas aduaneras especiales y zonas de procesamiento de exportaciones
- El régimen contra prácticas desleales de comercio
- La eliminación y armonización de restricciones aduaneras
- El régimen de salvaguardas a terceros países
- La coordinación y armonización aduanera
- El régimen de defensa del consumidor; y
- La armonización de incentivos a las exportaciones

Asimismo, fueron creados los Comités Técnicos, cuya principal función es la de asesorar a los órganos antes mencionados y se dividen de acuerdo a los temas a tratar o a negociar. En la actualidad son once los que están en operación:

- SGT No 1-Comunicaciones;
- SGT No.2-Minería;
- SGT No.3-Normas Técnicas;
- SGT No.4-Asuntos Financieros;
- SGT No.5-Transporte e Infraestructura;
- SGT No.6-Medio Ambiente;
- SGT No.7-Industria;
- SGT No.8-Agricultura;
- SGT No.9-Energía;
- SGT No.10-Asuntos del Trabajo, Empleo y Seguridad Social; y
- SGT No.11-Salud.

Además, cuando lo crea pertinente, el Grupo del Mercado Común puede crear grupos *ad hoc* que no se conservan. Por el contrario, desaparecen una vez cumplida la función que les fue asignada. Existe asimismo, una Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) con representantes del poder legislativo de los Estados miembros y compuesta por 64 legisladores (16 de cada país); sin embargo, no tiene el peso político suficiente para

curso son las derivadas de la iniciativa de las Américas (ALCA), así como la conclusión del acuerdo de libre comercio con los países de la Comunidad Andina.

El comercio intra MERCOSUR

Numerosos estudios estiman que alrededor del 60 por ciento del comercio mundial se realiza entre países vecinos, mientras que el 40 por ciento restante, resulta del comercio que trasciende las fronteras regionales¹⁸⁹. Esta magnitud del comercio regional evidencia la importancia que tiene la proximidad geográfica y el porqué, bloques económicos como la Unión Europea ó bloques comerciales tipo el TLCAN, han entrado a la dinámica de un intercambio preferencial de esas características.

El objetivo que los anima es acentuar las ventajas naturales que conlleva la creación de una zona preferencial entre países vecinos. Esta abarata los costos de transporte y el suministro de insumos; dada la cercanía geográfica, el comercio se da con mayor rapidez y hace por ende más eficiente los procesos productivos (*just on time* con la adopción de normas internacionales de calidad), además de ampliar las escalas en la producción y en el consumo.

Y si bien el ejemplo de la Unión Europea ha sido una constante en la última mitad del siglo XX, América del Sur centró sus esfuerzos – sin mucho éxito – en el proceso de integración de América Latina como un todo. Sus relaciones comerciales seguían enfocadas fuera de su zona geográfica. La señal del cambio se produjo con la apertura económica y la adopción del modelo neoliberal, quizás en un intento político de recuperar parte de la fuerza perdida por el Estado nacional.

Y aunque la desgravación arancelaria a la que dio lugar el MERCOSUR, puede ser vista como parte de la ola expansiva que envolvió a América Latina en los años

¹⁸⁹ CEP, El efecto de la proximidad geográfica en las exportaciones mundiales: una visión comparada del MERCOSUR y Argentina; Documento de Trabajo, 1999.

noventa; en el caso de las economías del Cono Sur se convierte en un estímulo importante para mirar otra vez hacia adentro y plantearse una estrategia de desarrollo en base a sus fortalezas internas, pero bajo una nueva concepción: el regionalismo.

A diferencia de la década de los ochenta, en que las exportaciones brasileñas hacia esos mercados no llegaban al 10 por ciento del total, debido al gran sesgo del comercio exterior de esos países, en 1990, los productos de exportación de Brasil empiezan paulatinamente a recuperarse, llegando a representar el 17.5 por ciento de las importaciones argentinas, el 16.4 por ciento de las de Paraguay y el 23.3 por ciento de los bienes importados por Uruguay¹⁹⁰.

En 1992, Brasil logra exportar hacia América Latina 35 mil millones de dólares y un año más tarde alcanza incluso un monto superior: 38 mil millones de dólares. En 1993, el superávit de 13 mil millones de dólares registrado por su balanza comercial, le hace pensar que había llegado la hora de dar un viraje total a las relaciones comerciales brasileñas con el exterior, comenzando por los Estados vecinos.

Los montos que registra su comercio exterior con las economías latinoamericanas tanto en términos porcentuales como comparativos con otras regiones, son contundentes. Constituyen de hecho uno de los principales estímulos para impulsar al MERCOSUR. En efecto, mientras las exportaciones brasileñas hacia América Latina en esos mismos años crecieron en 20.4 por ciento; hacia otras regiones del mundo sólo alcanzaron el 4.8 por ciento. Estos resultados contribuyeron a redefinir el papel que Brasil deseaba jugar a la luz de los cambios gestados en la región a partir de apertura económica hacia el exterior.

En ese contexto, la formulación de nueva estrategia comercial era indispensable para Brasil, y el MERCOSUR estaba llamado a ser la pieza clave. El comercio que se generó entre las economías del Cono Sur, a partir de la liberalización comercial a la que dio lugar ese bloque subregional, no dejaba dudas al respecto. En 1996, el crecimiento de

¹⁹⁰En contrapartida en 1990, Brasil captaba cerca del 33 por ciento de las exportaciones procedentes de Argentina y de Paraguay y el 30 por ciento de las de Uruguay. Página Web del MERCOSUR.

las exportaciones fue del 22 por ciento y del 21 por ciento para las importaciones; superado únicamente por su principal y tradicional mercado: la Unión Europea. Incluso, al compararse el comercio registrado al interior del MERCOSUR con otras regiones del mundo, éste era significativamente más dinámico al que tenían con otros países; llámese el Sureste de Asia ó Estados Unidos.

Para 1996, las tasas de crecimiento de las exportaciones del MERCOSUR hacia los mercados del Sureste de Asia y de Estados Unidos alcanzaron de manera respectiva el 16 y 14 por ciento. Es decir, entre 6 y 8 puntos menos con relación al incremento registrado por las exportaciones intra MERCOSUR. (Ver cuadro No.18)

Cuadro No.18

Comercio Exterior del MERCOSUR en 1996

Destino de las Exportaciones	(%)	Origen de las Importaciones	(%)
Unión Europea	25	Unión Europea	25
Intra-MERCOSUR	22	Intra-MERCOSUR	21
Sureste de Asia	16	Estados Unidos	20
Estados Unidos	14	Resto del Mundo	15
Resto del Mundo	14	Sureste de Asia	13
Resto de ALADI	9	Resto de ALADI	6

Fuente: ALADI

Si el periodo a considerar abarca una mayor amplitud, las cifras sobre las exportaciones realizadas al interior de ese bloque comercial, alcanzan montos impresionantes. Entre 1990 y 1997, las exportaciones intra MERCOSUR se incrementaron en 312 por ciento; porcentaje significativamente mayor al registrado durante ese mismo periodo por el TLCAN: 134 por ciento¹⁹¹. Y qué decir cuando se les compara con los resultados obtenidos para finales de los años ochenta, en los que el valor de las ventas intra bloque sólo había aumentado en 34 por ciento¹⁹².

¹⁹¹ *Ibidem.*

¹⁹² SELA, Los Esquemas de Integración en América Latina y el Caribe frente a la crisis internacional, Revista Capítulos No.45, octubre de 1999.

Además, el MERCOSUR vis à vis los otros bloques comerciales, presentaba la mayor elasticidad: 3.2 por ciento. Lo que significaba que por cada punto porcentual de crecimiento en el Producto Interno Bruto, las exportaciones intra zona crecían en forma proporcional. Cabe señalar sin embargo, que el comercio intra MERCOSUR está fuertemente influido por el intenso intercambio generado por Argentina y Brasil; toda vez que estas naciones tienen una base industrial más diversificada que la de Uruguay y Paraguay.

Para algunos especialistas en materia de comercio internacional, el alza tan rápida del comercio intra MERCOSUR, tiene que ver con el impulso inicial dado al intercambio comercial por la creación de una zona preferencial; pero conforme avance el proceso de integración y éste entre en una etapa de maduración, la dinámica del comercio regional tenderá a disminuir¹⁹³. Efectivamente es muy probable que así acontezca; pero en contrapartida, dicho bloque habrá ganado en interdependencia económica y ésta será el nuevo motor del crecimiento y la diversificación de la planta productiva. Esa es la lógica de un proceso de integración económica que avanza y se profundiza.

Al comparársele con otros bloques comerciales, es cierto que el MERCOSUR registra el menor coeficiente de exportaciones intra bloque, pero en él se observa la mayor tasa de crecimiento de las exportaciones. En términos de la elasticidad registrada (bienes intercambiados) el MERCOSUR ocupa una posición mayor (3.2 por ciento) que la registrada por otros bloques comerciales. Le siguen en orden descendente, el TLCAN con el 2.8 por ciento; el Sudeste Asiático con el 2.4 por ciento; y la UE con el 2.3 por ciento¹⁹⁴. Es decir, tanto el MERCOSUR como el TLCAN (cuyos acuerdos comerciales son de reciente creación) encabezan el *ranking* de elasticidad mundial; mientras que la UE -el más antiguo de los bloques regionales- se ubica en el último puesto.

¹⁹³ Expertos del CEP aseguran que la interdependencia económica en ese bloque comercial está aún en su fase inicial, pero que en la medida en que ésta se profundice ello se reflejará en los niveles del intercambio comercial. Ver: CEP, El efecto de la proximidad geográfica en las exportaciones mundiales: una visión comparada del MERCOSUR y Argentina, documento de trabajo.

¹⁹⁴ *Ibidem*.

La interdependencia alcanzada en ese bloque económico refleja sin embargo el grado de madurez obtenido: más de 60 por ciento del total de su comercio se realiza al interior del Mercado Común Europeo. Y la meta del MERCOSUR para el mediano plazo es justamente llegar a formar un Mercado Común a semejanza del europeo. (Ver cuadro No.19)

Cuadro No.19

Elasticidad producto de las exportaciones intra bloque por regiones.

	Crecimiento de las export. intra-bloque (A)	Crecimiento del PIB regional (B)	Elasticidad producto de las export. intra-bloque (A/B 100)
Sudeste asiático	134%	56%	2.4
TLCAN	119%	43%	2.8
MERCOSUR	333%	102%	3.2
Unión Europea	32%	14%	2.3
ANZCERTA	55%	22%	2.5

Fuente: CEP.

Todos estos indicadores tienen una mayor relevancia cuando son sometidos a un análisis retrospectivo. En efecto, diez años atrás era impensable que fluyeran por las fronteras de los países del MERCOSUR montos de mercancías en la magnitud alcanzada a mediados de la década de los noventa. El bloque comercial creado se revelaba por tanto como una pieza crucial no sólo para la estrategia económica y comercial de Brasil, sino lo era también para el resto de los países integrantes. No obstante, el camino por recorrer apenas ha iniciado.

Existen asimetrías importantes entre los Estados miembros del MERCOSUR; está integrado por economías cuyo tamaño y peso económico difieren entre sí. Brasil representa aproximadamente el 70 por ciento del PIB de ese bloque comercial, Argentina el 25 por ciento y el 5 por ciento restante le corresponde a Uruguay y Paraguay. Tampoco se ha formulado una política común cuyo propósito sea el de resolver las asimetrías existentes en términos del producto por habitante. Quizás por que el producto *per cápita* no difiere demasiado entre ellos o porque el compromiso político no ha logrado

trascender lo comercial para situarse en una óptica mucho más enriquecedora y de largo aliento.

Con la excepción de Paraguay, que para 1999 registró el menor ingreso *per cápita*: 1604 dólares anuales, entre los otros tres miembros existe una cierta similitud. Brasil contó para ese mismo año con un PIB *per cápita* de 4,237 dólares, Uruguay con 5,907 dólares, siendo Argentina el país con mayores ingresos *per cápita*: 7,963 dólares anuales para 1999¹⁹⁵, aunque es casi seguro que con la crisis del 2002, el ingreso de los argentinos experimente una caída importante.

En el caso de Brasil es probable que el ingreso por habitante se mantenga, dado que esa economía muestra signos de recuperación; no así en el caso de Uruguay y Paraguay, cuyas estimaciones de crecimiento económico para el 2002 siguen siendo negativas, cuando no hace mucho el horizonte económico presagiaba un rumbo radicalmente distinto.

En la década de los noventa, el MERCOSUR llegó a alcanzar una fuerza económica considerable. En 1997, dicho bloque había logrado posicionarse en el mundo en cuarto lugar, después del TLCAN, la Unión Europea y Japón. El éxito alcanzado por el proceso de integración de las economías del Cono Sur, lo ubicaba también en un rango de primer nivel en América Latina y desde esa posición, podía sumar logros que en lo individual difícilmente podrían alcanzar los Estados miembros, excepto en el caso de Brasil, dado que se trata de la economía más grande de la región y por ende la influencia que ejerce es significativamente mayor. (Ver cuadro No.20)

¹⁹⁵ Ver: ALADI, indicadores socio económicos para 1999.

Cuadro No.20**Producto Interno Bruto (1997)
(miles de millones de dólares)**

NAFTA	8,822
UE	8,093
Japón	4,223
MERCOSUR	1,230
China	910
Asia	629
CER	460
Rusia	327

Fuente: CEPAL

De ahí que al sumar su fuerza a la de las otras naciones que integran al MERCOSUR, la importancia de ese bloque se acrecienta tanto en el ámbito internacional como en el latinoamericano. En conjunto Brasil y Argentina suman más de la mitad del PIB de la región; cuentan con aproximadamente un trillón de dólares, una población de casi 200 millones de personas y una superficie territorial, considerada como la más grande de América Latina. (Ver cuadro 21)

Cuadro No.21**Principales indicadores sobre el peso y tamaño de las economías del MERCOSUR para 1997**

Indicadores	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Chile (Asoc.)
PIB (miles de millones de dólares)	293.6	786.9	17.0	10.4	74.0
PIB Crecimiento Real (%)	4.4	3.2	4.2	4.3	7.4
PIB Per Cápita (miles de dólares)	8,470	4,990	3,200	3,258	5,130
Población (millones)	34.7	157.8	5.5	3.2	14.4
Superficie (Kms ²)	2,700,000	8,510,000	406,800	176,200	756,600

Fuentes: The Economist World in Figures 97; The CIA World Fact Book; IBGE;BNDES; y Banco Interamericano de Desarrollo.

Evidentemente, no sólo desde un enfoque económico sino político y social la experiencia del MERCOSUR es fundamental para América Latina. Si el proceso de integración económica de ese bloque subregional logra consolidar sus avances, por esa sola razón se convierte en un ejemplo a seguir. Prueba al resto de los países de la región que el proceso de integración constituye una opción para el crecimiento y desarrollo de las economías latinoamericanas. En ese sentido, el regionalismo del MERCOSUR era la semilla llamada a germinar en otras áreas de la región. Se convertiría en el imán de atracción de no pocas economías latinoamericanas y quizás a partir de dos o tres ejes subregionales, América Latina podría aspirar a la integración de la región como un todo.

Las expectativas generadas no eran gratuitas. El desempeño económico del MERCOSUR - comparado con otros bloques comerciales u otras regiones del mundo - logra durante la mayor parte de la década de los noventa avances notables. Para el periodo 1990-1997 el PIB de ese bloque registró una tasa de crecimiento del 3.9 por ciento, muy por encima de la registrada por el TLCAN (2.2), la Unión Europea (1.7) y Japón (1.6). Aunque es en Asia donde se experimentan las mayores tasas de crecimiento del PIB; principalmente en la República Popular China, toda vez que esa nación ha sabido combinar con éxito la estrategia de una economía socialista abierta a los mercados externos con una activa participación de la inversión extranjera directa en sectores relacionados con la actividad exportadora. (Ver cuadro No.22)

Cuadro No.22
Tasa de Crecimiento del PIB 1990-97 (%)

China	11.2
Asia	6.4
MERCOSUR	3.9
CER	2.9
TLCAN	2.2
Unión Europea	1.7
Japón	1.6
Rusia	-6.4

Fuente: Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales de Brasil en base a datos de OCDE y FMI

Y no fue la economía brasileña – como en principio podría suponerse- la que registró las mayores tasas de crecimiento durante el periodo de despegue del MERCOSUR. Los indicadores para 1997, reflejan por el contrario un comportamiento mucho más dinámico de la economía argentina: 4.4 por ciento del PIB frente al 3.2 por ciento de crecimiento del PIB de Brasil; debido al fuerte impulso que sobre la misma ejerció la estrategia económica seguida en ese entonces y la fuerte demanda brasileña de productos argentinos. Todo hacía pensar que estaban listos para seguir avanzando y profundizar los alcances de la zona de libre comercio, cumpliendo con otra de las metas originalmente planteadas: la Unión Aduanera

¿De una Zona de Libre Comercio a una Unión Aduanera?

En primer término, es importante señalar que entre los objetivos del Tratado de Asunción, está el de hacer -vía la integración económica- más eficientes a las economías del MERCOSUR. Y ese propósito se logró en parte con el programa de liberalización comercial al que dio lugar la zona de libre comercio. Como ya se analizó con anterioridad, el comercio al interior del MERCOSUR durante el periodo de 1991 a 1997, mostró un dinamismo sin precedentes en la historia de las relaciones económicas entre esos países. Su tasa de crecimiento fue del 312 por ciento, que expresado en cifras absolutas, había alcanzado aproximadamente 20 mil millones de dólares a finales de 1998¹⁹⁶.

Para tener una idea más exacta sobre la importancia de ese hecho, baste comparar dicho monto con el incremento del 60 por ciento alcanzado por el comercio intrazonal¹⁹⁷ entre 1980 y 1991. Y si bien al principio, el descenso en la protección arancelaria (registrada tanto por la economía Argentina como la brasileña: 65 y 105 por ciento respectivamente) alcanza niveles récord, al situarse en el primer caso en el 30 por ciento y en el segundo en el 35 por ciento; con una tasa promedio del 15 por ciento para el

¹⁹⁶ Página Web del MERCOSUR.

¹⁹⁷ Economist Intelligence Unit, "The Common Market of the South" y Base de datos del 2001.

mercado argentino y 14 por ciento para el mercado brasileño, la apertura comercial de los países del MERCOSUR no quedó exenta de trabas arancelarias. De ahí que después de intensas negociaciones, decidan ir más allá y estrechar sus relaciones vía la Unión Aduanera. (Ver cuadro No.23)

Cuadro No.23

Proceso de Liberalización Comercial del MERCOSUR/Argentina, Brasil y Chile

País	Fecha de Inicio de Programa	Arancel Máximo		Número de Aranceles		Arancel Promedio	
		Inicial	A fines de 1993	Inicial	A fines de 1993	Inicial	A fines de 1993
Argentina	1989	65	30		3	39	15
Brasil	1988	105	35	29	7	51	14
Chile	1985	35	11	1	1	94	10

Fuente: ECLAC, Latin America and the Caribbean, Policies to Improve Linkages with the Global Economy, Santiago, Chile, United Nations Publications, 1995.

En efecto, el arancel externo común¹⁹⁸ entra finalmente en vigor en 1995 y con él se crea la Unión Aduanera, con una estructura arancelaria relativamente sencilla. Esta incluye impuestos aplicados *ad valorem* que van del 0 al 20 por ciento¹⁹⁹. Siendo el nivel arancelario por ramas productivas el que a continuación se presenta: 1) 14 por ciento para bienes de capital (aplicación total para el 2001 en Argentina y Brasil y para el 2006 en

¹⁹⁸ Los productos importados de terceros países pagarán un arancel externo común (AEC) al ingresar al MERCOSUR. Este es el sistema por el cual se clasifican e identifican todas las mercancías. Cada una de estas tiene adjudicado un valor, expresado en porcentaje y llamado arancel que es el impuesto que pagará cada mercancía al ingresar al MERCOSUR por cualquiera de sus Estados miembros. Los aranceles se ubican entre 0 y 20 por ciento, salvo las excepciones previstas. Está integrado por 21 secciones desarrolladas en 97 capítulos. Los capítulos se desarrollan en partidas y éstas en ítems. Incluye asimismo, reglas generales para su interpretación que surgen del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías. Se definió al AEC incluso para los sectores considerados como los más sensibles; es decir: la industria química, los bienes de capital e informática. La diversidad de las estructuras productivas de los países miembros (pero sobre todo en relación con Brasil) así lo exigía, y en situaciones específicas se permite que algunos productos (con protección por encima del 20 por ciento) puedan converger con el arancel externo común hasta el 2001. Se admite igualmente que países más dependientes de insumos y componentes puedan también - para un grupo reducido de productos - converger con el AEC a partir de los niveles arancelarios actuales, situados debajo del arancel externo común. El arancel para los bienes de capital es del orden del 14 por ciento y el AEC de bienes informativos del 16 por ciento. La lista de excepciones exige asimismo que Argentina reduzca sus aranceles en 2 por ciento hasta quedar alineados con el arancel externo común.

¹⁹⁹ El promedio horizontal es de 10.1 por ciento y el promedio en el peso de las importaciones de 11.2 por ciento.

Paraguay y Uruguay), 2) del 16 a 20 por ciento para ropa y textiles; 3) del 10 a 15 por ciento para productos de hierro y acero; 4) del 12 a 16 por ciento para productos agrícolas; y 5) del 12 a 16 por ciento para procesamiento de datos y sectores de telecomunicaciones²⁰⁰. Y si bien las fechas límites para la implementación total del arancel externo común fueron fijadas, todo indica que el compás de espera será mucho mayor, producto en buena medida de las difíciles circunstancias por las que ha atravesado el MERCOSUR en los últimos años.

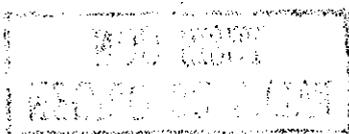
En la industria automotriz, la tasa de derechos de aduana había bajado a principios de 1992 del 35 al 22 por ciento; pero en la práctica los importadores tuvieron que pagar un porcentaje adicional para aquellos vehículos incluidos en cuotas; y al contrario de lo acontecido en otros sectores de la actividad productiva, las tasas de protección arancelaria efectiva no se redujeron años después. La justificación oficial para continuar con ese tipo de prácticas giró en torno a la importancia estratégica de la industria automotriz en las economías de los países participantes.

De ahí que casi todas las importaciones de vehículos de motor y auto partes estuviesen sujetas a un derecho *ad valorem* del 105 por ciento y los derechos de aduana (si bien se redujeron del 35 a 22 por ciento en 1994) volvieron a alcanzar el 70 por ciento en 1995. En 1998, por ejemplo, la tasa de derechos de aduana aplicada bajó al 49 por ciento; pero el aumento de los aranceles ha propiciado una protección efectiva superior al promedio, en especial para vehículos automotores²⁰¹.

Las dificultades experimentadas con la crisis financiera de finales de los noventa, entorpeció el descenso programado de los aranceles y los condujo de nuevo a proporciones que obstaculizan la operatividad del MERCOSUR como Unión Aduanera. Y aunque ésta (al eliminar los trámites para determinar el origen nacional de los bienes intercambiados) estaba obligada a consolidarse, al incluir los Estados miembros no pocas

²⁰⁰ European Union, Argentina General Features of Trade Policy, Sectoral and Trade Barriers, EU, 2001.

²⁰¹ European Union, Brazil General Features Trade Policy, Sectoral and Trade Barriers, EU, 2001.



excepciones en el Régimen de Adecuación y mantenerlas más allá de los plazos fijados, han ocasionado que la Unión Aduanera no opere con la efectividad deseada.

Teóricamente el 89 por ciento del comercio intra MERCOSUR está libre de derechos y el arancel común se aplica al 85 por ciento de los productos importados, pero la existencia de listas de desgravación arancelaria en la que cada país ha incluido productos considerados como sensibles, ha hecho que en la práctica el nivel de protección arancelaria se haya extendido más allá, obstaculizando seriamente el funcionamiento del MERCOSUR como Unión Aduanera.

Asimismo, el MERCOSUR estableció un calendario de desgravaciones arancelarias con cortes cada seis meses (desde junio de 1991 y hasta el 31 de diciembre de 1994) en base a un porcentaje de los aranceles más bajos aplicados a los Estados fuera del MERCOSUR y cuya referencia fue la clasificación arancelaria de la ALADI. Por lo que las reducciones arancelarias se sustentaron en las tasas prevalecientes antes de la firma del Tratado; y cualquier reducción arancelaria externa hecha por alguno de los países que redujera la base de cálculo de los aranceles intra-MERCOSUR, se haría extensiva al resto de los integrantes de ese bloque comercial.

Algunos de los males de la Unión Aduanera vienen de origen. Es decir, en la negociaciones iniciales a las que dio lugar el MERCOSUR se les permitió a los Estados miembros excluir hasta 300 bienes, sin contar los productos comprendidos en las áreas de: informática, bienes de capital, telecomunicaciones, automóviles, productos agrícolas, etc.²⁰². Y el compromiso al que llegaron años después en materia de liberalización arancelaria fue que Brasil bajaría sus aranceles al 14 por ciento para el año 2001,

²⁰² A Paraguay se le permitió excluir del arancel externo común, una lista de 399 productos. También hay excepciones derivadas del régimen interno de adecuación de cada país; mismas que incluyen aranceles de régimen de adecuación más altas que el arancel externo común acordado. Además hay excepciones como resultado del propio régimen interno de adecuación. Estos son productos que convergen simultáneamente hacia el arancel cero en el comercio intra MERCOSUR y el arancel externo común para terceros países. El objetivo de ese esquema es colocar el tratamiento arancelario otorgado a terceros países en el mismo nivel que las tasas temporalmente aplicadas al comercio intrazonal debido al régimen de adecuación. Este mecanismo se aplica cuando el arancel externo común es menor que la tasa intrazonal y garantiza que terceras partes no tengan un tratamiento preferencial en comparación con miembros del MERCOSUR

mientras que a Paraguay y a Uruguay se les concedió un plazo mayor: hasta el 2006. Sin embargo, Brasil se anticipa y en el año 2000 baja al 14 por ciento el arancel y lo hace extensivo a los bienes de capital y a los productos informáticos²⁰³.

Ello es relevante toda vez que en materia de bienes de capital habían surgido posiciones encontradas: Argentina, Uruguay y Paraguay tenían aranceles más bajos y uno de sus objetivos era abrir el mercado para acceder a tecnologías que les permitieran elevar su competitividad internacional; Brasil por el contrario, había logrado desarrollar una industria de bienes de capital y deseaba protegerla, beneficiándose además de las prerrogativas que el MERCOSUR le concedía. Sin embargo, las crisis económicas y la apertura terminarían por afectar muchos de los esfuerzos locales emprendidos en el campo de la ingeniería y de diseño de bienes de capital.

En Argentina por ejemplo, éstos han casi desaparecido. La producción de bienes de capital atraviesa por una etapa particularmente difícil en el núcleo duro del MERCOSUR. La eliminación de las empresas estatales de servicios públicos ha llevado al cierre a la mayor parte de los departamentos de I&D. Los gastos locales de ingeniería (tradicionalmente insuficientes) en sectores tales como: las telecomunicaciones, la energía y los transportes, también se han visto seriamente afectados. La estructura y el comportamiento de los mercados de tecnología, así como la naturaleza y el funcionamiento de las instituciones que integran los sistemas de apoyo a la ciencia y al desarrollo tecnológico, no favorecen la competitividad de ese sector.

La transición de la etapa de lo electromecánico hacia una nueva fase caracterizada por lo electrónico y computacional ha afectado además la cultura tecnológica de los agentes económicos del MERCOSUR que se inclinan hacia la importación de bienes de capital. La apertura de las economías latinoamericanas ha abaratado los bienes de capital importados, y hoy éstos reemplazan a la mayor parte de los equipos de fabricación nacional, con el agravante de que al ser intensivos en capital, substituyen la mano de obra

²⁰³ Ferreira Alcides, "*Keeping Mercosur Alive*", Infobrazil, 2002

que es el factor de mayor abundancia en las economías latinoamericanas y por supuesto también en el MERCOSUR.

Por lo que, en una forma u otra, muchos han sido los obstáculos a los que se ha enfrentado la consolidación de un arancel común y con él la Unión Aduanera. Durante el periodo llamado de transición, además del régimen especial otorgado a la industria automotriz, el sector azucarero gozó de privilegios semejantes; argumentándose que una vez concluida la etapa de la protección global, el arancel para el primer caso no sería superior al 14 por ciento y en cuanto al del sector azucarero éste no rebasaría el 16 por ciento²⁰⁴. En la Cumbre de Florianópolis, Brasil y Argentina sin embargo han acordado que a más tardar para el año 2006, el sector automotriz y de auto partes quedará libre de todo gravamen y con dichos logros, la zona de libre comercio podría avanzar de manera más firme hacia una Unión Aduanera.

En lo que al arancel promedio externo común concierne y fundamento mismo de la Unión Aduanera, éste ha fluctuado alrededor del 15 por ciento; porcentaje que se considera elevado, si se compara con el arancel externo de otros países y bloques comerciales. Ello se aplica incluso en el caso de aquellos países con los que el MERCOSUR tiene un intenso intercambio comercial, como son los casos de: Chile (11 por ciento), la Unión Europea (10 por ciento) y Estados Unidos, cuyo arancel es todavía más bajo que el que detentan los países antes mencionados.

El nivel del arancel estadounidense fue del 6 por ciento en 1995, por lo que no sólo durante el periodo de transición existió una diferencia de 9 puntos con respecto al MERCOSUR, sino que éste sigue siendo importante en la actualidad. Las razones se explican a la luz de la competitividad internacional alcanzada por unos y otros países. La industria de bienes de capital de los países industrializados es altamente competitiva en tanto que la del MERCOSUR no lo es. (Ver cuadro No.24)

²⁰⁴ Partenariat Unión Europea-MERCOSUR, 2001.

Cuadro No.24
Tarifa Externa Media (1995)
 (%)

MERCOSUR	15
Canadá	14
Chile	11
UE	10
Estados Unidos	6

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo

Evidentemente, otra sería la situación tanto de la Unión Europea como de Estados Unidos, si el arancel a considerar fuese el que se aplica a los productos agrícolas. Reiteradamente ha sido denunciado en los foros internacionales el elevado proteccionismo agrícola de la Unión Europea y no en pocas ocasiones dicho bloque comercial ha sido calificado como una fortaleza cerrada. El MERCOSUR tampoco ha quedado exento de este último calificativo, de ahí que las autoridades del mismo²⁰⁵ se hayan apresurado a argumentar que el rápido crecimiento del comercio intrazonal que registró ese bloque subregional durante los años noventa, no se tradujo en una pérdida de comercio con otros países.

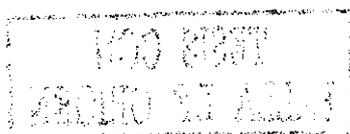
Según las autoridades del MERCOSUR, el comercio con terceros países se ha mantenido en niveles semejantes a los reflejados en años anteriores. Es decir que el intercambio comercial no había sido afectado por el arancel externo común ya que las distintas categorías de productos habían sido negociadas, partiendo de la base de volver más competitivo al MERCOSUR, pero sin crear barreras adicionales²⁰⁶. Además, al ser sus principales mercados Europa, Estados Unidos²⁰⁷ y Asia, y dado que son las materias primas las que predominan en su oferta exportable²⁰⁸, había que evitar verse inundados por productos industriales provenientes del exterior.

²⁰⁵ Documentos oficiales en la página Web del MERCOSUR.

²⁰⁶ *Ibidem*.

²⁰⁷ A México, Centro América y el Caribe por ejemplo, exportó en ese mismo año sólo el 2 por ciento del total de sus exportaciones.

²⁰⁸ Los principales productos de exportación hacia los mercados con alto poder adquisitivo son: café, azúcar, frijol de soya, hierro, etc. Es decir, se trata básicamente de bienes agrícolas y de materias primas.



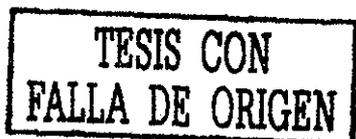
Argentina y Brasil se han mostrado incluso proclives a elevar aún más el nivel arancelario de ciertos productos, instrumentando regímenes de precios mínimos. Empero ese tipo de medidas dejan mucho que desear ya que conducen a una mayor disparidad entre el arancel externo común y los aranceles nacionales. Habría que considerar, asimismo, la existencia de aranceles superiores al arancel externo común en otros sectores de la actividad económica.

De ahí que con tantas variaciones en la estructura arancelaria del MERCOSUR se corra el riesgo de distorsionar los precios relativos de los bienes y servicios intercambiados en su interior; y aunque no encontramos estudios que den testimonios fehacientes de que ello esté afectando seriamente el funcionamiento del MERCOSUR, el riesgo existe. La consolidación de la Unión aduanera exige que no se vulnere la efectividad del arancel externo común.

Durante los primeros años del MERCOSUR, éste se abocó a la tarea de revisar los acuerdos comerciales suscritos de manera unilateral con otros países; dando lugar por ejemplo a la conclusión de un Acuerdo de Complementación Económica con Chile en 1996. Un acuerdo similar fue suscrito con Bolivia en 1997. Y de hecho, han sido dichos convenios los que les permitieron incorporarse como miembros asociados al MERCOSUR; categoría que conservan en la actualidad, pero que seguramente tendrá que modificarse en el caso de Chile, si este país logra formar parte del TLCAN.

La incorporación plena de Chile al MERCOSUR, se ha dificultado además por las diferencias arancelarias a las que nos hemos referido con anterioridad. En su momento, fueron explicitadas por el entonces ministro chileno de Relaciones Exteriores, hoy ministro del Interior, José Miguel Insulza, quien textualmente expresó: “de continuar las dificultades para coordinar la eliminación de barreras tarifarias y no tarifarias, Chile no tendrá incentivos para modificar su *status* de miembro asociado a miembro de pleno derecho”²⁰⁹.

²⁰⁹ <http://www.clarin.com/> suplementos económicos para el 2001



Evidentemente, las dificultades que enfrentaban las economías del Cono Sur en materia de armonización arancelaria eran más fuertes que el estímulo de ampliar el núcleo duro del MERCOSUR²¹⁰. Diferencias que por lo demás, no se han logrado subsanar a lo largo del tiempo, sino que persisten en la actualidad. El arancel externo de Chile para el 2001 alcanzó el 9 por ciento, con la intención por parte de ese país de reducirlo al 6 por ciento en el año 2003²¹¹, en tanto que el arancel externo común del MERCOSUR - para el 1ero de enero del 2002 - apenas había logrado bajar un punto. Es decir del 15 al 14 por ciento y las dificultades en balanzas de pagos que enfrentan tanto Argentina como Brasil, no auguran que puedan haber descensos significativos a ese respecto; no al menos en los próximos años. Por el contrario todo indica que la Unión Aduanera seguirá funcionando con no pocos bemoles por algún tiempo.²¹²

Pero aún con las deficiencias a las que se ha hecho alusión, el MERCOSUR representa un avance importante para América Latina en materia de integración económica subregional. A diferencia de otros procesos que han girado en torno a la negociación de excepciones a la protección arancelaria generalizada, este bloque subregional se ha planteado un enfoque totalmente distinto. La protección será permitida sólo si es selectiva y temporal. El tiempo dirá si lo planteado como temporal no se instaura como permanente, lo cual sería muy grave ya que terminaría por distorsionar el funcionamiento del MERCOSUR y le haría perder credibilidad.

Asimismo, si se compara al MERCOSUR con otras zonas de libre comercio en América Latina, la liberalización comercial a la que el Tratado de Asunción ha dado lugar es mucho más amplia. El objetivo es llevar a la liberalización económica no sólo al campo de las mercancías sino también al de los servicios. Entre sus propósitos está el de crear un Mercado Común²¹³. Existe por lo tanto una enorme distancia entre lo que

²¹⁰ Además, es muy probable que finalmente Chile lograra adherirse al TLCAN.

²¹¹ IRELA, Informe sobre el MERCOSUR: Dimensiones y perspectivas de la crisis, septiembre de 1999.

²¹² Sin embargo, ello no ha sido impedimento para que algunos de los socios de la ALADI, en concreto Chile y los países del Grupo Andino hayan iniciado negociaciones con el MERCOSUR tendientes a conservar las preferencias comerciales existentes antes de la puesta en marcha del arancel externo común.

²¹³ Además, habría que recordar que el objetivo principal del Tratado de Asunción era el de crear un mercado común a partir del 1ero de enero de 1995. La realidad ha probado que se trataba de un objetivo muy ambicioso y que los países miembros del MERCOSUR no estaban preparados para ello, como lo

pretenden alcanzar otras zonas de libre comercio en la región y lo que el MERCOSUR se ha planteado: la plena liberalización de los factores de la producción, es decir, la libre circulación de la mano de obra y de los capitales.

En síntesis el análisis realizado con anterioridad nos llevan a corroborar la séptima hipótesis, en el sentido de que “ como bloque subregional el MERCOSUR representa la mejor opción de América del Sur para: 1) ampliar el tamaño de sus mercados; 2) iniciar la reestructuración de su planta productiva; 3) diversificar su oferta exportable; 4) unir fuerzas en las negociaciones del ALCA frente a Estados Unidos y obtener ventajas que en lo individual difícilmente lograrían. Empero las diferencias en las políticas monetaria y cambiaria entre Brasil y Argentina a finales de los años noventa, así como el colapso financiero de Argentina en el 2002, han conducido al MERCOSUR ha un *impasse* que pone en tela de juicio su capacidad para negociar como un bloque unido”²¹⁴.

El papel de la economía líder: Brasil

Durante los años setenta, Brasil logró que sus exportaciones hacia Europa no estuviesen dominadas por productos básicos y semiprocesados; pero la *Década Perdida* vino a congelar dichos esfuerzos. La falta de recursos económicos, necesarios para modificar la estructura de su oferta exportable, se hizo sentir. La escasez de capital afectaría seriamente el desarrollo de la industria brasileña que aún no logra alcanzar la competitividad que le es indispensable para participar con éxito en los mercados internacionales, aunque se espera que la recuperación de la economía brasileña tenga efectos positivos sobre sus contrapartes del MERCOSUR.

Cifras preliminares para el 2001 señalan una tasa de crecimiento del PIB brasileño alrededor del 4 por ciento; es decir ligeramente superior al monto registrado del 3.9 por

probó la VI Reunión del Consejo del Mercado Común realizada en agosto de 1994, justamente para implementar dicho objetivo. Sin embargo, sus alcances quedaron muy cortos. Sólo se pudo crear la Unión Aduanera, aunque fortalecida por varios mecanismos que son propios del mercado común como los protocolos sobre educación y protección de las inversiones regionales y extraregionales.

²¹⁴ Ver en el apartado conceptual la séptima hipótesis.

ciento para el año 2000; producto de varios factores entre los cuales destacan: el crecimiento de la producción industrial, la recuperación del consumo privado, el crecimiento de las exportaciones, además de haber logrado captar la economía brasileña en el año 2001 flujos importantes de inversión extranjera directa.

Dada la influencia que Brasil ejerce como economía líder del MERCOSUR, es de esperar que su recuperación arrastre consigo al resto de sus contrapartes, y en la medida que lo haga, los conflictos comerciales con sus socios tenderán a disminuir. En la balanza comercial de Brasil se observan señales de recuperación, pero en el caso de Argentina no han logrado materializarse. Es muy probable que con la devaluación que hoy experimenta el peso argentino sus exportaciones reflejen una mayor competitividad y mejore por consiguiente su balanza comercial con Brasil.

Los déficits comerciales de Argentina de hecho venían descendiendo años atrás. El monto del déficit de esa nación con el MERCOSUR pasó de 5 mil millones de dólares en 1998 a 2.2 mil millones en 1999, como resultado de que estaba importando menos, debido a la recesión económica; lo grave fue que en contrapartida (dado el tipo de cambio que prevaleció hasta finales del 2001) las exportaciones no lograron atraer las divisas requeridas para financiar el crecimiento y estimular una vez más la actividad económica y sus relaciones comerciales con el MERCOSUR.

Pero no únicamente con ese bloque subregional Argentina tenía problemas, sino que sus relaciones comerciales con el exterior también se habían deteriorado. El valor total de las exportaciones argentinas a finales de los años noventa incluso experimentó una caída del 12 por ciento como resultado de los bajos precios internacionales de las *commodities*²¹⁵. Sin embargo, en la medida que la recuperación económica que hoy se observa en Brasil se mantenga y otros mercados externos, principalmente en Europa y Asia, incrementen sus compras de bienes argentinos, dicha tendencia cambiará, toda vez que ha sido liberada la economía argentina del ancla del dólar.

²¹⁵ Y si bien las exportaciones representa sólo el 8 por ciento del PIB de ese país, juega un papel importante en la obtención de divisas.

El crecimiento que hoy se observa en la economía brasileña se ha sustentado en el sostenido descenso de las tasas de interés y en la ampliación del crédito al consumo interno. El repunte de la industria manufacturera ha sido muy significativo: 6 por ciento, destacando los bienes de consumo duradero con una tasa de crecimiento del 7 por ciento y los bienes de capital con el 10 por ciento²¹⁶. Y dado el nivel de integración industrial que existe en el MERCOSUR, se estima que la demanda de bienes industriales volverá a recobrar el dinamismo perdido.

No obstante, el panorama del MERCOSUR no está del todo despejado; nadie puede lanzar las campanas al vuelo. Para que Brasil actúe una vez más como la palanca del crecimiento económico, su mercado interno (principal sustento del crecimiento económico de ese país) tendrá necesariamente que fortalecerse y crecer de manera sostenida. Pero, la sustentabilidad del crecimiento de su economía tampoco está asegurada; la economía brasileña sigue siendo muy vulnerable a los *shocks* externos y existe una enorme concentración del ingreso nacional que repercute negativamente en el poder adquisitivo de la población.

La balanza comercial de ese país todavía no ha logrado registrar un superávit que le permita mitigar, al menos temporalmente, una demanda creciente de bienes procedentes del exterior. Con la devaluación del real, al principio las exportaciones se expandieron; pero al reactivarse la economía, las importaciones lo han hecho también²¹⁷. Y si bien ello es positivo para sus socios comerciales del MERCOSUR; no es sostenible si la economía brasileña no logra mejorar su competitividad internacional.

En ese sentido cobran vigencia los planteamientos que comprende la octava hipótesis formulada por esta investigación. Es decir: “la integración de América Latina ha tenido logros de alcance parcial como el MERCOSUR, empero, la vulnerabilidad de las

²¹⁶ CEPAL, Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2000

²¹⁷ De hecho esa es una de las fallas estructurales que no sólo presenta la economía brasileña sino también el resto de las economías de la región. La dependencia tecnológica incide fuertemente en la demanda de

economías que lo integran y la incapacidad de la economía líder, Brasil, de alcanzar índices de competitividad en sus relaciones comerciales con el exterior no le permiten sostener déficits crecientes en su balanza comercial con sus socios comerciales del MERCOSUR. Ello incide negativamente en el avance de la desregulación arancelaria propia del proceso de integración al que dicho bloque comercial ha dado lugar. Por lo tanto, la unión aduanera no ha logrado consolidarse y el mercado único continúa siendo una tarea pendiente »²¹⁸

En efecto, para convertirse en la palanca de desarrollo del MERCOSUR, Brasil está obligado a exportar más hacia otros mercados. Podría asimismo mejorar su balanza comercial si los precios internacionales de las *commodities* suben o al menos si el euro mantiene una paridad semejante frente al dólar o incluso se revalúa. La devaluación que el euro experimentó desde su puesta en vigor hasta fechas muy recientes, no sólo erosionó la competitividad de las exportaciones de los países miembros del MERCOSUR en los mercados europeos, sino que abarató los bienes procedentes de esa región en los mercados de las economías del Cono Sur.

De ahí que la balanza comercial de Brasil con el exterior no haya logrado recuperarse del todo, dado que la Unión Europea es el principal lugar de destino de sus exportaciones y a la inversa: es el país latinoamericano que más productos compra en Europa²¹⁹. Para el año 2000, el déficit en cuenta corriente de Brasil alcanzó 24.5 mil millones de dólares, frente a un ingreso neto de capitales de 21.3 mil millones de dólares²²⁰; quedando un remanente de 3.2 mil millones de dólares a cubrir con deuda externa que ya es bastante elevada. La deuda del sector público alcanza en la actualidad

bienes de capital a medida que la economías latinoamericanas logran el despegue económico. Sólo la recesión es la que logra mejorar sus respectivas balanzas comerciales frente al mundo desarrollado.

²¹⁸ Ver apartado marco conceptual, octava hipótesis.

²¹⁹ Entre los países desarrollados, la Unión Europea es el principal lugar de destino no sólo de las exportaciones brasileñas sino también de las del resto de los países miembros del MERCOSUR y mientras la economía estadounidense se debate en una caída drástica de su producción industrial, la Unión Europea alcanza para el año 2001, una tasa de crecimiento del 3.5 por ciento que se estima continuará en un nivel semejante en el 2002.

²²⁰ CEPAL., Op. cit

cerca del 50 por ciento del producto interno bruto de ese país y no hace mucho se vio enfrentado a fuertes presiones por los pagos a corto plazo del servicio de la misma²²¹.

Es evidente que el riesgo de nuevos *shocks* sigue estando presente y que una prolongada continuidad en los niveles altos del precio internacional del crudo y/o una agravación de la situación económica de sus socios del MERCOSUR o de los mercados externos, empeorarían el marco externo de Brasil. Tanto Brasil como Argentina, continúan registrando importantes desequilibrios en la cuenta corriente de sus respectivas balanzas de pagos y son por lo tanto muy sensibles a la evolución financiera internacional²²². Las bajas tasas de interés de Estados Unidos (1.75 por ciento) les favorecen en estos momentos; pero éstas tendrían que conservarse a niveles bajos por un buen tiempo para que sus efectos generen la confianza que el buen funcionamiento del MERCOSUR requiere. Las perspectivas de largo aliento están directamente vinculadas con la elevación de la competitividad internacional de las economías que en él participan.

El proceso natural de expansión de las empresas argentinas es hacia Brasil y a la inversa lo es para Brasil. La crisis del MERCOSUR hasta ahora no ha implicado un cuestionamiento serio por parte de los empresarios del Cono Sur, no al menos en cuanto al valor que ese bloque subregional representa como proyecto estratégico. En el sur de Brasil, por ejemplo, las universidades, cámaras de comercio y las cooperativas agrícolas están creando alianzas con sus contrapartes en el noroeste de Argentina. La idea de la integración continúa siendo una divisa política importante. A pesar de sus deficiencias, la iniciativa privada apoya la continuidad y el fortalecimiento del MERCOSUR.

Ni siquiera en los peores momentos de la crisis del MERCOSUR durante la década de los noventa, los representantes de las cámaras industriales de los países miembros han rechazado la idea de construir un espacio de integración regional. Pocos han sido los que se han manifestado en contra de la idea de crear un Mercado Común del

²²¹ El total del servicio de la deuda (excluye amortizaciones de corto plazo) según el BID, comprendió para el año 1999, el monto de 59,800 millones de dólares.

²²² Las perspectivas de crecimiento para las economías de Paraguay y de Uruguay aluden también a una recuperación de la actividad económica, aunque puede o no fortalecerse en función de lo que acontezca con el MERCOSUR y el ingreso de divisas que derivan de sus exportaciones hacia otros mercados.

Sur. En la reunión celebrada entre los presidentes de la Confederación Nacional de la Industria de Brasil y de la Unión Industrial Argentina, la conclusión fue que “para superar la crisis del MERCOSUR la solución era más MERCOSUR”²²³. Y efectivamente tienen razón.

Únicamente unidos es que podrán derivar las ventajas que ofrece la regionalización de los procesos productivos y estarán por ende en condiciones de enfrentarse a un entorno internacional donde la presencia de los bloques comerciales constituye un común denominador para hacer frente al fenómeno de la globalización de la economía mundial. Veamos al respecto la nueva fisonomía que se está dibujando en el MERCOSUR y particularmente en Brasil, con todas las transformaciones a las que ha dado lugar el proceso de privatizaciones y un mercado ampliado por la creación de ese bloque subregional.

Durante la mayor parte de la década de los noventa, Brasil actuó como la palanca del crecimiento del comercio intra MERCOSUR, no obstante ser los mercados de los países desarrollados el principal destino de sus exportaciones. Este hecho no es gratuito, existe una diferencia cualitativa entre ambos mercados. El grueso de las mercancías brasileñas que se dirigen al mundo desarrollado son bienes primarios, en tanto que el comercio al interior de ese bloque ha hecho que la planta industrial brasileña diversifique su oferta exportadora. Hacia el MERCOSUR, Brasil dirige un alto porcentaje de productos industriales.

El futuro de ese bloque comercial depende en buena medida del compromiso político que Brasil esté dispuesto a asumir como economía líder de ese grupo. Un indicador importante lo dará el avance del MERCOSUR, es decir, la observancia de un mercado cada vez más integrado. Empero como ya se dijo antes, si la economía brasileña no es capaz de generar una dinámica de crecimiento económico sostenido que se traduzca en una mayor demanda de productos provenientes de sus socios, y el resto de los países

²²³ Dicha reunión tuvo lugar el 29 de septiembre de 1999 y las conclusiones a las que arribaron pueden revisarse en los documentos de trabajo del IRELA, en particular en el “Informe sobre el MERCOSUR;

miembros en los hechos no muestran una firme voluntad política para con el MERCOSUR, éste tenderá a debilitarse. Si ello ocurriera, las implicaciones serían muy graves para todos ellos, tanto en lo que concierne a la expansión de su capacidad exportadora, como para la transformación de sus respectivas plantas productivas. América Latina habría perdido además, un importante catalizador de esfuerzos en materia de integración regional.

El funcionamiento del MERCOSUR, no obstante, se complica enormemente cuando Brasil no logra sostener una tasa positiva de crecimiento económico. Veamos al respecto parte de la historia reciente ya que permite ilustrar mejor los riesgos que se ciernen sobre ese bloque subregional cuando Brasil no logra crecer. En efecto, mientras la economía brasileña crecía -aunque con altas y bajas, toda vez que del 4.1 por ciento que registraba el PIB de ese país en 1995, desciende al 2.9 por ciento en 1996, para recuperarse levemente al 3.2 por ciento en 1997- el MERCOSUR seguía funcionando y lo hacía bien; pero al quedar atrapada en 1998 la economía brasileña por la crisis financiera de los mercados emergentes de Asia y Rusia, el crecimiento del PIB se fue en picada (tasa cero) y la crisis se apodera del MERCOSUR.

Para 1998, el déficit comercial de Brasil había superado los 6.4 mil millones de dólares. En contrapartida, para ese mismo periodo, las exportaciones uruguayas y argentinas a Brasil registraron un aumento de 150 y 188 por ciento, respectivamente. Por lo que, al ser arrastrada la economía brasileña por la crisis financiera del Asia, le fue imposible sostener su ritmo importador. A principios de 1999, la autoridad monetaria de Brasil devaluó el real y frena de golpe la expansión del comercio intra bloque²²⁴. Era evidente que la "locomotora del MERCOSUR" no podía sostener por más tiempo un déficit comercial en aumento frente a una caída de su producto interno bruto.

Dimensiones y Perspectivas de la Crisis", 30 de septiembre, 1999.

²²⁴. Brasil en 1998 al igual que México en 1995, tuvo que devaluar su moneda y aumentó temporalmente algunos aranceles clave a productos de importación. Pero mientras los ajustes de México afectaron principalmente sus importaciones procedentes de Estados Unidos (economía dominante en el TLCAN), Brasil al ser la economía dominante en el MERCOSUR afectó el funcionamiento mismo del MERCOSUR.

Argentina es la nación que más se ve afectada, sufre pérdidas mayúsculas. Su producto interno bruto cae a menos 3.3 por ciento para 1999 y algo semejante ocurre con el resto de los socios comerciales. En Uruguay el PIB desciende a menos 2.5 por ciento y en Paraguay registra una tasa cero de crecimiento. Los países asociados no escaparían de la debacle. Chile, con menos 1.4 por ciento del PIB y Bolivia con un aumento de sólo 1 por ciento en su tasa de crecimiento económico. (Ver cuadro No.25)

Cuadro No.25

El crecimiento de las economías del MERCOSUR antes y después de la crisis de los mercados emergentes
(%)

	1981-90	1991-99	1997	1998	1999
Argentina	-0.7	5.0	8.0	3.9	-3.3
Bolivia	0.2	3.9	4.1	4.6	1.0
Brasil	1.3	2.5	3.8	0.0	0.4
Chile	3.0	6.0	7.0	3.1	-1.4
Paraguay	3.0	2.1	2.4	-0.6	0.0
Uruguay	0.0	3.2	5.0	4.6	-2.5

Fuente: Elaborado con datos de la CEPAL

Era evidente que no había escapatoria posible para el MERCOSUR. El valor de las exportaciones intra regionales experimenta una caída significativa y Argentina se vio particularmente dañada, porque hacia el mercado brasileño dirige dos terceras partes del total de sus exportaciones²²⁵. Por consiguiente, al contraerse la demanda brasileña, se vino abajo su principal mercado²²⁶.

Pero el MERCOSUR no sólo es importante para Argentina, Uruguay y Paraguay; constituye una pieza clave para Brasil desde muy diversos ángulos. El comercio intra bloque ejerce un efecto muy positivo sobre el sector manufacturero. Este ha coadyuvado a que la planta industrial brasileña pueda crear sus propios mercados. Y ello constituye

²²⁵ Los principales rubros de exportación de Argentina hacia Brasil son: automóviles, bienes de consumo familiar, alimentos, productos agrícolas y agropecuarios que incluyen grasa, aceite, combustibles, cereales.

²²⁶ La crisis del 98 afecta principalmente a los bienes argentinos de origen industrial; en el primer semestre de 1999 se redujeron en 35 por ciento, lo que es muy grave ya que el 48 por ciento de las exportaciones argentinas al MERCOSUR son productos industrializados.

un factor de suma importancia en un entorno donde el grueso de las exportaciones brasileñas hacia terceros países, en particular los industrializados, está constituido principalmente por productos básicos. Los automóviles, las auto partes, los productos químicos y la maquinaria (bienes de capital) por el contrario, representan una parte importante del comercio intrarregional. Casi la mitad de los 5.6 mil millones de dólares que Argentina exportó a Brasil en 1995, estaba configurado por esos bienes y acontecía lo mismo con el 85 por ciento de los 4 mil millones de dólares que Brasil vendió a Argentina en ese mismo año²²⁷.

La industria automotriz desempeña un papel significativo en ambas economías. En el caso de Brasil representa el 10 por ciento de su PIB y emplea a 125 mil personas, generando además 4 millones de empleos indirectos. Es de hecho este país el décimo productor mundial de automóviles con 2.1 millones de unidades para 1997. Y según el *Economist Intelligence Unit*, la producción de automóviles brasileños para el 2000 fue de aproximadamente 2.5 millones de unidades²²⁸ siendo la exportación de productos automotrices sólo menor a la de los productos de hierro y acero.

En 1996, Brasil exportó el 17 por ciento de su producción o el equivalente a 305,749 unidades y los principales mercados de destino fueron: Argentina (32 por ciento), Italia (15 por ciento), Chile (9 por ciento), México (9 por ciento) y Uruguay (7 por ciento). Es decir, casi el 50 por ciento de sus ventas al exterior se dirige hacia el MERCOSUR. Cabe señalar, no obstante, que dicho intercambio obedece al comercio

²²⁷ SELA, Tendencias y opciones en la Integración de América Latina y el Caribe, SP/CL/XXIII.O/Di, No.8, 2001.

²²⁸ The Economist Intelligence Unit (EIU). Fuente Internet. Al respecto, en esa misma fuente se señala que las principales empresas automotrices en Brasil están concentradas principalmente en Sao Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro y Paraná. La producción de automóviles de pasajeros está controlada por cuatro multinacionales: Volkswagen, Ford, General Motors y Fiat. La armadora alemana es la empresa líder en el mercado local y Fiat ocupa el segundo lugar, después de haber estado en una cuarta posición en 1991. En 1997, la Volkswagen poseía 32 por ciento del mercado y Fiat el 28 por ciento; mientras que la General Motors y la Ford contaban respectivamente con el 22 y 15 por ciento. Las empresas Renault y Honda están construyendo nuevas plantas en el sur de ese país y la Mercedes Benz está fabricando camiones y camionetas.

intra-industria (denominado también comercio cerrado) que realizan las empresas multinacionales²²⁹.

Muchos otros factores hablan a favor del comercio intra-MERCOSUR y del apoyo político que por lo tanto los Estados miembros tendrían que darle. Entre dichos factores destaca la contribución de ese bloque comercial a la estabilización de los precios, ya que la reducción de los aranceles entre los países miembros ha obligado a los productores locales a competir con las importaciones procedentes de los países vecinos. Y en la medida en que las empresas de uno y otro lado detectan mercados en expansión, se han mostrado cada vez más proclives al desarrollo del MERCOSUR. Aún en momentos difíciles como los experimentados por la crisis de los mercados emergentes se vio el interés de las partes por seguir adelante. El panorama sectorial que presentan las exportaciones argentinas hacia el mercado brasileño es un claro ejemplo de que el MERCOSUR merece contar con el apoyo político de las partes; cuenta con bases económicas reales. (Ver cuadro No.26)

Cuadro No.26

**Importaciones brasileñas de bienes argentinos
Enero - septiembre 1998/99**

	Rubro	Valor (millones de dólares)	Variación Precio (%)
72	Vidrio	40.2	-37.5
02	Carne	25.4	-35.4
29	Químicos Orgánicos	82.0	-31.1
54	Filamentos Sintéticos	77.1	-20.5
49	Productos Editoriales	25.5	-20.3
20	Prep. Legumbres y Hortalizas	55.1	-18.2
04	Productos Lácteos	202.9	-17.6
15	Grasas y Aceites	86.6	-13.9
10	Cereales	764.1	-11.8
39	Plásticos	124.6	-18.3

Fuente: Centro de Economía Internacional de la República de Argentina

²²⁹ Se trata del comercio que realizan las filiales de una misma corporación, a través de la amplia red productiva creada, con el objeto de beneficiarse de las ventajas de especialización que genera la ampliación de los mercados; además que ello le permite realizar trasferencias de capital, asociada no pocas veces con la evasión fiscal vía la sobre y subfacturaciones de las ventas y compras realizadas a escala mundial.

Los datos que arroja el cuadro anterior permiten observar que más allá de la caída experimentada en los precios internacionales de las *commodities*; los precios de las exportaciones de Argentina hacia Brasil registraron decrementos en todos los rubros durante la crisis financiera de los mercados emergentes, pero aun en esas difíciles circunstancias, las empresas argentinas prefirieron sacrificar utilidades antes que perder el posicionamiento que habían logrado en el mercado brasileño.

El MERCOSUR representa un avance importante en muchos sentidos, además del grado de interdependencia económica que se ha creado entre las partes, dan testimonio otros avances en materia de: 1) el programa de reducción y eliminación de barreras arancelarias; 2) los ajustes realizados a fin de adecuarse al arancel externo común; 3) el crecimiento del comercio entre las partes; y 4) el deseo de seguir avanzando en materia de integración económica, etc. Los efectos de la vecindad geográfica y las preferencias recíprocas son contundentes: el valor del comercio total de mercancías de Argentina se multiplicó en 3.4 veces y el de Brasil en 2.3 veces.

Evidentemente, los Estados miembros del MERCOSUR necesitan estabilizar sus economías y tomar decisiones políticas que permitan encauzar de nuevo el comercio intra bloque por la senda del crecimiento. Para el 2000, el intercambio comercial no había logrado recuperar el nivel alcanzado años atrás. Sin embargo el incremento del 13.4 por ciento registrado por las exportaciones argentinas entre enero y septiembre de ese mismo año con respecto al año anterior, da testimonio de que el comercio intra MERCOSUR comienza a dinamizarse, aunque aún están muy distantes de las tasas de crecimiento alcanzadas en el pasado. (Ver cuadro No.27)

Cuadro No.27

Intercambio comercial argentino enero-septiembre 2000

(En millones de dólares y variaciones con respecto a igual periodo del año anterior)

	Enero-septiembre 1999	Enero-septiembre 2000	Variación %
Exportaciones	17,404	19,729	13.4
Importaciones	18,700	18,690	-0.1
Saldo	-1,296	1,039	

Fuente: CEI en base a INDEC

Sin embargo, hasta cierto punto era natural que así aconteciese ya que el MERCOSUR ha tenido que sobreponerse a los efectos de las crisis de los mercados emergentes. De hecho, durante los primeros tres trimestres de 1999, el comercio intra bloque se contrajo a tasas del 30 por ciento interanual; por lo que la situación que refleja la variación porcentual del intercambio comercial de Argentina para el 2000, evidencia la recuperación paulatina de la economía brasileña y sus efectos sobre el MERCOSUR. (Ver cuadro No.28)

Cuadro No.28

Comportamiento de las exportaciones en 1999; variaciones respecto a igual periodo del año anterior en %

	Comercio Argentina-Brasil	Brasil extra-zona	Argentina extra-zona
Primer Trimestre	-28.5	-13.3	-8.7
Segundo Trimestre	-28.0	-7.9	-1.7
Tercer Trimestre	-34.9	-2.1	0.1

Fuente: Centro de Economía Internacional de la República Argentina

Si se considera además que el MERCOSUR continúa siendo el destino principal de las exportaciones argentinas (31 por ciento frente al 18 por ciento que representa su segundo mercado más importante: la Unión Europea), ello sin duda constituye un

elemento de suma importancia a la hora de hacer cálculos para el diseño de una estrategia económica y comercial. (Ver cuadro No.29)

Cuadro No.29

Evolución de las exportaciones argentinas enero-septiembre 2000, por regiones Variaciones con respecto a igual periodo del año anterior (en millones de dólares)

Total	2,325	
MERCOSUR	1,037	31 %
Chile	637	10 %
TLCAN	549	14 %
Este de Asia	265	11 %
Resto	-17	17 %
UE	-146	18 %

Fuente: CEI en base a INDEC

Surge no obstante, la pregunta sobre los pasos que el MERCOSUR debe tomar en un futuro próximo. No sólo es importante revitalizar los flujos de comercio; el propósito de alcanzar una unión aduanera continúa siendo una tarea pendiente y el gran objetivo de crear un mercado común en el que bienes, servicios, capital y mano de obra circulen libremente, si bien hoy se ve lejano, de ninguna manera puede ser relegado de las tareas que ese bloque tiene que realizar en el corto y mediano plazos. Está presente además, el acicate del ALCA y la importancia de presentar un frente unido y firme en las negociaciones con Estados Unidos y con la Unión Europea.

Los acuerdos de integración regional pueden volverse muy frágiles cuando se enfrentan a importantes problemas a resolver. Las autoridades del MERCOSUR tendrían que preguntarse ¿cuál es el grado de robustez que debería desarrollar el proceso integración de ese bloque, antes de estar en condiciones de soportar tensiones que puedan erosionarlo? El caso de la Unión Europea es ilustrativo ya que recoge cuatro condiciones indispensables para alcanzar la estabilidad. Y si bien se trata de una experiencia distinta a la latinoamericana, sus enseñanzas pueden extenderse hacia otros procesos de integración

económica y ser recogidas por América Latina. Por su importancia, creemos conveniente hacer una breve sinopsis de las condiciones que tuvo que cumplir la UE para alcanzar la estabilidad deseada:

- 1) El grado inicial de los compromisos asumidos generó y reforzó una profunda confianza recíproca entre las partes. La credibilidad constituyó la condición básica para el compromiso inicial (preferentemente sin abrir vías legales para la salida de sus miembros). Asimismo, se evitaron los vacíos legales, toda vez que cuando estos se dan, permitan eludir a los participantes las obligaciones a las que da lugar el proceso de integración. Se redujeron por lo tanto al mínimo las cláusulas de exención y se establecieron órganos institucionales comunes con auténtico poder de decisión. Se respetaron los plazos impuestos para el cumplimiento de los objetivos a alcanzar ya que el auto-impuesto cambio económico estructural provoca resistencias políticas importantes
- 2) Transcurrido el periodo de transición, los europeos se dotaron de una autoridad judicial común que les permitió enfrentar las presiones tendientes a hacer retroceder el proceso de integración económica. A dicha instancia judicial se le dotó de un status jurídico superior al de un órgano burocrático compuesto por funcionarios públicos o al que puede tener una reunión política de alto nivel. La autoridad del tribunal no sólo era mayor por el hecho de ser suprema en todos los asuntos referidos al acuerdo de integración regional, sino que se sustentaba en la existencia de un orden legal común. En ese sentido, la Unión Europea logró tejer la maraña de jurisprudencias nacionales en un código coherente que ha permitido a los tribunales nacionales aplicar la legislación comunitaria. Este es sin duda, un elemento decisivo para el ejercicio de la actividad económica regional y representa el medio afín para el funcionamiento adecuado del mercado común.

- 3) La estabilidad lograda por la Unión Europea se debe a una adecuada combinación de esfuerzos integracionistas y cooperativos. La formación de un cuerpo cooperativo en torno a un núcleo duro integracionista sirve de apoyo a la estabilidad del nuevo agrupamiento. Al principio, se prescindió de esquemas demasiado ambiciosos ya que podían ser fuentes potenciales de conflictos y rupturas entre los países participantes. Los europeos no cayeron en la tentación de sustituir los acuerdos del núcleo duro por compromisos cooperativos de carácter flexible. La complementariedad de todos estos elementos fue la clave del factor estabilizador²³⁰.

De ahí, que entre los principales cometidos a corto plazo en los que el MERCOSUR con urgencia debería de trabajar, está la coordinación efectiva de las políticas macroeconómicas de sus miembros ²³¹. Existe interés –al menos así lo han manifestado las partes- de acotar el grado de inestabilidad macroeconómica que viven esas naciones y que tanto ha afectado a sus poblaciones.

El *impasse* marcado por las crisis recientes da testimonio de la importancia de realizar toda una serie de esfuerzos de manera coordinada. El quiebre de la tendencia expansiva constituye una prueba contundente. Los gobiernos deben establecer pautas comunes que les permitan dar seguimiento a la evolución de los precios y a sus respectivas situaciones fiscales. Es necesario asimismo que se planteen con toda seriedad mecanismos correctores y de apoyo mutuo, así como un marco institucional efectivo. Esos son - entre otros - los retos a los que se enfrenta en la actualidad el MERCOSUR.

²³⁰ Ver: Jacques Pelkmans, Comparando las Integraciones Económicas, CEFIR, 1999

²³¹ Al respecto se recomienda la lectura de: CEPAL, Ensayos sobre la inserción regional de Argentina, Documento de Trabajo No.81 (LC/BUE/L.164), julio, 1998.

La coordinación de las políticas macroeconómicas es imperativa

Las dos economías más grandes del MERCOSUR tienen una historia macroeconómica marcada por déficits crónicos que les ha conducido a situaciones particularmente difíciles; sobre todo cuando dichos países han quedado atrapados por la especulación financiera desatada primero por el efecto *dragón* y casi inmediatamente después por el efecto *vodka*. Existe por lo tanto, la urgente necesidad de que dichas naciones se aboquen a coordinar sus políticas macroeconómicas. Argentina, por ejemplo, a principios de los noventa decidió dolarizar su economía y desde ese entonces hasta principios de enero del 2002, tuvo un régimen cambiario que ligaba al peso argentino con el dólar estadounidense en una relación cambiaria de uno a uno²³³.

Las razones para la implementación del Plan de Convertibilidad se sustentaron en la necesidad de bajar los índices hiperinflacionarios heredados de la década de los ochenta. A principios de los años noventa, existía también la intención de dar certidumbre a la toma de decisiones monetarias, especialmente en lo que concierne a la oferta y demanda de crédito. Sin embargo, al no haber logrado la economía argentina superar la falta de competitividad internacional que presenta y aunado a los problemas económicos derivados de la crisis financiera de los mercados emergentes, su situación monetaria se agravó a tal punto que finalmente tuvo que enfrentarse a una devaluación abrupta del peso argentino. Sin embargo, veamos en retrospectiva lo acontecido a fin de esclarecer los hechos y sustentar mejor el análisis derivado de los mismos.

Para enfrentar la incertidumbre reinante y salir de la crisis económica a la que le condujo la debacle financiera de los mercados emergentes del Este de Asia, las autoridades argentinas anunciaron un paquete de medidas que -según el ministro de Economía- reducirá los costos de las empresas en aproximadamente 20 por ciento y aumentaría la competitividad de la planta productiva en una proporción importante²³⁴.

²³⁴ Según el Financial Times: intentando calmar los ánimos sobre una posible moratoria de sus pagos internacionales, Argentina implementa una serie de medidas, entre las cuales se encuentra un nuevo impuesto a las transacciones financieras, con el que el gobierno espera obtener 6000 millones de dólares. El

Dicho plan contemplaba una serie de reducciones a los impuestos a las inversiones productivas que se esperaba fuesen financiadas por un nuevo impuesto que recaería sobre las transacciones financieras y permitiría además disminuir el abultado déficit fiscal.

El antecedente más cercano a una medida de esa naturaleza, era un impuesto aplicado en Brasil que le permitió al gobierno recaudar en el año 2000 alrededor del 1.7 por ciento del PIB. No obstante, en el caso argentino no necesariamente ocurriría así. El nivel de exposición de la economía argentina para el año 2000 seguía siendo muy alto, estaba demasiado expuesta a las perturbaciones financieras provenientes del exterior. El elevado monto de la deuda externa (124 mil millones de dólares para el año 2000) y el pago del servicio, la hacían altamente vulnerable en un entorno económico mundial marcado por la volatilidad de los flujos internacionales de capital.

Argentina dependía (y continúa haciéndolo) del grado de confianza que lograra despertar en los agentes económicos externos. Las previsiones del crecimiento del PIB argentino no eran buenas, para el año 2001 mostraron índices inferiores al promedio de la región que también era bajo²³⁵; sus márgenes de maniobra se habían reducido de manera considerable; las medidas de austeridad dictadas por el FMI años atrás, sólo habían servido para profundizar y prolongar la recesión económica, y en ese contexto, era incapaz de hacer frente al pago del servicio de su deuda sin contar con los recursos que le permitieran hacerlo.

Algo semejante aconteció con Uruguay, que después de haber logrado crecer de manera sostenida a lo largo de la década de los noventa, a finales de la misma su economía se deteriora de manera significativa. El programa financiero puesto en marcha

presidente Fernando de la Rúa también decretó cambios en los aranceles a los bienes importados a los bienes importados a los bienes importados para proteger a la industria local y estimular la inversión. Los aranceles en bienes de consumo provenientes fuera del MERCOSUR aumentarán hasta 35 por ciento y los aranceles sobre bienes de capital importados por las empresas argentinas tendrán una tasa cero. Los cambios forman parte de la nueva Ley de Competitividad que se intenta instaurar próximamente. El Nuevo Plan busca reducir los costos para la industria Argentina como compensación por la sobrevaluación del peso argentino ligado al dólar en los últimos diez años. La fortaleza del dólar ha contribuido a la imposibilidad del país para salir de una recesión que lleva ya 33 meses, provocando serias dudas sobre si Argentina podrá continuar cubriendo en el futuro el servicio de su deuda externa. Ver esa misma publicación para el 26 de marzo del 2001

²³⁵ Alfredo Calcagno, Proyecciones Latinoamericanas, 2000-2001, CEPAL, 2000.

para el año 2000, proyectaba un crecimiento del PIB del 2.5 por ciento y una contracción del gasto público que supuestamente llevaría al déficit fiscal a un porcentaje menor al 4.7 por ciento del PIB, registrado un año antes. Empero, dichas proyecciones no llegaron a materializarse; las exportaciones uruguayas hacia sus socios del MERCOSUR no lograron recuperar los niveles alcanzados antes de la crisis financiera de los mercados emergentes y la marcada debilidad de su mercado interno no le brindó opciones que le permitieran emprender la recuperación económica ²³⁶.

La reevaluación del dólar estadounidense frente al euro, les ha restado competitividad a los bienes uruguayos que se cotizan internacionalmente en dólares. Las altas tasas de interés de Estados Unidos a finales de la década de los noventa, acrecentaron el gasto público por concepto del servicio de la deuda²³⁷; mientras tanto, los bajos precios internacionales de los bienes de exportación hacia otras regiones del mundo, erosionaron los ingresos de divisas por el efecto combinado de precios bajos y el alza del precio internacional del petróleo.

La persistencia de la recesión hizo que la inversión privada experimentara un fuerte retroceso en ese país; mientras el ajuste fiscal se centraba en la contención del gasto. La “solución” para subsanar la brecha fiscal, fue la de recurrir una vez más al endeudamiento externo²³⁸. Y las perspectivas de crecimiento económico para el 2002 dejan prever que no serán pocos los problemas socio económicos que dicho país tendrá que enfrentar.

Paraguay, por su parte ha vivido circunstancias particularmente difíciles en los últimos tiempos. La economía depende de las exportaciones de productos básicos, generación de electricidad, y en menor medida de la reexportación a Brasil y a Argentina de productos fabricados en otras partes del mundo. Por ello, es muy vulnerable a los

²³⁶ En ese escenario, el desempleo aumentó y el salario real se ha deteriorado, dañando con ello aún más el poder adquisitivo de la población.

²³⁷ Aunque es de esperar que dadas las reducciones que han registrado las tasas de interés de Estados Unidos, al menos desde esa perspectiva, la situación monetaria de Uruguay cambie, al tener que pagar un servicio de la deuda menos elevado.

²³⁸ CEPAL, Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2000.

cambios climáticos y al comportamiento de las economías argentina y brasileña, y si bien se estima que la tasa de crecimiento para el 2002 será alrededor del 1 por ciento del PIB, las expectativas sobre su recuperación económica siguen estando en niveles bajos. El sector comercial depende en buena medida de la importación de productos de Asia y de Estados Unidos que son reexportados a los países vecinos y con la crisis, las actividades de ese sector han disminuido en forma significativa, dándole un problema financiero al gobierno que depende de los impuestos al comercio²³⁹.

No obstante ese panorama de las economías del MERCOSUR, siempre hay lecciones a derivar de las crisis económicas. Las turbulencias monetarias que azotaron a las economías del MERCOSUR muestran claramente la urgente necesidad que tienen los países del Cono Sur de coordinar sus políticas macroeconómicas. Es indispensable que el MERCOSUR adopte una perspectiva comunitaria en los llamados *fundamentals*; su correcto funcionamiento exige además que el diálogo y la cooperación sean sus ejes vertebrales. Ello no sólo les es vital sino que le daría a ese bloque subregional una mayor credibilidad internacional. Constituye un requisito *sine qua non* para el comercio intra bloque y la unión aduanera²⁴⁰.

Al medir el impacto macroeconómico sobre los flujos del intercambio comercial de las economías del MERCOSUR para el periodo 1970-1991, algunos estudiosos encontraron que “la magnitud de los flujos de bienes entre Argentina y Brasil dependía principalmente del estado macroeconómico del país comprador (resumidos en el nivel de actividad y el tipo real de cambio del dólar)”²⁴¹ y “ que la derrama macroeconómica

²³⁹ La economía informal – si bien no se registra en las cuentas nacionales de Paraguay, es casi del mismo tamaño de la economía formal, estando la mayor parte de las actividades informales concentradas en la venta ilegal de productos importados- computadoras, equipos de sonido, cámaras, licores. Etc. a Argentina y Brasil.

²⁴⁰ No se trata de un planteamiento con miras a una política monetaria como es el caso de la Unión Europea, toda vez que más allá de los requisitos de convergencia, éste involucraba una amplia gama de cuestiones relativas a la organización de los bancos centrales, las características de los sistemas de transacciones financieras con el exterior, los esquemas bancarios y la supervisión y regulación de las entidades bancarias.

²⁴¹ Daniel Heyman y Fernando Navajas, Coordinación de Políticas Macroeconómicas en MERCOSUR: Algunas Reflexiones, CEPAL, Documento de Trabajo No.81, julio de 1998, p.9

directa, además de ser asimétrica, presentaba poca intensidad; dado el tamaño del volumen intercambiado en ese entonces”²⁴².

Y si bien el lapso de tiempo que abarca dicha investigación no refleja el intenso comercio que experimentó el MERCOSUR durante 1990-1997; la primera conclusión a la que llegaron sigue siendo válida en la actualidad. En efecto, las pronunciadas variaciones que registran las exportaciones de un socio comercial al otro, obedecen en buena medida al ciclo económico y al desplazamiento de los precios relativos de la economía demandante. Ello es particularmente cierto en relación al estado macroeconómico que guarda la economía líder: Brasil.

Además, la coordinación de políticas macroeconómicas ha sido un tema sujeto a un intenso debate desde los orígenes del MERCOSUR; pero desafortunadamente con magros resultados. Son muy pocas las acciones concretas que se han tomado. Entre las justificaciones formuladas por unos y otros gobiernos, están los problemas relacionados con la interpretación de los indicadores macroeconómicos, a saber: diferentes enfoques para interpretar los movimientos en el déficit fiscal o en las cuentas de balanza de pagos, etc²⁴³.

Pero, independientemente de las consideraciones técnicas que estén presentes y de la dificultad de las mismas, subyace la falta de interés para sobreponerse a esos obstáculos y encontrar soluciones que posibiliten fijar parámetros compartidos. Hoy sin embargo, ante la gravedad de los problemas experimentados por el MERCOSUR, sus miembros parecen estar más dispuestos a armonizar sus políticas macroeconómicas y sus políticas monetarias, particularmente la cambiaria.

Primero, la crisis financiera de 1998-1999 y hoy la crisis económica de Argentina, muestran con toda crudeza el impacto que sobre las economías del MERCOSUR tuvieron las discordancias macroeconómicas de sus miembros. La incertidumbre generada en los

²⁴² *Ibidem*

²⁴³ CEPAL, Balance preliminar de América Latina y el Caribe, 2000

flujos de inversión y en el intercambio comercial, favorece a quienes intentan frenar o revertir la apertura comercial a la que ha dado lugar el proceso de integración experimentado. La política monetaria instrumentada por Brasil, creó en 1999 por ejemplo, situaciones particularmente delicadas: puso en jaque al MERCOSUR y no pocos conflictos comerciales se suscitaron entre sus miembros.

En ocasiones incluso, el excelente ambiente político que había prevalecido entre los Estados miembros se contaminó; sin embargo hoy parecen más dispuestos a dirimir sus diferencias y a encontrar formas que favorezcan el diálogo. La dinámica de la integración económica, exige además que los Estados participantes no sólo sean responsables del buen funcionamiento de los llamados *fundamentals*; sino que no se adopten políticas unilaterales que obstaculicen o repercutan negativamente en el funcionamiento del MERCOSUR.

En efecto tal como lo plantea la novena hipótesis, “los avances registrados en el MERCOSUR no se han logrado consolidar por que a dicho bloque comercial le ha hecho falta: 1) una mayor voluntad política de los Estados miembros, 2) una efectiva reestructuración productiva de sus economías, y 3) una verdadera coordinación de sus políticas macroeconómicas”²⁴⁴.

La prevención de distorsiones en el MERCOSUR requiere de la coordinación efectiva de las políticas macroeconómicas de los Estados miembros y que ésta se plasme en compromisos concretos. Con ello se evitaría no sólo tener que enfrentarse a “soluciones subóptimas” como *faite accomplie*, sino que les permitiría identificar las oportunidades que el proceso de integración genera en lo individual y para el conjunto de los Estados miembros²⁴⁵.

²⁴⁴ Ver apartado marco conceptual noventa hipótesis.

²⁴⁵ Ello es válido incluso cuando acontece a la inversa. Una situación específica puede ejemplificar dicha aseveración. Es decir, cuando la política macroeconómica puesta en marcha en 1995 por Brasil (aumento del gasto agregado y reevaluación de su moneda) favoreció la compra de bienes procedentes de sus socios del MERCOSUR. Aún en esas circunstancias ésta debería responder a un marco de acciones coordinadas con sus socios comerciales.

La coordinación macroeconómica sustituiría las acciones coyunturales por acuerdos permanentes; lo que no significa que se esté pensando (no al menos por ahora) en el establecimiento de una política monetaria común, como es el caso de la Unión Europea; cuyos esfuerzos por lograr una mayor convergencia económica les ha llevado a la creación de una nueva entidad de carácter supranacional: el Banco Central Europeo. El MERCOSUR no ha hecho suyo un propósito de esa magnitud. Sus objetivos no van por el momento más allá de la creación de un mercado común y para llegar a él, antes deben coordinar sus políticas macroeconómicas.

La continuidad y fluidez del crédito y de la inversión internacionales depende en buena medida, de que los Estados miembros del MERCOSUR realicen un esfuerzo serio y sistemático en el campo macroeconómico. Continuar en un proceso de integración donde las políticas macroeconómicas están desalineadas y en particular, que ello ocurra en el caso de la economía líder,²⁴⁶ es muy dañino; pone en tela de juicio al propio proceso de integración. En la actualidad flota en el ambiente el interés de las partes por discutir y sobre todo acordar líneas de acción relacionados con el trabajo conjunto en materia macroeconómica..

Ello sin duda redundaría en una mejor previsión y evitaría que los *shocks* externos los impacten de lleno. Al seguir muy de cerca la evolución de los llamados *fundamentals*, les haría estar alertas. Los beneficios de un esfuerzo coordinado²⁴⁷ se verían reflejados en el proceso mismo de la integración; fomentaría su avance y profundización. La Declaración Ministerial de Buenos Aires (29 de abril de 2000) parece ir en esa dirección. En efecto, finalmente los Estados miembros del MERCOSUR se decidieron a emprender acciones coordinadas.

Como primer paso crearon un Grupo de Monitoreo Macroeconómico, y si bien se trata de una instancia informal, compuesta por cuatro expertos de los Estados miembros y

²⁴⁶ En la ola de disputas comerciales que siguió a la crisis del 98, los Estados miembros del MERCOSUR – contraviniendo lo dispuesto por el Tratado de Asunción y la Organización Mundial del Comercio - aplicaron mecanismos de defensa sectoriales y barreras técnicas al comercio entre ellos.

²⁴⁷ Esta es importante por que establece metas a cumplir y constituye el primer intento serio por atender institucionalmente un trabajo conjunto en el campo de la coordinación de sus políticas macroeconómicas

dos de los países asociados, sus tareas han dado ya algunos frutos: procedieron a armonizar los indicadores estadísticos de unos y otros países y a finales del 2000 fue aprobada la propuesta de coordinación de las políticas macroeconómicas.

En ella se fijaron los parámetros máximos para la actuación de los Estados miembros, mismos que están “obligados” a cumplir. (Las comillas se pusieron, porque a diferencia por ejemplo de la disciplina macroeconómica impuesta por Maastricht a las economías pertenecientes a la Unión Europea, en el caso del MERCOSUR, el cumplimiento con los topes máximos fijados no es en realidad obligatorio, ni median sanciones en el caso de que alguno de los Estados miembros incumpla con el compromiso contraído).

En cierta medida ello le resta seriedad a ese esfuerzo ya que las sanciones o al menos la amenaza de aplicarlas pueden muy útiles. En el caso de la Unión Europea probaron ser sumamente eficaces. La enorme flexibilidad con la que operan los Estados miembros del MERCOSUR, si bien responde al hecho de estar estos atravesando por circunstancias económicas difíciles (particularmente Argentina en la actualidad), una vez que hayan sido superadas, dichos Estados tendrán que abandonar esa laxitud y abocarse con toda seriedad al logro de un efectiva coordinación macroeconómica.

El acuerdo de la Declaración Ministerial de Buenos Aires, contiene tanto los plazos como las metas a alcanzar en materia de coordinación de las políticas macroeconómicas. Dicho esfuerzo comenzará en el 2002 y continuará hasta el año 2010. En cuanto a las metas a alcanzar:

- 1) La inflación no deberá rebasar el 5 por ciento anual durante el lapso enunciado (2002 al 2005) pero, a partir del año 2006, el tope inflacionario no podrá ser mayor al 4 por ciento. Se intentará seguir disminuyéndolo hasta llegar al 2010 con el porcentaje mínimo que sea posible alcanzar.

- 2) La deuda pública no deberá rebasar el tope máximo indicativo del 40 por ciento del PIB. Para el cumplimiento de ese objetivo se establecieron metas trienales, llamadas de transición.
- 3) Los topes al déficit consolidado del sector público, no deberán superar en el año 2002 el 3 por ciento del producto interno bruto.

A Brasil, sin embargo, le fue autorizada una tasa superior del déficit fiscal del sector público del 3.5 por ciento del PIB y le fue otorgado un plazo mayor. El cumplimiento de esa meta puede darse en el 2002 o a más tardar en el año 2003²⁴⁸. Ello obedece a que le será más difícil poner su economía en orden, debido entre otras razones, al tamaño de la misma. Sin embargo, dada la crisis económica por la que atraviesa Argentina, es muy probable que dicho Acuerdo sea revisado.

El cumplimiento de metas comunes será relevante no sólo para el MERCOSUR sino para el resto de los países latinoamericanos; dará una mayor certidumbre a las relaciones económicas y comerciales que en él tengan lugar y con terceros países. El clima de estabilidad que se genere, mejorará la capacidad de decisión de los agentes económicos y ampliará el horizonte temporal de la programación de las actividades empresariales y de inversión. Estabilizar las economías y trabajar en la coordinación de sus políticas macroeconómicas son tareas que los Estados miembros del MERCOSUR tienen que aprender sobre la marcha. Es decir, a través de un proceso de *learning by doing* en materia de integración regional deben demostrar su firme compromiso político.

El entorno no es fácil; subyace la fuerte vulnerabilidad que presentan las economías del Cono Sur y el enorme peso que sobre las mismas ejerce la deuda externa. Los pagos a corto plazo del servicio, generan una gran incertidumbre que se acrecienta cuando alguno de los mercados emergentes (independientemente en que parte del mundo se localice) sufre pérdidas importantes en sus reservas internacionales. El contagio financiero no se hace esperar: la globalización de las finanzas internacionales arrastra

²⁴⁸ CEPAL, Balance Preliminar de las economías de América Latina y del Caribe, 2000.

consigo a aquellos países con problemas en balanza de cuenta corriente o de capitales. Y las economías del Cono Sur, particularmente Argentina, conocen bien esa historia.

El camino del esfuerzo compartido es la vía a seguir. Los Estados miembros están obligados a proveer al MERCOSUR de los elementos que generen una mayor previsibilidad y le permita seguir explorando las oportunidades que ofrece un frente unido; un nuevo espacio económico. La crisis experimentada por el MERCOSUR evidencia, en ese sentido, la necesidad que tienen los Estados miembros de contar con una estructura institucional sólida y de trabajar de manera coordinada en el campo de sus políticas macroeconómicas. El firme y decidido compromiso político de los Estados miembros resulta indispensable; sin éste, el MERCOSUR no podrá avanzar, continuará por el contrario arrastrando sus deficiencias y será incapaz de ejercer el liderazgo al que sus miembros aspiran tanto en el ámbito latinoamericano como en el internacional²⁴⁹.

Si el MERCOSUR se debilita y es incapaz de jugar un papel central en las negociaciones sobre el Área de Libre Comercio de las Américas (el ALCA), ello revestiría una trascendencia mayor no sólo en lo que dicho bloque concierne sino para América Latina en su conjunto. No existe otro grupo de países latinoamericanos que pueda ejercer presión sobre Washington y la balanza se inclinaría fuertemente hacia Estados Unidos, en detrimento de los intereses de América Latina. Asimismo, si la integración subregional no avanza y el MERCOSUR no se consolida, corre el riesgo de convertirse sólo en una pieza más de un tablero diseñado desde afuera.

De la coyuntura a las perspectivas de largo aliento.

El análisis de esta temática es importante porque permite entender mejor las perspectivas que tiene el MERCOSUR en un entorno internacional marcado por las profundas transformaciones económicas que han ocurrido en el orden mundial de las últimas tres décadas. Las dimensiones de las economías participantes (PIB, población y

²⁴⁹ El análisis realizado confirma una vez más la veracidad de la noventa hipótesis planteada.

territorio), convierten a Brasil y Argentina en el núcleo duro de ese bloque subregional. Sus propósitos no se circunscriben sólo a relacionarse entre sí - vía la integración de sus economías- sino que privilegian el formar parte activa del intercambio comercial con otros bloques económicos, lo que en principio es un acierto. De ahí que tanto el comercio intra-latinoamericano, como la creación de zonas de libre comercio con bloques comerciales fuera de la región -como la Unión Europea o en el continente (el ALCA)- forman parte de la agenda del MERCOSUR.

El meollo del asunto no radica en la intencionalidad de dicho propósito, sino bajo qué condiciones se daría la creación de esas zonas de libre comercio y qué tipo de vínculos se establecerían con el MERCOSUR, toda vez que existe el riesgo de que el "regionalismo abierto" termine por dispersar los esfuerzos del MERCOSUR, y en lugar de profundizar los alcances de la integración experimentada, por el contrario, pierda su verdadera razón de ser: el fortalecimiento de ese bloque subregional.

Al revisar el acontecer de las economías miembros del Cono Sur en las últimas dos décadas, se puede observar que el panorama económico de Brasil y de Argentina ha cambiado drásticamente; pero que ninguno de esos dos países ha logrado insertarse en mejores condiciones en la economía global. Después de una ausencia prolongada, en la que políticas altamente proteccionistas les impidieron participar con un mayor dinamismo en los flujos del comercio internacional, Brasil y Argentina parecen no estar dispuestos en la actualidad a dejar pasar las nuevas oportunidades que se les presentan vía el MERCOSUR. El cómo lograrlo e insertarse en mejores condiciones en la economía global, sin embargo, no lo tienen todavía muy claro.

Brasil es la novena economía más grande del mundo, pero su participación en el total de las exportaciones mundiales en 1984 fue muy reducida: 1.9 por ciento y una década después incluso había empeorado: 0.9 por ciento para 1994. En buena medida, fue el resultado de seguir por casi medio siglo un modelo de desarrollo que no tomó en cuenta los cambios operados en la economía mundial. En efecto, vía la regionalización y globalización de los procesos productivos, el comercio y las finanzas internacionales, la

economía mundial fue adquiriendo una dinámica cada vez más sofisticada y demandante de una mayor productividad y competitividad de quienes en ella participan.

Durante décadas, la mayor parte de las empresas brasileñas funcionaron con bajos índices de eficiencia, y el precio de no haberse exigido una mayor competitividad internacional, ha sido pagado con creces por ese país. Y si bien entre los objetivos de la apertura de la economía brasileña está el de lograr un mejor posicionamiento en los mercados externos, Brasil no ha logrado cambiar la composición de su oferta exportable hacia los mercados del mundo desarrollado; siguen siendo - como hemos visto en apartados anteriores - los productos primarios los que prevalecen en el flujo de los bienes exportables hacia dichos mercados²⁵⁰.

El monto (expresado en divisas) de su comercio exterior tampoco ha variado mucho. En 1999, por ejemplo, las exportaciones totales de Brasil alcanzaron 48 mil millones de dólares y sus importaciones fueron de 49.2 mil millones de dólares; siendo la Unión Europea su principal socio comercial, seguido en segundo lugar por Estados Unidos y en tercero por Argentina²⁵¹.

Sin embargo, existen diferencias cualitativas entre unos y otros. Para la industria brasileña, las economías de sus socios del MERCOSUR son las que representan los mercados más dinámicos y los que pueden hacer avanzar más rápidamente su competitividad internacional. (Ver cuadro No.30)

²⁵⁰ Entre los bienes agrícolas que más se exportan están: el café, el frijol de soya y aceites. Y aunque la agricultura ha ido perdiendo peso relativo frente al sector industrial y de servicios, continúa siendo importante: representa el 11 por ciento del PIB brasileño.

²⁵¹ Las importaciones provenientes de Estados Unidos en 1999 fueron de 14.9 mil millones de dólares, representando el 30 por ciento del total; mientras que las exportaciones brasileñas hacia ese mercado, fueron de 13.7 mil millones de dólares o sea el 29 por ciento del total.

Cuadro No.30

Balanza Comercial-Brasil vs. MERCOSUR
(millones de dólares)

	Exportaciones (%)			Importaciones (%)		
	1997	1996	97/96	1997	1996	97/96
MERCOSUR	9,044	7,035	23.8	9,726	8,267	11.7
Argentina	6,767	5,170	30.8	8,216	6,784	21.12
Paraguay	1,406	1,325	6.1	532	551	-3.6
Uruguay	870	811	7.3	981	932	5.2

Fuente: ALADI *Integrated Systems*, 1999

En efecto, el MERCOSUR ha logrado ejercer un efecto muy positivo sobre el sector manufacturero no sólo de Brasil, sino también del resto de sus contrapartes, particularmente Argentina. Es así como se explica el amplio apoyo de sectores importantes de los industriales del Cono Sur. Estos ven en esa entidad una plataforma para lograr una mayor productividad y poder posteriormente proyectarse hacia otros mercados externos. En palabras del presidente brasileño, Fernando H. Cardoso, lo anterior podría ejemplificarse de la siguiente manera: "con la integración de las economías del Cono Sur, Brasil espera tener una participación más activa en el comercio mundial y en las decisiones globales del siglo XXI"²⁵².

Hasta 1997, el entorno económico era propicio para el desarrollo de ese bloque comercial. La economía brasileña registraba un crecimiento del 3.2 por ciento y el sector industrial crecía al 5.5 por ciento ²⁵³. Ello hacía suponer que 1998 sería incluso un año mejor. Pero no fue así, sino que sucedió todo lo contrario²⁵⁴. La crisis financiera de los

²⁵² Fernando Cardoso, Presidente de Brasil, <http://www.negocios.com.ar/secciones/economia/nsec114.htm>

²⁵³ Los servicios en general y la agricultura crecían respectivamente al 2 por ciento y al 1.9 por ciento. La construcción civil por su parte aumentaba al 8.5 por ciento, la extracción de minerales al 7.3 por ciento; los transportes al 4.5 por ciento y las telecomunicaciones al 2.5 por ciento.

²⁵⁴ En efecto, tal como lo señala Juan Mario Vacchino, "cuando parecía que se habían terminado de absorber los fuertes costos del proceso de reforma económica, reajuste social y de apertura al exterior e inserción internacional, y cuando todos esperaban recoger los frutos de los esfuerzos realizados (aún a costa del incremento del desempleo y las ocupaciones marginales), estallaron nuevas crisis que pospusieron, una

mercados emergentes de Asia y Rusia vendría a desestabilizar a las economías del MERCOSUR, evidenciando los problemas que enfrentaban sus respectivos sectores financieros, en particular la rama bancaria; pero sobre todo la elevada vulnerabilidad de estas naciones con respecto a los *shocks* provenientes del exterior.

Sin embargo, dicha situación no era totalmente nueva; desde 1994 había quedado claro el peligro del contagio. Argentina experimentó serios problemas ante el *efecto tequila*²⁵⁵; aunque no de la misma magnitud de la crisis que experimentaría en 1998 y 1999 con el descalabro financiero de los mercados emergentes de Asia y de Rusia. En efecto, en 1996, Argentina logró recuperarse de los efectos de la crisis financiera de México en 1994 e incluso pudo alcanzar en 1997 una de las tasas de mayor crecimiento económico en el mundo: 8 por ciento. Pero con la crisis de los mercados emergentes no volvería a repetir dicha hazaña. La nueva crisis financiera la sumiría por casi cuatro años consecutivos en una profunda recesión económica. El Plan de Convertibilidad no le dejaba margen de maniobra para instrumentar una política cambiaria y monetaria de mayor flexibilidad²⁵⁶.

Brasil, a diferencia de Argentina, en 1994 salió mejor librado del *efecto tequila*, aunque tuvo que elevar las tasas de interés de manera considerable y por ende el costo del dinero. Empero, logra alcanzar en 1996 una tasa de crecimiento del 3 por ciento del PIB y

vez más el momento del disfrute". Ver: mismo autor, "*Retos en el nuevo siglo: inserción internacional e integración regional en un escenario de globalización*", SELA, Revista Capítulos, septiembre-diciembre del 2000, p. 9

²⁵⁵ La crisis financiera de México no sólo evidencia la vulnerabilidad de sus instancias financieras, llevando a la economía mexicana a una tasa de crecimiento negativo del 6 por ciento en 1995; además propaga sus efectos sobre otros mercados emergentes del mundo, incluidos los de América Latina. En efecto, la fuerte devaluación que experimentó el peso mexicano en 1994, hizo que los inversionistas extranjeros retiraran capitales invertidos en América Latina. Bajo el plan de convertibilidad, creado por el entonces ministro de Economía, Domingo Cavallo, en 1991 el peso argentino se liga al dólar estadounidense y la oferta de monedas y billetes se vinculó con las reservas internacionales de divisas de ese país. De esa manera, a medida que las reservas se agotaban la oferta de dinero disminuía también provocando el pánico entre los inversionistas.

²⁵⁶ En efecto, tanto el déficit fiscal de Argentina que alcanza el 2.5 por ciento del PIB como las limitaciones derivadas del Plan de Convertibilidad le han impedido contar con una política monetaria más flexible. Y al ser la política fiscal el único instrumento con el que cuenta ese país, ésta tiene un efecto desproporcionado sobre el costo del crédito. Por lo que las estrategias instrumentadas (recortes al gasto social) y alza en los impuestos no sólo no han resuelto el problema sino que lo han vuelto particularmente delicados.

del 3.8 por ciento para 1997. Sin embargo, la tranquilidad de la que gozaba ese país también duraría poco tiempo. La crisis financiera internacional de los mercados emergentes, exacerbó la fragilidad de su sistema bancario; oculta en el pasado por los altos índices inflacionarios que durante periodos prolongados padeció ese país. Esta vez, sin embargo, el impacto fue contundente.

En lo que al MERCOSUR concierne, era evidente que dicho bloque estaba frente a problemas muy serios: las tasas de crecimiento económico para todos los Estados miembros (de pleno derecho y asociados) registran decrementos importantes en 1999. Argentina con menos 3.3 por ciento de su PIB; Brasil con una tasa de crecimiento prácticamente nula por dos años (1998-1999); y Uruguay y Paraguay con menos 2.5 por ciento y menos 1.4 por ciento del PIB, respectivamente.

Asimismo, a diferencia de las economías de América del Sur, México lograría escapar de la crisis financiera de los mercados emergentes de Asia; debido a que el *boom* de la economía estadounidense le permitió mantener exportaciones a tasas elevadas y aunque su crecimiento económico para 1998 y 1999 fue menor al registrado en 1997 (6.8 por ciento), siguió siendo relativamente alto: 4.9 y 3.4 por ciento para esos mismos años; sobre todo si se le compara con las tasas de crecimiento de las economías del Cono Sur. (Ver cuadro No.31)

Cuadro No.31

Comportamiento de las economías del MERCOSUR en las décadas de los ochenta y noventa (PIB en %)

	1981-90	1991-99	1997	1998	1999
Argentina	-0.7	5.0	8.0	3.9	-3.3
Bolivia	0.2	3.9	4.1	4.6	1.0
Brasil	1.3	2.5	3.8	0.0	0.4
Chile	3.0	6.0	7.0	3.1	-1.4
Paraguay	3.0	2.1	2.4	-0.6	0.0
Uruguay	0.0	3.2	5.0	4.6	-2.5

Fuente: Elaboración propia hecha con datos de la CEPAL.

En 1999, Brasil se vio incluso obligado a poner en práctica un paquete de medidas negociadas con el FMI y a endeudarse aún más a fin de contener la fuga de capitales. Entre otras cosas, devaluó su moneda y firmó un nuevo acuerdo con dicho organismo, en el que se comprometió a alcanzar tasas inflacionarias no mayores al 15 por ciento anual y a controlar de manera más rigurosa el déficit fiscal. Ello acontecía en momentos en que la caída en la demanda mundial de bienes primarios afectaba el precio de los bienes brasileños de exportación²⁵⁷.

Con la devaluación del real a principios de 1999, no pocos problemas se transmitieron desde Brasil hacia el resto de sus socios comerciales ya que por primera vez en la historia de ese bloque subregional, la economía argentina y la brasileña se contraían de manera simultánea. Las exportaciones e importaciones de bienes y servicios intra MERCOSUR experimentaron cambios drásticos. Hubo importantes movimientos de capital en sus respectivas balanzas de pagos, debido a las rigideces estructurales de sus economías²⁵⁸ y a la fuga de capitales que experimentaron.

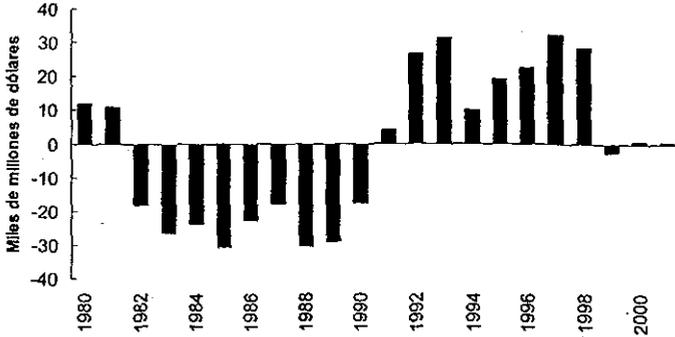
Ante la caída en las entradas de capital externo y la necesidad de pagar altos montos al exterior por concepto del servicio de la deuda, se registraron incluso transferencias negativas de capital. (Ver grafica No. 4)

²⁵⁷ La instauración del Plan Real se produjo después de varios meses de lucha entre las autoridades brasileñas y los mercados financieros que no cesaron en su intento (no obstante la firma de un nuevo Acuerdo con el FMI sobre un monto significativo de deuda externa), llevándolo incluso a perder en reservas internacionales alrededor de 40 mil millones de dólares entre julio de 1998 y enero de 1999. Asimismo, Brasil se planteó la disminución de su déficit fiscal vía la eliminación de los subsidios a las exportaciones; además de otras medidas de contención del gasto público y de seguir muy de cerca la corrección de los desequilibrios macroeconómicos.

²⁵⁸ Estas rigideces les remite una y otra vez a la pesada carga que para el desarrollo de esos países representa el elevado endeudamiento externo y a la poca diversificación de su oferta exportable; constituida básicamente por productos de bajo valor agregado.

Grafica No. 4

**POR TERCER AÑO CONSECUTIVO,
LA TRANSFERENCIA NETA
DE RECURSOS SERÁ NULA**



Fuente: SELA, 2002.

Y si bien la gráfica anterior alude al comportamiento de América Latina como un todo, el peso que en la región tienen las economías del Cono Sur, en particular la de Brasil y de Argentina, nos permite extrapolar los datos anteriores y concluir que una buena parte de esa transferencia neta de recursos que fue nula, los afectó de manera sensible en los últimos años de la década de los noventa

En materia de comercio intra bloque, la situación a la que se enfrentó el MERCOSUR no fue mejor. Mientras las exportaciones provenientes de Argentina, Paraguay, Uruguay y Chile²⁵⁹ encontraron en 1998-1999 un mercado brasileño en plena recesión; a los productos brasileños (dada la fuerte devaluación del real) les fue fácil competir en los mercados de sus socios comerciales, sobre todo en Argentina que -

²⁵⁹ Por primera vez, después de quince años de crecimiento ininterrumpido, Chile vive su primera recesión, aunque ello no obedece sólo a la pérdida del dinamismo de sus exportaciones hacia el MERCOSUR, sino principalmente a la abrupta caída de los mercados asiáticos. Estos son de hecho el principal lugar de destino de sus exportaciones.

aunque su economía también estaba en recesión- seguía conservando la misma paridad cambiara *vis à vis* el dólar estadounidense.

El efecto de la devaluación del real²⁶² se hizo sentir en los precios de los bienes de unos y otros países. Para Argentina ello significó una pérdida mayor ya que además de sufrir por la baja de los precios internacionales de sus principales productos de exportación, tenía frente a sí una fuerte competencia originada por disparidades cambiarias. Ante esta situación, numerosas acusaciones de competencia desleal se suscitaron en el seno del MERCOSUR. Argentina incluso amenazó con introducir restricciones a las importaciones brasileñas y Brasil contraatacó amenazando con suspender las negociaciones en curso sobre la coordinación macroeconómica²⁶³.

En las polémicas discusiones entre Argentina y Brasil, tanto Uruguay como Paraguay –que no apoyaban de manera incondicional el uso de medidas de salvaguarda propuestas por los argentinos- con frecuencia se sumaban a la postura de éstos; señalando enfáticamente la necesidad de instrumentar algún tipo de medidas que permitieran a los países afectados neutralizar los efectos provocados en el comercio intra zonal por la devaluación del real. De cara a las exigencias de sus socios, Brasil tuvo que dismantelar los subsidios que otorgaba a sus exportaciones y flexibilizar el sistema de financiamiento de las importaciones.

Igualmente el gobierno brasileño se comprometió a suspender algunas devoluciones de impuestos a las exportaciones y a implementar un régimen de licencias automáticas que se concederían 24 horas después de la solicitud; con ello se eliminó un

²⁶² A diferencia del pasado, cuando la moneda brasileña estaba sobrevaluada y el encarecimiento de los productos brasileños dificultaba su entrada a los mercados de sus socios comerciales, la devaluación del real revirtió dicha situación, haciéndolos por el contrario más baratos y desplazando con ello la producción local de sus contrapartes. A este respecto se recomienda la lectura del artículo: "El efecto samba en el MERCOSUR", SELA, Revista Capítulos, mayo / agosto de 1999, ya que en él se estudia la importancia que tiene la situación macroeconómica de Brasil en el MERCOSUR. Esta repercute de manera definitiva sobre el nivel del comercio regional; de hecho se concluye en esa investigación que el crecimiento del comercio en ese bloque subregional se realiza a expensas del aumento en el déficit de la balanza comercial brasileña.

²⁶³ IRELA, *op.cit.*



número importante de barreras no arancelarias y se creó una comisión técnica con el propósito de dar seguimiento al comercio intra bloque y evaluar los efectos de las medidas tomadas.

Pero la devaluación del real no es la única explicación de los malos resultados de las exportaciones de Argentina, de Uruguay y de Paraguay. La situación recesiva por la que aún hoy en día atraviesan esos países, agudiza la precaria posición de sectores productivos cuya falta de competitividad internacional es un hecho²⁶⁴. Las economías del Sur tienen una participación muy baja en las importaciones mundiales: del 3.34 por ciento que detentaban en 1985, incluso descienden al 2.81 por ciento para 1998. Son los productos básicos los principales rubros de exportación y aunque ha bajado su participación de 49.2 por ciento (1985) frente a 44 por ciento para 1998, ésta sigue siendo elevada. Nada indica además que dichos porcentajes vayan a cambiar en el corto plazo y denoten una situación mejor para el 2002.

El sector manufacturero tampoco ha contribuido a mejorar de manera sustantiva la competitividad internacional de las economías del Cono Sur. Es muy bajo el porcentaje de las exportaciones de esos países con alto contenido tecnológico: 1.5 por ciento para 1985 y 2.8 por ciento para 1998. Los bienes manufacturados basados en recursos naturales son los que predominan (4.59 por ciento para 1998). Donde se observan los mayores avances es en la industria automotriz; ésta ha logrado mejorar sus índices de competitividad internacional al pasar del 0.6 por ciento que representaban las exportaciones de automóviles para 1985, al 2.3 por ciento para 1998. (Ver cuadro No.32)

²⁶⁴De los países miembros del MERCOSUR, sólo Brasil y Chile están clasificados dentro de los primeros 35 lugares en el ranking de la competitividad mundial; ocupando Brasil para 1997 el lugar número 34; en 1998 el 35; en 1999 el lugar 34, 2000 y para el 2001 la posición 31. Chile incluso tiene un ranking mucho mayor como se puede observar de los datos que a continuación se señalan: para 1997 la economía chilena fue clasificada en el lugar número 24; en 1998 el 27; en 1999 el 25; en el 2000 el lugar 25 y finalmente en el 2001 el lugar 24. Ver: World Competitiveness Yearbook, *The World Competitiveness Scoreboard*, Abril del 2001.

Cuadro No.32

América del Sur: competitividad en las importaciones mundiales. 1995-98 (%)

	1985	1990	1995	1998
I. Participación de Mercado	3.34	2.73	2.73	2.81
Recursos naturales	7.12	7.59	8.93	10.03
Manufacturas basadas en recursos naturales	5.03	4.33	4.55	4.59
Manufacturas no basadas en recursos naturales	1.21	1.13	1.11	1.17
Baja Tecnología	1.93	1.73	1.66	1.53
Tecnología mediana	1.16	1.18	1.32	1.51
Alta tecnología	0.45	0.35	0.28	0.38
Otros	2.08	1.14	1.33	1.42
II. Estructura de las exportaciones	100.0	100.0	100.0	100.0
Recursos naturales	49.2	44.3	43.6	44.0
Manufacturas basadas en recursos naturales	29.2	28.3	27.6	25.7
Manufacturas no basadas en recursos naturales	19.7	26.0	27.1	28.9
Baja tecnología	8.2	10.5	10.1	9.0
Tecnología mediana	9.9	13.5	15.1	16.7
Alta tecnología	1.5	1.9	2.0	2.8
Otros	1.9	1.4	16.8	1.8
III. 10 exportaciones principales según contribución	52.3	44.6	40.8	41.1
333 Aceites de petróleo crudos	12.3	10.0	11.2	11.1
081 Piensos de animales (excepto cereales sin moler)	4.4	4.4	4.7	4.3
334 Productos derivados del petróleo, refinados	10.7	7.2	4.4	4.3
071 Café y sucedáneos del café	9.9	4.6	4.1	4.1
682 Cobre	3.2	4.5	3.7	3.6
057 Frutas y nueces frescas o secas	2.9	3.9	3.6	3.6
281 Mineral de hierro y sus concentrados	4.1	4.4	3.3	3.1
222 Semillas y frutas oleaginosas	2.2	2.4	2.1	2.5
781 Automóviles para pasajeros	0.6	0.7	1.2	2.3
287 Minerales de metales comunes y sus concentrados	2.1	2.4	2.4	2.3

Fuente: M. Mortimore y W. Peres, datos basados en el programa de cómputo CAN 2000

Sin embargo, el papel que juegan las manufacturas en el comercio intra MERCOSUR es importante. En el caso de Argentina, el sector industrial aporta el 23 por ciento del PIB de ese país²⁶⁵; el mercado brasileño en ese sentido constituye una pieza clave. De ahí el interés de Argentina por impulsar el crecimiento y desarrollo del MERCOSUR. En efecto, dicha estrategia le dio por algún tiempo óptimos resultados.

En 1997, Brasil importaba cuatro veces más productos procedentes de Argentina que en 1990. De hecho, la mitad de las exportaciones de productos industriales argentinos tiene como lugar de destino el mercado brasileño; especialmente los bienes exportados por el sector automotor. Es por ello que la devaluación del real en 1999, le asestó un duro

²⁶⁵ La agricultura por su parte contribuye con el 6 por ciento del PIB y la minería y la energía con el 4 por ciento, cada una. Pero el grueso de la conformación del PIB argentino proviene del sector servicios; este aporta alrededor del 67 por ciento del mismo.

golpe a la economía argentina²⁶⁶, en un momento en que le era urgente obtener mayores divisas - vía el incremento de su oferta exportable- ya que estaban a la vista los vencimientos de corto plazo del pago del servicio de su deuda externa.

Argentina no sólo no logra captar mayores recursos, sino que ocurre todo lo contrario: se descapitaliza de manera acelerada. La falta de confianza - sobre la capacidad de la economía argentina de recuperarse - se fue propagando hasta impactar de lleno al sector financiero, principalmente bancario, generando con ello un circuito perverso de retroalimentación que hacía aún más difícil la recuperación de la actividad económica. Las tasas de interés internas alcanzaron montos insostenibles: fluctuaron alrededor del 30 por ciento, y Argentina - dada la crisis económica que también experimentaba el MERCOSUR- no podía apoyarse en un sector exportador que sacara del atolladero al resto del aparato productivo.

Existen algunas industrias competitivas (agroquímicos, plásticos) pero éstas no son altamente exportadoras, y la recesión de los últimos cuatro años, aunado al ancla del peso argentino en relación al dólar, les ha afectado no sólo a empresas sino a todas aquellas unidades productivas que participaban activamente en el sector exportador, como son los casos de las industrias de fibras sintéticas y los textiles.

El grueso de las exportaciones que se dirigen a los mercados internacionales está constituido principalmente por productos primarios: petróleo, gas, productos agrícolas y pesqueros. Las divisas generadas por éstos conforman dos terceras partes de los reducidos ingresos derivados de las exportaciones; se estima sin embargo, que la

²⁶⁶ Sobre todo si se tiene en cuenta que entre 1990-1997 la producción industrial de Argentina logró crecer en más de 40 por ciento, especialmente en los sectores de: automóviles, muebles, plásticos, pieles, papel, impresos y alimentos; inducida principalmente por altos niveles de inversión, la estabilidad monetaria y la baja inflación que registró ese país. En la actualidad, se ve afectada también porque el grueso de sus importaciones está concentrado en bienes de capital e intermedios; en consecuencia, difícilmente puede substituirlos. Estos son la base de la reconversión productiva y del proceso de modernización emprendidos por Argentina en los últimos años. En 1999, por ejemplo, los bienes de capital representaron el 26 por ciento del total de las importaciones (10 por ciento menos en 1998) y los bienes intermedios el 33 por ciento (7 por ciento menos que en 1998). Necesariamente, tiene que volver a crecer su sector industrial para poder compensar vía exportaciones el monto de sus importaciones.

devaluación del 100 por ciento del peso argentino a principios del año 2002, dará una nueva fisonomía al sector exportador, volviéndolo más competitivo.

Recordemos que antes del brutal impacto de la crisis financiera de los mercados emergentes de Asia del Este y Rusia sobre las economías del MERCOSUR, dicho bloque comercial había logrado ejercer una influencia muy positiva sobre el sector manufacturero de Argentina y de Brasil. Con el proceso de integración al que éste dio lugar, cambios importantes se habían operado en la planta productiva de esas naciones. Es necesario por lo tanto, no perder la perspectiva de lo que el MERCOSUR implica.

De ahí la conveniencia de hacer una breve semblanza de la estructura productiva y del papel que en ella juegan la industria, la agricultura y los servicios en la configuración de la riqueza nacional de esos países. Ello permitiría extraer conclusiones más acabadas sobre las perspectivas de largo aliento que tienen frente a sí las economías integrantes del MERCOSUR y no sólo visualizarlas a través de la coyuntura, por importante que ésta sea, y sumamente problemática en el caso de Argentina.

Rediseñando el mundo de los negocios a partir del MERCOSUR.

En primer término es importante señalar que Brasil posee uno de los sectores industriales más avanzados de América Latina. Este representa la tercera parte del PIB brasileño²⁶⁷ y si bien la agricultura sólo alcanza el 8 por ciento del PIB, sigue siendo una fuente generadora de empleos. El 25 por ciento de la fuerza laboral brasileña trabaja en las seis millones de empresas agrícolas²⁶⁸. Brasil es de hecho, el principal productor mundial de caña de azúcar y de café; además de ser exportador neto de productos

²⁶⁷ Entre las ramas industriales que lo componen se pueden citar la del hierro, la química y petroquímica, la maquinaria, motores, vehículos y auto partes, así como la construcción de aviones comerciales y de productos de consumo, cemento y derivados de madera.

²⁶⁸ US Department of State, "Background Notes: Brazil", julio del 2000

agrícolas y de alimentos que en conjunto representan el 35 por ciento del total de los bienes exportados²⁶⁹.

Argentina cuenta también con uno de los sectores industriales de mayor alcance en América Latina. Este contribuye con el 28 por ciento del PIB. Entre las industrias más importantes están: la automotriz, la maquinaria y equipo, los textiles, la industria química y petroquímica, la refinación de petróleo, y los alimentos procesados. La agricultura representa el 5.8 del PIB, pero sólo contribuye con el 4 por ciento del valor exportado. Los principales productos de exportación son los granos, las oleaginosas y el ganado²⁷⁰.

En Uruguay, aunque la base del producto interno bruto son los servicios, con una contribución de alrededor del 60 por ciento del PIB, la economía sigue siendo muy dependiente de la agricultura. Esta representa sólo el 7 por ciento del PIB, pero son los productos agrícolas los que contribuyen con más de la mitad del total de las exportaciones; el sector industrial representa el 19 por ciento del PIB y está basado en la transformación de productos agrícolas²⁷¹. En cuanto a Paraguay, su economía es predominantemente agrícola. La agricultura representa el 28 por ciento del PIB y está centrada en la producción de : frijól de soya, algodón, carne, cereales y caña de azúcar. El sector manufacturo sólo representa el 14 por ciento del PIB y la base de su producción deriva de: la industria del cemento, los textiles, las bebidas y los productos de madera. En su mayoría, las actividades agrícolas están orientadas hacia la exportación y representan 27 por ciento del PIB²⁷².

De ahí que las ramas industriales que mayores beneficios han logrado derivar con el MERCOSUR sean las productoras de bienes de consumo²⁷³; aunque dicho bloque

²⁶⁹ La agricultura brasileña representa el 8 por ciento del PIB y abarca entre otros productos: frijól de soya, cacao, arroz, maíz, naranjas, algodón, trigo y tabaco

²⁷⁰ Ver US Department of State, " *Background Notes: Argentina*", 20 de enero del 2001 y CEPAL, " *ensayos sobre la inserción regional de Argentina*", documento de trabajo No. 81, julio de 1998.

²⁷¹ US Department of State, "Background Notes: Uruguay", mayo del 2000.

²⁷² US Department of State, " *Background notes: Paraguay*", marzo del 2001.

²⁷³ Por un total de 1.2 mil millones de dólares, cuatrocientos cincuenta empresas brasileñas tienen inversiones o *joint ventures* en Argentina y a la inversa 100 firmas argentinas han invertido 200 millones en Brasil. Las cifras son modestas, pero constituyen una prueba del interés que ha empezado a despertar el

comercial también ha logrado ejercer una influencia favorable sobre los bienes industriales intermedios y duraderos. Entre los productos intercambiados al interior de esa zona de libre comercio destacan los bienes procedentes de la industria automotriz, la textil y la industria del calzado. Existe además un mercado potencial muy grande para el desarrollo de sectores tales como: las telecomunicaciones, los equipos de cómputo y la industria de la construcción.

En el área de productos de consumo²⁷⁴ por ejemplo, técnicos del noroeste de Brasil junto con agricultores frutícolas chilenos comparten conocimientos en materia de control de calidad y mercadeo, y las fábricas textiles de uno y otro país han visto crecer sus intercambios comerciales e influencia en la zona²⁷⁵. La industria textil argentina exporta hacia sus socios del MERCOSUR telas sintéticas (artificiales y naturales) y produce una amplia gama de colchas, alfombras, tapetes, ropa y telas. De hecho, a mediados de los años noventa, la industria textil argentina llegó a representar el 8 por ciento del PIB manufacturero de ese país.

La mayoría de las fábricas de calzado del MERCOSUR son empresas medianas y pequeñas. La capacidad de producción de Argentina es de 100 millones de pares anuales y después de la liberalización arancelaria a la que dio lugar el MERCOSUR, dicha rama industrial se ha visto sometida a un intenso proceso de transformación que hoy en día continúa²⁷⁶; y en la que Brasil ha demostrado ser altamente competitivo no sólo al interior de ese bloque comercial, sino también en otras regiones del mundo, particularmente en el mercado estadounidense.

El mercado de productos de consumo del MERCOSUR no es uniforme y está sujeto a cambios en los gustos de los consumidores y durante las épocas recesivas se ha visto afectado por la baja en el poder adquisitivo de la población. Los sistemas de

MERCOSUR entre las empresas de uno y otro país. *The Economist*, Survey of Mercosur, Remapping South America, 12 de octubre, 1996, Págs. 1-25

²⁷⁴ Los productos de consumo antes aludidos comprenden tanto los de consumo inmediato como los duraderos. Sin embargo se hará especial énfasis en estos últimos.

²⁷⁵ <http://www.infoweek.cl/> y <http://www.emo.com/>

²⁷⁶ Aunque sin dejar de enfrentar serios problemas, dada la obsolescencia de su tecnología y la falta de personal capacitado.

distribución varían de un mercado a otro y cuando no están bien organizados encarecen mucho los costos; pero en general, las pequeñas y medianas empresas han ido adquiriendo ventajas que se han traducido -como resultado del MERCOSUR- en una mejor organización empresarial. Estas han logrado crear nichos de mercados y marcas regionales que les han posicionado en los mercados que abastecen²⁷⁷.

La industria de la construcción constituye otro ejemplo del enorme potencial que el MERCOSUR representa para sus miembros. Es un campo natural para la expansión de las empresas medianas. Tanto Argentina como Brasil, tienen un elevado crecimiento poblacional en sus zonas urbanas y un número importante de personas carece de una vivienda adecuada. En ambos países existe un amplio déficit de viviendas, por lo que si logran impulsar programas de vivienda financiados de manera conjunta con hipotecas de largo plazo, sin duda socialmente sería un gran éxito para el MERCOSUR. Bajo sus auspicios se fomentaría el desarrollo de infraestructura urbana y se mejorarían las condiciones de vida de la población²⁷⁸.

En el área de las telecomunicaciones existe también un importante campo de acción para los países integrantes del MERCOSUR. La modernización de ese sector es esencial para lograr -vía el regionalismo- una participación más activa en la economía global. Los Estados miembros tienen un crecimiento anual promedio en líneas telefónicas superior al 10 por ciento. No obstante, la base de consumidores potenciales del MERCOSUR se ve contrastada por el número de líneas con las que cuentan los países desarrollados. En efecto, de cada 100 habitantes estadounidenses, el 62.8 por ciento

²⁷⁷ Empresas transnacionales como: Nabisco, Philip Morris y Danone han entrado ya al mercado que ha abierto el MERCOSUR. La McCain, de origen canadiense, instaló una planta de 26 millones de dólares cerca de Buenos Aires para venderle papas congeladas a la McDonalds brasileña y no tener que transportarlas desde Canadá. La Nestlé posee cuarenta plantas en la zona y tiene ventas anuales por 3.6 millones de dólares. Los cerveceros también están haciendo lo mismo. En 1994, la firma brasileña Brama abrió una cervecería fuera de Buenos Aires y ahora posee el 9 por ciento del mercado de cerveza de ese país. La industria del calzado ha decidido enfrentar la competencia asiática a través de las facilidades que el brinda el MERCOSUR, etc. Ver U. S. & Foreign Commercial Service and U. S. Department of State, *Country Comercial Guide*, Brazil, 2001.

²⁷⁸ Brasil por ejemplo, tiene un déficit de viviendas de 5.5 millones de unidades, pero las altas tasas de interés y la escasez de financiamiento hipotecario limitan el crecimiento potencial de ese subsector. En la construcción de obras civiles existe también una alta demanda por modernos edificios de oficinas. El 77 por ciento de los edificios de Sao Paulo tiene más de 25 años de antigüedad. *Ibidem*.

cuenta con dicho servicio, mientras que el promedio de los habitantes del MERCOSUR apenas alcanza el 11.6 por ciento²⁷⁹.

El mercado que ofrece ese sector es muy disparejo y las recientes reformas sectoriales emprendidas por Argentina y Brasil no han contribuido a su uniformidad. La mayor parte de los equipos de telecomunicación ha sido incluida en las listas nacionales con rubros de excepción y no será sino a partir del año 2006 cuando los aranceles logren disminuir al 16 por ciento, frente al 20 por ciento que detentan en la actualidad. Al respecto cabe señalar que todas las economías del Cono Sur han puesto en marcha programas de privatización y desregulación tendientes a captar inversiones que contribuyan a la modernización de dicho sector, con particular énfasis sobre las IED.

Para la presente década, se estima que montos importantes de capital - procedentes en su mayoría del exterior - se abocarán a la expansión y la modernización de las telecomunicaciones del MERCOSUR. En Brasil, como también en el resto de los países del Cono Sur, existe un gran potencial de crecimiento para los equipos de cómputo y telefonía celular. Dicho sector experimenta en la actualidad un crecimiento elevado que se debe -en buena medida- a la baja en los precios de los sistemas de cómputo, la proliferación de nuevas tecnologías, el uso creciente de la Internet y el desarrollo de la cultura cibernética en las economías del Cono Sur.

Las computadoras personales son el principal producto en las ventas regionales de equipo de cómputo, y aunque el contrabando, como es lógico suponer, no está incluido en las estadísticas de ninguno de los países miembros del MERCOSUR, en el caso de Paraguay se calcula que la venta ilegal de equipos de cómputo representa un 40 por ciento del valor adicional de las exportaciones paraguayas hacia ese bloque subregional²⁸⁰.

²⁷⁹ *Ibidem.*

²⁸⁰ <http://www.mac.doc.gov/ola/mercosur/industry/htm>

Un rubro de suma importancia para el crecimiento del MERCOSUR es el de los recursos energéticos y aunque dicho bloque comercial cuenta con: carbón mineral, uranio, combustibles vegetales, petróleo y gas natural, la mayor fuente de su riqueza energética proviene de sus cuantiosos recursos hidroeléctricos. (Ver cuadro No.33)

Cuadro No 33

Reservas energéticas (en millones de toneladas)

Hydroelectricidad	18,305
Carbón mineral	2,709
Uranio	2,027
Combustibles vegetales	983
Petróleo	882
Gas natural	575

Fuente: BID

Brasil es uno de los principales productores de energía hidroeléctrica en el mundo. Dicho país cuenta con una capacidad instalada de 58 mil megawatts, aunque no le es suficiente para atender las necesidades de la economía brasileña y de cara al futuro, mayores serán sus insuficiencias energéticas. La oferta de energía eléctrica brasileña está severamente condicionada por el torrente pluvial, y en épocas de sequía son considerables las restricciones que ello impone sobre la planta productiva y la población.

En varias ocasiones las autoridades han tratado de subsanar la problemática económica y social generada por la falta de electricidad, aunque sin mucho éxito. Incluso el gobierno brasileño cuenta con un ambicioso programa, cuyo propósito es ampliar - en el curso de esta década - la oferta eléctrica en aproximadamente 20 mil megawatts de capacidad extra y cuyo costo se estima en 31. 5 mil millones de dólares, dos terceras partes de las cuales supuestamente provendrán del sector privado²⁸¹.

El suministro de la nueva oferta de energéticos lo harían las plantas proyectadas: veintiún hidroeléctricas (7.8 mil MW) y quince de gas (6.4 mil MW). Asimismo,

²⁸¹ Financial Times, Editorial, 19 de marzo del 2001.

alrededor de 2.8 mil MW serían importados de Argentina y Paraguay²⁸². Sin embargo, para construir dichas plantas Brasil necesita de la participación decidida de la iniciativa privada; pero los inversionistas extranjeros no parecen estar de acuerdo con la política de desregulación y apertura del sector energético.

Y si bien Brasil ha abierto el sector energético a la participación del capital privado, la fuerte oposición política que se ha generado en ese país en torno a la privatización total del sector eléctrico, obligó al gobierno a suspender la venta de las empresas estatales generadoras de energía eléctrica. La reacción por parte de los inversionistas no se hizo esperar: con la excepción de Petrobras, todos los proyectos fueron detenidos.

En efecto, la IED canceló su participación en la construcción de las plantas termoeléctricas y Brasil enfrenta hoy la peor crisis de energía en varias décadas. El gobierno brasileño ha tenido que racionalizar el consumo en 20 por ciento y muchos negocios han tenido también que recortar sus líneas de producción. La decisión del gobierno de establecer un periodo de transición gradual que va del 2003 al 2006 para la total apertura de dicho sector, ha sido duramente criticada por las empresas generadoras de electricidad que no están de acuerdo con las leyes que limitan los términos de los contratos de electricidad que se negocian en el mercado al mayoreo.

A menos que Brasil replantee su estrategia de financiamiento, es muy probable que en poco tiempo se agudicen los problemas por falta de energía eléctrica. Tratando de calmar los ánimos, el gobierno eliminó el riesgo cambiario para las empresas generadoras al fijar el precio del gas importado en moneda local durante un año. En ese periodo, Petrobras absorberá toda variación en los costos, producto de las fluctuaciones cambiarias del real, y no será transferido a los distribuidores o a los consumidores. Empero, ni aún así, el gobierno brasileño ha logrado convencer a los inversionistas.

²⁸² Paraguay cuenta con importantes recursos hidroeléctricos, incluyendo la planta hidroeléctrica más grande del mundo (Itaipu), construida y operada conjuntamente con Brasil. Ver fuente anterior.

El objetivo de incrementar el uso de la energía térmica operada con gas del 3 por ciento al 10 por ciento para el año 2010 y de llevar gas natural de Bolivia a Brasil, a través del gasoducto construido, no está dando los resultados que de él se esperaban; debido a que suspendió la construcción de las 49 plantas generadoras de energía térmica. Y con la excepción de Petrobras, no parecen haber otros clientes dispuestos a aceptar las reglas del juego establecidas por las autoridades brasileñas²⁸³. El Banco de Desarrollo de Brasil, únicamente puede financiar doce de los cuarenta y nueve proyectos que son necesarios para el suministro de dicho energético, por lo que el resto del financiamiento debe provenir del exterior.

Pero a Brasil no le está siendo fácil captar esos recursos, por lo que la presión es fuerte. Los inversionistas extranjeros no están dispuestos a aceptar las regulaciones impuestas. Para comenzar, en materia de desregulación demandan el establecimiento de contratos de abastecimiento ligados al dólar o a la inflación, y la Agencia Nacional de Energía Eléctrica de ese país, parece no estar de acuerdo con ese tipo de medidas. La legislación vigente exige a las compañías que operan en Brasil realizar sus contratos en reales. El gobierno brasileño rechaza además, y con razón, indexar el valor de los contratos de compra de energía a una moneda extranjera, en especial al dólar que ya en otras ocasiones, aunque referido a otro tipo de circunstancias, le ha dado no pocos dolores de cabeza²⁸⁴.

Desde la óptica de las empresas, la solución propuesta por el gobierno brasileño no es de su agrado. Por el contrario, denominar los contratos en reales (es decir en la moneda brasileña) puede significarles serios problemas ya que deben utilizar dólares para pagar el gas importado y captar financiamiento en dólares para la construcción de plantas térmicas de energía. *Light*, la empresa brasileña de energía eléctrica, aprendió una dura lección cuando el costo del servicio del financiamiento obtenido: 875 millones de dólares

²⁸³ Maria O'Brien, "Two Years and Counting", *LatinFinance Review*, marzo del 2001.

²⁸⁴ *Ibidem*

para comprar la empresa Eletropaulo Metropolitano aumentó significativamente su costo al devaluarse el real en 30 por ciento en enero de 1999²⁸⁵.

La controversia está hoy al rojo vivo. Mientras los inversionistas extranjeros demandan indexar el poder de compra de los acuerdos sobre energía térmica operada con gas al tipo de cambio del dólar, Brasil requiere con urgencia que miles de millones de dólares sean invertidos en el sector energético. Organismos financieros tales como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, tienen líneas de crédito asignadas para cubrir los riesgos políticos de ese tipo de proyectos, pero también son muchas las solicitudes sobre la mesa. Además, el seguro contra riesgos políticos no cubre los riesgos cambiarios y la agencia reguladora brasileña no cuenta con un mecanismo para que las empresas recuperen sus pérdidas en caso de una devaluación del real.

Quizás el caso de Petrobras pueda hacerse extensivo a otras empresas ya que esta firma pudo mitigar el riesgo de tener sus ingresos en reales con una deuda en dólares a través de un proyecto de exploración de gas y petróleo de 2.5 mil millones de dólares conocido como Barracuda, que le ha permitido convertir sus flujos de efectivo de reales a dólares y abrir una cuenta en la moneda estadounidense en el Banco Central de Brasil. No obstante, dicho mecanismo puede encontrarse con la resistencia de los inversionistas extranjeros ya que se trata de cuentas en dólares no transferibles, lo que significa en última instancia que el Banco Central tiene el control de la cuenta en caso de que una crisis financiera ocurriera²⁸⁶.

En la frontera con Argentina han surgido proyectos interesantes, como el de la transmisión de energía eléctrica de Santo Tome a Sao Paulo, proveniente de gas natural (transportado desde Bolivia hacia el noreste de Argentina) a través del gasoducto boliviano-brasileño. Otros proyectos tienen como objetivo construir plantas térmicas cerca de los gasoductos. En Uruguay hay dos estudios en desarrollo para quemar gas

²⁸⁵ *Ibidem*

²⁸⁶ Peter Gaines, socio del Grupo Baker McKenzie de Londres, citado por el Financial Times.

natural proveniente de Argentina y generar electricidad que será vendida más tarde en Brasil y Uruguay.

Múltiples ejemplos se pueden citar a partir de la interdependencia económica a la que ha dado lugar el MERCOSUR y el activo papel que en él juega la IED, tema que será abordado en el apartado siguiente ya que tanto inversionistas europeos como estadounidenses tienen una fuerte presencia en Argentina y en Brasil²⁸⁷ y están interesados en poner en marcha proyectos de una gran cuantía económica para la construcción de gasoductos transfronterizos.

La química es otra industria que puede crecer mucho al amparo del regionalismo. De hecho, Brasil está clasificado como el octavo productor químico del mundo y si bien el mercado brasileño de estos productos estuvo cerrado hasta 1990, el proceso de privatización al que ha dado lugar el nuevo modelo de desarrollo en América Latina y en el caso que nos ocupa en el MERCOSUR, ha reducido de manera considerable las barreras a la importación; se espera que la entrada de capital extranjero traerá consigo mejoras importantes en la calidad de los productos y hará más eficientes los procesos productivos²⁸⁸.

En la última década, las exportaciones de productos químicos registraron aumentos importantes, pero persiste un alto diferencial entre las exportaciones y las importaciones de bienes de la industria química. En 1997, por ejemplo, las exportaciones de productos químicos ocuparon la quinta posición dentro del total de las exportaciones manufactureras; alcanzaron un valor de 3.8 mil millones de dólares, pero las importaciones registraron montos mayores: 8.9 mil millones²⁸⁹. De ahí la necesidad de

²⁸⁷ El 95 por ciento de las necesidades de energía de Brasil, es abastecido por fuentes hidroeléctricas, pero a medida que este país logre una mayor diversificación de las mismas, podrá adquirir productos tecnológicos operados con gas y con ello beneficiar a Argentina que produce turbinas de gas. Las amplias reservas de gas natural que posee, hacen que este equipo sea la solución ideal para enfrentar sus problemas de energía.

²⁸⁸ Las firmas locales abastecen el 75 por ciento del mercado interno y entre las empresas extranjeras están: Solvay, Basf, Bayer, Sandoz, DuPont, Dow y Rhodia. European Union, *Country Commercial Guide*, 2001.

²⁸⁹ La producción brasileña incluye productos tales como: químicos orgánicos e inorgánicos, bronceadores, colorantes, pinturas, barnices, productos médicos y farmacéuticos, plásticos, aceites esenciales, perfumes, jabones y limpiadores. *Ibidem*.

seguir avanzando en la modernización de dicho sector e importar tecnologías de punta que eleven su productividad y competitividad internacionales; de no modernizar su aparato productivo, el MERCOSUR seguirá gravando fuertemente su balanza comercial con el mundo desarrollado.

En el pasado, el gobierno brasileño jugó un papel muy importante en el desarrollo de la industria química (en especial en la rama petroquímica y en la producción de fertilizantes) que se tradujo en inversiones directas e incentivos a la inversión; además de haber gozado por mucho tiempo -esta rama industrial- de restricciones a las importaciones. Ello estimuló la utilización de la capacidad nacional instalada, pero elevó los precios al consumo interno que eran incluso mucho más altos que los precios del mercado internacional. Hoy, ante la apertura económica y el cambio en la propiedad de dichos activos, el MERCOSUR está obligado a crear nuevas oportunidades de mercado y a bajar los precios internos; sólo así podrá competir con éxito en la economía global.

Una situación semejante acontece con la industria del acero. En la actualidad la industria acerera del Brasil se encuentra en una etapa de transformación, después de haber experimentado una fuerte sacudida con el cambio de la moneda brasileña imperante hasta 1994 por el real, es decir, la moneda que rige en la actualidad. Ello afectó a las exportaciones de acero en una época en que los costos aumentaron 40 por ciento y los precios internacionales bajaron 19 por ciento.

Empero, hoy esa industria parece haberse recuperado y entre 1994-2000 ésta ha recibido inversiones por un monto aproximado de 7.7 mil millones de dólares. Brasil es el primer exportador mundial de hierro (3.8 mil millones de dólares o el equivalente a 8 por ciento del total mundial) y el tercer productor del mundo; este país exporta casi la mitad de toda su producción a Japón, Alemania e Italia²⁹⁰.

La industria automotriz representa no sólo un ejemplo sobre lo que el MERCOSUR puede hacer para impulsar su propio crecimiento y desarrollo, sino que se

²⁹⁰ Ver Base de Datos de la Comisión Europea.

trata de una rama industrial que posee características sui generis: opera bajo las reglas del comercio administrado y son las empresas multinacionales (de origen europeo, estadounidense y asiático) las que controlan a ese sector industrial. De hecho, los acuerdos logrados por los gobiernos de Alfonsín y de Sarney en materia del sector industrial automotriz fueron un paso de suma importancia para la creación del MERCOSUR.

Esta industria fue la primera que les permitió a Argentina y Brasil intercambiar vehículos y autopartes, y estuvo a punto cancelarse dicho acuerdo cuando el gobierno de Brasil -preocupado por un creciente déficit comercial²⁹¹- elevó los aranceles a los automóviles de importación en un 70 por ciento, sobre todo para aquellas empresas que no tuvieran plantas en Brasil. Las empresas que sí las tuvieran, seguirían importando vehículos con el arancel del 35 por ciento²⁹². Al final, afortunadamente para el MERCOSUR, se llegó a un compromiso entre las partes: Brasil exentó del aumento del arancel a los automóviles fabricados en los países miembros de ese bloque subregional, particularmente a las unidades procedentes de Argentina y en 1996 finalmente se llegó a un régimen especial para el comercio intra-regional de productos automotores.

Con el Acuerdo de 1996, se estableció el libre comercio intra-regional, pero con la salvedad que durante el llamado periodo de transición, el sector automotor quedó sujeto a complejas restricciones comerciales y de contenido local²⁹³ tanto en lo que a vehículos concierne como a las auto partes. Originalmente se propuso que dicho periodo

²⁹¹ Desde 1991 la industria automotriz argentina había experimentado una profunda transformación, como resultado de la creación del MERCOSUR, pero también del establecimiento de nuevas reglas para la industria, especialmente las referidas a la compensación de las importaciones con exportaciones; las cuotas de importación; los requisitos de contenido mínimo local para auto partes; y los planes de producción obligatorios con metas de exportación y de inversión. En ese contexto, los resultados no se hicieron esperar: un crecimiento importante de las exportaciones y del comercio bilateral con Brasil; el aumento del empleo en 30 por ciento y el aumento de las inversiones. La liberalización del mercado brasileño está estimulando a las armadoras a fabricar vehículos que puedan competir en el nuevo espacio económico creado y en otros mercados de exportación.

²⁹² <http://www.theeconomist.com>

²⁹³ Los productos salen libres de impuestos siempre que tengan un contenido local del 60 por ciento del MERCOSUR. Las firmas con plantas en Argentina tienen una cuota de exportación a Brasil con un arancel del 35 por ciento. El arreglo también incluye a los automóviles dentro del arancel externo común: los aranceles a los automóviles provenientes de fuera del MERCOSUR bajarán progresivamente a 20 por

concluyese a finales del 1999 ó a más tardar a principios del 2000; y que a partir de ese momento, los productos automotores quedarían libres de gravámenes²⁹⁴.

Pero el *impasse* marcado por la crisis de 1998-99 retrasó todos los planes que se tenían y hoy a la luz de la crisis económica de Argentina, es de esperar que el *stand by* continúe. No será sino a partir de la recuperación de las economías del MERCOSUR, cuando ese tipo de propuestas prosperen y nuevamente cobre impulso la liberalización comercial de vehículos y de autopartes.

Baste una mirada retrospectiva para observar como bajo un mercado en expansión y aranceles a la baja, los fabricantes responden de inmediato. A partir del MERCOSUR se inició el ensamblaje de automóviles con estándares de producción europea o estadounidense y las armadoras procedieron a racionalizar sus políticas de producción y distribución. Para atender mejor el nuevo espacio económico creado, la mayoría de las armadoras ha concentrado sus líneas de producción en una sola planta ya sea en Argentina o en Brasil²⁹⁵ y los fabricantes de auto partes han seguido en esa misma dirección²⁹⁶. (Ver cuadro No.34)

ciento en el 2000, año en el que supuestamente el comercio-intrarregional de automóviles quedaría exento de impuestos.

²⁹⁴ Ver <http://www.mac.doc/ola/mercosur/industry/htm>.

²⁹⁵ Entre los proyectos de Ford estaba el invertir entre 1995 y 1996, 2.5 millones de dólares en Brasil para su producción de camiones y camionetas de carga y 1.1 mil millones de dólares en Argentina para la producción de automóviles. Fiat escogió Minas Gerais para la fabricación del modelo Palio cuyo destino serían los mercados del mundo en desarrollo. El estímulo del MERCOSUR también se ha hecho sentir en firmas como Honda, Toyota, Chrysler, Hyundai y Volkswagen que han iniciado planes de expansión y modernización. Renault decidió establecer una planta (mil millones de dólares) en Curitiba (Brasil) a fin de estar cerca de dos mercados muy importantes: Sao Paulo y Río de Janeiro y no lejos tampoco de la frontera con Argentina.

²⁹⁶ Aunque con resultados no muy buenos. En Brasil la industria de auto partes pasó de 1300 empresas en 1990 a 900 en 1997 y se estima que en el 2000 sólo quedarán 250. Para sobrevivir se están asociando con grandes firmas extranjeras o fusionándose con sus rivales en Argentina. Ello se debe principalmente a que si bien es cierto que los requisitos de contenido local bajaron del 100 al 60 por ciento, en Brasil los fabricantes de automóviles pueden importar partes fuera del MERCOSUR con un arancel de sólo el 2 por ciento, Latin American Newsletters, 2001. (publicación consultada vía Internet)

Cuadro No.34

Tamaño del mercado 1998 (millones de dólares)

	Argentina	Brasil
Tamaño Total de Mercado	4,494	17,000
Importaciones Totales	2,674	4,180
Importaciones de Estados Unidos	226	564

Fuente: MERCOSUR Industry: Building Products

Los efectos positivos de esos cambios, también pueden observarse en el incremento que experimentaron las compras. De 1996 a 1997, las importaciones argentinas de automóviles crecieron en 30 por ciento, con un valor aproximado de 2.2 mil millones de dólares; mientras que en 1997, las importaciones brasileñas de auto partes llegaron a un nivel récord de 4.4 mil millones de dólares, cifra superior en 28 por ciento al nivel registrado en 1996.

No obstante, cabe señalar que la modernización y expansión de la industria automotriz no sólo se debe al intenso intercambio comercial al que dio lugar el MERCOSUR; la política industrial seguida por las economías participantes (principalmente Brasil y Argentina) ha jugado un papel relevante. Ello obedece a que la industria automotriz constituye un sector de suma importancia para las economías de ambos países. Por ello decidieron no dejarla al libre albedrío de las fuerzas del mercado sino que, cuidadosamente, se programó su apertura.

Algo semejante debió de haberse hecho con otras ramas productivas; sobre todo en aquellas que inciden fuertemente en la absorción de la fuerza laboral. El sector automotor ha permanecido relativamente cerrado a la competencia de vehículos importados. Argentina y Brasil introdujeron regímenes que estimulaban a las empresas para que produjeran localmente, otorgándoles estímulos fiscales importantes frente a aquellas empresas que pretendían atender el mercado a través de las importaciones.

El incentivo del contar con el MERCOSUR constituyó una ventaja adicional para la localización de las plantas automotoras y le ha concedido a la producción local una protección natural; sobre todo si se toma en cuenta la necesidad que tienen esas empresas de atender especificaciones propias de la demanda interna generada con la ampliación del mercado y la importancia que tiene el hecho de dar una respuesta rápida y flexible a las variaciones que se registran en el gusto y poder adquisitivo de la población²⁹⁷.

La dinámica del MERCOSUR ha dado lugar también a una gran variedad de decisiones empresariales. En el caso de Argentina, hay evidencias de que el acceso al mercado regional ha operado como un fuerte incentivo sobre las inversiones nacionales que se han registrado en la industria manufacturera²⁹⁸. Son muchos los esfuerzos que aún están pendientes de realizarse en el MERCOSUR. Uno de ellos es en materia de incorporación de tecnologías modernas.

En efecto, las pequeñas y medianas empresas industriales de naturaleza familiar han ingresado al mundo de las manufacturas desde una base tecnológica precaria; debiendo en no pocas ocasiones recurrir a equipos y maquinaria de segunda mano o a diseños de plantas artesanales o bien a la copia de productos ya rezagados internacionalmente.

La apertura económica ha reducido en forma significativa el precio relativo de los bienes de capital importados *vis à vis* los de fabricación nacional y que ello ha inducido el reemplazo de estos últimos por los primeros. La paradoja consiste en que el equipamiento de origen doméstico ha perdido participación relativa dentro de la inversión total y que son este tipo de bienes los que conllevan un mayor valor agregado.

²⁹⁷ La principal armadora en Argentina es la empresa Sevel S. A., fabricante de Fiat y Peugeot, le siguen Ciadea (Reanult) y Autolatina (joint venture entre Ford y Volkswagen) y todas ellas iniciaron durante 1996-1997, planes de modernización y ampliación de sus respectivas plantas a fin de atender una demanda creciente.

²⁹⁸ Alrededor de 2.000 millones de dólares han invertido argentinos y brasileños en el sector manufacturero como resultado del MERCOSUR.

Desafortunadamente, las pequeñas y medianas empresas tampoco han podido competir con el ritmo que demanda la incorporación de nuevas tecnologías (entre ellas las de base computacional). Pero la transición hacia formas de organización del trabajo en “tiempo real” les ha impuesto nuevas exigencias: están obligadas a utilizar de manera sistemática avances tecnológicos que les ubiquen en la frontera de la competitividad internacional.

Algunas de ellas han incorporado en sus procesos productivos normas y estándares de calidad de uso internacional como ISO 9000 y 14,000; aunque referidas básicamente al procesamiento de recursos naturales. Pero las pequeñas y medianas unidades productivas aún no logran dar el salto cualitativo hacia la modernización de las mismas.

La labor del MERCOSUR cobra en ese sentido una gran importancia. En paralelo a las señales generadas por los mercados, los Estados miembros deben concertar acciones coordinadas tendientes a reducir la brecha tecnológica de las pequeñas y medianas empresas. Múltiples ejemplos de acciones tendientes a diseminar el *know how* tecnológico entre las pequeñas y medianas empresas se pueden encontrar en países del noreste de Asia y por supuesto en la propia Unión Europea y en Estados Unidos.

A la importancia estratégica que el MERCOSUR tiene de cara a la globalización y a las transformaciones experimentadas por el mapa geoeconómico del mundo, habría que sumar las derivadas del fenómeno de la regionalización de los procesos productivos y su importancia geopolítica. Empero, el MERCOSUR no debería de limitarse a ser sólo una ampliación de los mercados internos de las economías participantes –que dicho sea de paso representa para todos ellos (aunque quizás menos para Brasil) un hecho significativo- sino sobre todo, habría que considerar a ese bloque comercial como un instrumento capaz de formular políticas y estrategias comunes en muy diversas áreas del quehacer económico, político y social intra y extra bloque.

Otro campo para la acción programada y comunitaria podría ser la comercialización de muchos de los bienes agrícolas producidos por las economías participantes. Es inexplicable que países dotados de cuantiosos recursos naturales no cuenten al menos en el campo agrícola con una política común que les lleve - a semejanza de los europeos - a la creación de un Mercado Común Agrícola. Entre sus objetivos de largo alcance debería estar el situarse en el plano de las potencias agrícolas más importantes del mundo.

De estar unidos en ese y en otros campos, el nivel de negociación que tendrían los Estados miembros de ese bloque subregional en foros internacionales -como la Organización Mundial del Comercio o en sus relaciones comerciales con la UE y Estados Unidos- sería muy distinto al que detentan en la actualidad y sus intereses nacionales saldrían más beneficiados a partir de una plataforma común, que a través de negociaciones individuales y carentes de la fuerza que da la unión.

Brasil ha mostrado en diversas ocasiones, especial interés en que el liderazgo del MERCOSUR se haga sentir en el ámbito internacional. Pero la importancia que ese bloque subregional llegue a adquirir en el futuro, dependerá -según lo señala el sociólogo brasileño Helio Jaguaribe- "de que logre formular una política exterior común, la ejecute satisfactoriamente y del orden mundial que prevalezca. Para tal efecto reúne todas las condiciones, pero hay sectores relativamente importantes en los países del MERCOSUR y en América del Sur en general, que consideran que pueden obtener más ventajas con una política de inserción dentro del proyecto estadounidense que con una posición independiente"²⁹⁹.

No obstante, dicha historia está por escribirse. ¿Bajo qué condiciones se insertará el MERCOSUR en el proyecto de integración hemisférica planteado desde Washington? Esta es la gran interrogante, no sólo para los Estados miembros de ese bloque

²⁹⁹ Helio Jaguaribe, "El MERCOSUR y las alternativas de ordenamiento mundial", Revista Capítulos del SELA, No.53, enero-junio 1998, p.14

subregional, sino para México, toda vez que el ALCA planteará nuevas reglas del juego para todos los países latinoamericanos, incluido México.

En la balanza sobre la distribución del poder está también otro tema de suma importancia, a saber: la pérdida de poder del Estado latinoamericano en el ensamblaje de su propia economía. En efecto, a él se suman realidades complejas gestadas por el fenómeno de la globalización y en las que el Estado nacional, paradójicamente, se ha convertido en promotor de un juego del que de antemano se asume como el perdedor. Por un lado, promueve la apertura económica, y por el otro, hace muy poco para que sus márgenes de maniobra aumenten.

El dilema radica en cómo lograr un nuevo equilibrio, donde todo el poder no descansa únicamente en las empresas o por el contrario en el Estado. Una adecuada combinación entre ambos es necesaria. Un elemento de equilibrio ante el enorme poder que han alcanzado las corporaciones multinacionales a escala planetaria quizás sea en el futuro la creación de los Estados regionales.

El ejemplo provendrá una vez más de la Unión Europea que ya se está preparando para darse en una Constitución Política; por lo que no será de extrañar que en el futuro surja una nueva entidad supranacional: los Estados Unidos de Europa. Pensar que en América Latina, incluido el MERCOSUR, ocurra algo semejante forma parte de las utopías; pero muchas de ellas se han hecho realidad a nivel internacional, a saber: la caída del Muro de Berlín y la reconversión de Europa del Este, por sólo citar acontecimientos históricos recientes. Lo que hace falta es liderazgo político y buena conducción económica, teniendo claro las transformaciones a las que están dando lugar los fenómenos de la regionalización y la globalización de la economía mundial.

El papel de la inversión extranjera directa

Con la creación del MERCOSUR, pero sobre todo con el nuevo entorno creado por la apertura económica³⁰⁰, las economías que integran a ese bloque comercial han logrado ejercer una fuerte atracción sobre la inversión extranjera directa (IED)³⁰¹. El camino seguido por Brasil, por ejemplo, ha sido el de instrumentar toda una serie de reformas económicas que han cambiado la propiedad de los activos públicos. En efecto, las enmiendas que se hicieron en 1995 a la Constitución brasileña tuvieron como objeto el de eliminar la distinción prevaleciente entre capital nacional y extranjero, y al hacerlo, se abrieron las puertas al capital privado (nacional o extranjero) en sectores estratégicos, tales como: las telecomunicaciones, el petróleo, el gas natural, etc. De ahí el “éxito” del gobierno brasileño en la venta de las empresas públicas³⁰².

En conjunto, las economías del MERCOSUR absorbieron entre 1984 y 1989 el 1.4 por ciento del total de los flujos de IED en el mundo y el 2.1 por ciento entre 1990 y 1993; para incrementar su participación a 3.7 por ciento durante el período de 1994-1996 y una vez más volver a subir al 5.9 por ciento durante el lapso de 1997 a 1999³⁰³. En efecto, durante el periodo 1988-1993 se puede observar un crecimiento constante de los montos de IED que se dirigen hacia las economías del Cono Sur; siendo Argentina en esos años el país que logra atraer la mayor parte de los montos que tenían como destino al MERCOSUR. Durante ese lapso, Argentina supera casi por dos veces el total captado en inversiones extranjeras directas por Brasil, y cuatro veces el registrado por Chile. (Ver cuadro No.35)

³⁰⁰ Al estilo del llamado Consenso de Washington, Argentina, Brasil y en menor medida Paraguay y Uruguay, han realizado profundas reformas de carácter estructural que les ha llevado a la liberalización comercial, la desregulación de sus mercados y la privatización de las empresas públicas. Si bien estos procesos comenzaron en distintos momentos y avanzaron con diferente velocidad, su consecuencia más notoria ha sido la de dar por concluido el modelo de desarrollo industrial basado en la sustitución de importaciones durante las décadas de los cincuenta, sesenta y setenta.

³⁰¹ Se definen a las IED como aquel tipo de inversión en la que el control de la gestión de una entidad residente en una economía corre a cargo de una empresa residente en otra economía.

³⁰² Se estima que Brasil recibió en 1999 por ese concepto aproximadamente 90 mil millones de dólares.

³⁰³ The Economist Intelligence Unit Limits *The Investment Trends, 2001 and Business Latin America*, 12 de febrero del 2001.

Cuadro No.35

Inversión Extranjera Directa (IED) en los países del MERCOSUR (Millones de dólares)

País	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1988-93
Argentina	1,147	1,028	1,836	2,439	4,179	6,305	16,034
Brasil	2,969	1,267	901	972	1,454	802	8,365
Chile	933	1,289	590	523	699	841	4,875

Fuente: ECLAC, Latin America and the Caribbean, Policies to Improve Linkages with the Global Economy, Santiago, Chile: United Nations Publications, 1995.

Pero, para finales de la década de los noventa (1998) la tendencia se modifica claramente a favor de Brasil, y si bien los flujos de IED en América Latina alcanzaron niveles récord, con montos superiores a los 90 mil millones de dólares³⁰⁴, por cuarto año consecutivo fue Brasil el que logró captar una buena parte de dichos recursos. Aproximadamente 31 mil millones de dólares en IED³⁰⁵ fueron canalizados hacia ese país; ocupando el segundo Argentina con 23.1 mil millones de dólares (cifra que triplicó a la de 1998 que fue de 6.5 mil millones de dólares) y Chile el tercer lugar³⁰⁶. La razón principal obedece a la atracción que lograron ejercer sobre los inversionistas extranjeros las privatizaciones realizadas por los países del Cono Sur³⁰⁷.

En el caso de Argentina, destaca la adquisición de la empresa Yacimientos Petrolíferos por parte de la empresa española Repsol; cuyo monto representó aproximadamente 13 mil millones de dólares. En Brasil, el proceso de privatización

³⁰⁴ Se atribuyen estos incrementos a la reducción de las barreras comerciales, a las privatizaciones y a la desregulación de los mercados de América Latina.

³⁰⁵ European Union, *Brasil: General Features of Trade Policy*, 2001.

³⁰⁶ En 1999, México fue el tercer país de la región que más flujos de IED recibió (11.2 mil millones de dólares), lo que representó un pequeño aumento sobre 1998. Y como efecto del TLCAN, la mayor parte de esos flujos de capital tuvieron como destino la industria manufacturera. La UNCTAD espera asimismo que la IED en la economía mexicana siga siendo elevada ya que los inversionistas cuentan con estímulos provenientes del nuevo Acuerdo de Libre Comercio signado entre ese país y la Unión Europea y puesto en marcha el 1ero de julio del 2000.

³⁰⁷ Los flujos de IED a Chile casi se duplicaron en 1999, al llegar a 9 mil millones de dólares. Este aumento se debe principalmente a la adquisición de la empresa generadora y distribuidora de electricidad "Energis" por parte de la firma española Endesa; operación que costó 3.5 mil millones de dólares.

inició con la venta de una de las empresas acereras más grandes del mundo, el USIMAS. Muchas otras entidades públicas también se privatizaron: Telebras, fue vendida en 20 mil millones de dólares y Comgas de Sao Paulo en mil millones de dólares³⁰⁸. Asimismo al traspasarse en ambos países la propiedad de importantes bancos estatales, se dio lugar a la consolidación de no pocas fusiones empresariales. Los bancos extranjeros controlan hoy en Brasil el 40 por ciento del total de los depósitos y 6 de los 10 principales bancos comerciales están en manos de instituciones financieras de Estados Unidos y Europa.

Situación que no ha dejado de asombrar a propios y a extraños. De hecho, Estados Unidos se muestra hoy más complacido con el trato que Brasil les está dando a los inversionistas extranjeros y por ende a los estadounidenses. A ese respecto el Departamento de Estado de Estados Unidos ha expresado que “las posibilidades para incrementar su comercio con ese país se ven fortalecidas y que el camino para los inversionistas ha sido allanado con las enmiendas constitucionales realizadas”³⁰⁹.

A diferencia del pasado, hoy el principal destino de la IED en las economías del Cono Sur es el sector servicios. En comparación con el patrón sectorial que estuvo vigente en todas las economías del MERCOSUR hasta la década de los ochenta, la industria manufacturera paulatina pero sistemáticamente, ha ido perdiendo peso frente al sector servicios.

En Argentina, por ejemplo, mientras la industria manufacturera captaba el 50 por ciento de los flujos de inversión extranjera directa para el periodo 1976-1989, para el lapso de 1992 a 1998 apenas logra absorber un poco más del 30 por ciento. El caso de Brasil no fue diferente: después de contar el sector manufacturero de dicho país con una participación superior al 70 por ciento en el *stock* de la IED acumulada en 1989, apenas logra absorber el 20 por ciento de las inversiones productivas que ingresaron a esa nación entre 1996 y 1999³¹⁰.

³⁰⁸ The Economist Intelligence Unit, *Op. Cit.*

³⁰⁹ Ver: U.S. State Department, “*Background Notes, Brazil*”, 2001, p. 6

³¹⁰ *Ibidem.*

Uruguay refleja un comportamiento semejante: de algo menos del 48 por ciento del *stock* en IED que representaba la industria uruguaya en 1989, éste pasa al 23 por ciento en los años noventa. El sector manufacturero de Paraguay absorbió entre 1992 y 1999 el 25 por ciento de la IED, y en la actualidad muestra una tendencia hacia la baja. Los flujos de IED a Chile casi se duplicaron en 1999 al llegar a 9 mil millones de dólares³¹¹. Más aún, los datos de la distribución sectorial de la inversión extranjera directa únicamente para el año 1997, evidencian un desplazamiento en las preferencias del inversionista extranjero a favor del sector servicios. Las manufacturas de las economías del MERCOSUR reflejan por el contrario, porcentajes considerablemente menores a los alcanzados por los servicios.

En Argentina la participación de la IED en los servicios es del 70 por ciento, mientras que las manufacturas sólo alcanzaron el 9 por ciento. Algo semejante ocurre con Brasil: 82 por ciento de la IED se dirigió al sector servicios, frente al 16 por ciento de la captada por el sector manufacturero. (Ver cuadro No.36)

Cuadro No.36

**Distribución Sectorial de la Inversión Extranjera Directa, 1997
Porcentajes**

Países	Sectores		
	Manufacturas	Servicios	Otros
Argentina	9	70	21
Brasil (1996-97)	16	82	2
Chile	10	56	34
Colombia	10	61	29
México	62	11	27
Perú	18	74	8
Venezuela	40	35	25

Fuente: CEPAL, Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe, Informe 1998, Santiago de Chile, diciembre de 1998. Publicación de las Naciones Unidas.

³¹¹ Este aumento se debió principalmente a la adquisición de la empresa generadora y distribuidora de electricidad, Enersis por parte de la empresa española Endesa, con un costo de 3.5 mil millones de dólares. <http://www.infobrazil.com/> Ver asimismo: The Economist Unit Limited, *Business Latin America, Investment Trends*, febrero del 2001.

Es además en el sistema bancario donde se concentra la mayor parte de los flujos del capital externo canalizado hacia los servicios³¹². En 1994, por ejemplo, había en Brasil 68 bancos extranjeros y sus activos representaban aproximadamente 37 mil millones de reales o el equivalente al 9.4 por ciento de participación en el valor de total de los activos de ese sector ³¹³; sin embargo, para el 2000 dicho panorama cambia drásticamente y los bancos extranjeros ganan una presencia considerable, debido a la eliminación de las restricciones que operaban en el marco jurídico de los países miembros del MERCOSUR, particularmente en Brasil, que impedían la entrada de bancos y de compañías extranjeras de seguros al sector financiero de esas naciones.

Empero, con las reformas de 1998 -en las que el Congreso brasileño modifica la Constitución - se posibilita la participación de la IED, incluso en sectores donde ningún banco extranjero podía establecer una subsidiaria o agregar una sucursal adicional ya que legalmente le estaba prohibido aumentar su participación accionaria. Y si bien dichas prohibiciones podían ser eliminadas por acuerdos o tratados internacionales firmados por Brasil con otros países, sólo a unos cuantos bancos extranjeros les fue permitido establecerse en sectores reservados para el Estado. Hoy, los bancos extranjeros detentan un poder significativo: su participación se ha incrementado substancialmente; nada que ver con la situación descrita en el párrafo anterior³¹⁴.

A los bancos y firmas de seguros del MERCOSUR, les fue garantizada también la apertura del sistema bancario brasileño y el acceso directo al sector financiero de esa nación; concediéndoles trato nacional por el hecho de ser parte de ese bloque subregional.

³¹² El sistema bancario posee cuatro tipos de instituciones: bancos comerciales, bancos de ahorro, banca de desarrollo y banca múltiple. Y aunque están sujetos a controles por parte de las autoridades federales, los bancos comerciales son los verdaderos agentes financieros, mientras que los del ahorro y el desarrollo operan bajo estrictas regulaciones federales. La banca múltiple proporciona en un solo banco todos los servicios. Pero según el ordenamiento jurídico del Banco Central, un banco puede calificar a fin de recibir una cartera múltiple y así poder ofrecer servicios de banca comercial, préstamos, intermediación o servicios bancarios de inversión.

³¹³ En 1993, su rentabilidad era de 6.9 por ciento del total del mercado, siendo la banca múltiple la más rentable con un 7.6 por ciento del total.

³¹⁴ Cifras disponibles para 1994 indican que los bancos estatales comerciales y de servicios, incluido el Banco do Brasil, poseían la mayor parte del mercado en activos: 41 por ciento. Los bancos privados de banca múltiple contaban a su vez con el 32.5 por ciento de los activos y el 37.4 por ciento de los depósitos.

Aunque se trata de cambios novedosos, todos obedecen, sin embargo, al Acuerdo suscrito por Brasil en materia de servicios financieros (el GATS) ante la Organización Mundial de Comercio y son resultado de la política que en materia de inversión extranjera trajo consigo el nuevo modelo de desarrollo con base en la apertura.

Está por verse si las transformaciones experimentadas por el sector bancario no únicamente de Brasil, sino también del resto de las economías del MERCOSUR, conducen a la estabilización del costo del crédito y coadyuvan a solucionar el problema de falta de financiamiento a largo plazo que tanto afecta el desarrollo de las unidades productivas de ese bloque comercial; particularmente a las pequeñas y medianas empresas, *cuyas fuentes de financiamiento son esencialmente internas.*

Para el corto plazo no se prevé que ocurran cambios significativos a ese respecto, ni que se logre una mayor diversificación del sistema financiero del MERCOSUR. Ello acontece además en momentos en que la situación de la balanza de pagos de Brasil registra un déficit en cuenta corriente del 4.5 por ciento del PIB y las necesidades de financiamiento de ese país para el 2001-2002 equivalen entre el 260 y el 290 por ciento de sus reservas internacionales³¹⁵.

En los últimos años un flujo masivo de IED ha cubierto el hoyo que presentan las cuentas externas brasileñas, pero si tal como se estima que los flujos de capital externo disminuyan en los dos próximos años; Brasil tendrá que hacer frente a una situación particularmente paradójica: por una parte, tendrá una mayor necesidad de financiamiento externo y por la otra será más vulnerable a los *shocks* internacionales

En materia de IED, el fenómeno que sí se observa en el MERCOSUR y en concreto en economías del núcleo duro, es la alta concentración que se está registrando en dicho sector financiero. Por lo demás, la recurrencia de ese fenómeno se observa por doquier; el mundo desarrollado también presenta una alta concentración de sus sistemas

³¹⁵ Financial Times, 29 de marzo del 2001.

financieros y cada vez más, las llamadas estructuras oligopólicas de mercado presentan características que las acercan a los monopolios.

Muy pocas empresas son capaces en la actualidad de competir con éxito en un mercado donde la lucha es tan intensa y múltiples barreras y de muy diversa índole se yerguen a fin de impedir la entrada de nuevos competidores. Un denominador común a los gobiernos del MERCOSUR, es que todos consideran la participación de la inversión extranjera directa en sectores estratégicos como de suma importancia para el desarrollo de sus respectivas economías. La IED es vista como un aporte fundamental para el éxito de las reformas emprendidas.

La argumentación que con frecuencia se escucha a favor de la entrada del capital externo gira en torno a: i) la contribución de la IED en el financiamiento de la balanza de pagos; ii) la modernización que aporta la IED al aparato productivo; iii) la transferencia de tecnologías modernas; iv) su contribución a las exportaciones, etc. Sin duda estas son razones de peso, pero no están del todo claras las aportaciones que le son atribuidas a la IED al menos en los últimos tres rubros, no cuando se le ubica en una perspectiva que contemple el desarrollo de la economía receptora en su conjunto.

La IED se ha canalizado hacia los sectores más dinámicos de las economías del MERCOSUR. Con la privatización de los activos públicos entraron a la región montos sustantivos de capital externo. Se estima que el ingreso neto de capitales pasó de 9,000 a 86,000 millones de dólares entre 1990 y 1999³¹⁶. Pero, según la CEPAL, una parte importante de esos recursos se orientó a la compra de activos existentes (empresas públicas y privadas); sólo a finales del decenio, alrededor del 60 por ciento de la IED que entró en la región fue destinada a la creación de nuevos activos³¹⁷.

³¹⁶ Sin embargo, tal como acota la CEPAL: con esa apreciable recuperación de entrada de capitales a la región, a un promedio anual (1991- 1999) equivalente al 3 por ciento del PIB, contrasta la salida de capitales entre 1983 -1990 de alrededor del 2 por ciento del PIB. Ver: CEPAL, Debilidades y Fortalezas de la Inserción Internacional, 2001.

³¹⁷ *Ibidem*.

Ello se inscribe además en un marco creciente de dependencia del ahorro externo. En el año 2000 las necesidades de financiamiento externo de América Latina fueron de 76 mil millones de dólares; de los cuales la IED contribuyó con cerca de 52 mil millones de dólares³¹⁸. Y en ese año América Latina logra captar el 43 por ciento de total de los flujos de IED canalizados hacia los mercados emergentes, pero se espera que para el 2001 ésta disminuya y sólo alcance el 39 por ciento de ese total³¹⁹. Por lo que, si dicha tendencia continúa y el sector exportador no es capaz de generar las divisas requeridas, nuevamente habrá problemas en la balanza de pagos de los países de la región ya que el ahorro interno es a todas luces insuficiente.

Para el 2000, Argentina y Chile experimentaron una reducción importante de las entradas de IED, en parte debido a que en 1999 se produjeron tres grandes operaciones transfronterizas de adquisición en esos países (la compra de YPF por Repsol en Argentina y la de Endesa y Enersis por Endesa España en Chile). Las operaciones de fusión y adquisición siguieron siendo importantes en el año 2000, y tuvieron lugar principalmente en el sector de los servicios. Con la "Operación Verónica", Telefónica de España aumentó su participación en el capital social de sus filiales en Argentina y Brasil hasta casi el 100 por ciento³²⁰

No hay duda que la entrada de capital externo se ha convertido en una pieza clave para los planes de crecimiento económico de la región. Pero es evidente también que existen costos asociados a la dependencia financiera generada: los inversionistas extranjeros ejercen cada vez una mayor influencia en la toma de decisiones en materia de política económica interna. El marco operativo está dado para que así ocurra. Las empresas multinacionales han incrementado su peso en las estructuras del comercio exterior de los Estados miembros del MERCOSUR.

En Argentina, la participación de las empresas multinacionales en el total de las exportaciones era en 1990 del 32 por ciento, pero para 1998 ya se había incrementado a

³¹⁸ Ver: Latin American Newsletters, <http://www.latinnews.com>

³¹⁹ <http://ncws.ft.com/>

³²⁰ <http://unctad.org/en/press>

más del 54 por ciento; en Uruguay la participación de dichas empresas pasó del 26 al 30 por ciento entre 1992 y 1998; y en Paraguay del 32 al 54 por ciento en el mismo periodo. Brasil no fue la excepción: las empresas multinacionales subieron su participación en el total exportado por ese país al pasar de 48 a 53 por ciento entre 1989 y 1997. Las mismas tendencias se observaron en las importaciones. La participación de las filiales de empresas multinacionales en los bienes importados pasa de 62 a 72 por ciento en Argentina; de 53 a 63 por ciento en Brasil; de 6 a 11 por ciento en Paraguay; y de 22 a 24 por ciento en Uruguay³²¹.

Gran parte de ese intercambio comercial reviste las características de comercio intra firma. Según investigaciones realizadas, éste alcanza niveles muy altos: más de 70 por ciento en el caso de Argentina; 80 por ciento en el caso de las exportaciones de Brasil y 70 por ciento de las importaciones de ese país operan esa modalidad; en Paraguay, cerca del 60 de sus exportaciones y 80 por ciento sus importaciones responden también al comercio intra firma.³²²

Las determinantes del comercio intra firma son diferentes a las consideradas por la teoría tradicional del comercio internacional: *arm's lenght*, es decir, entre agentes no vinculados. En ese sentido el comercio intra firma es menos dependiente de factores coyunturales y facilita el alcance de mayores economías de especialización. Sin embargo, dicho tipo de comercio cerrado, al tiempo que les permite a las corporaciones multinacionales optimizar sus resultados en base a la estrategia de la casa matriz, con frecuencia se traduce en un fuerte déficit comercial para los países receptores.

Los resultados que a ese respecto arroja la investigación empírica realizada por el Centro Argentino de Investigaciones para la Transformación (CENIT) así lo confirman: "a través de ese mecanismo Argentina registra un fuerte déficit comercial y en menor medida acontece en el caso de Brasil. Este fenómeno se agrava a mayor sofisticación tecnológica de los productos. Es decir, las transnacionales que exportan productos

³²¹ <http://web.lexis-mexis.com/>

³²² *Ibidem*.

vinculados a recursos naturales se manejan con superávit, mientras que el resto lo hace con déficit”³²³.

Asimismo, permite a las corporaciones operar con precios de transferencia para las importaciones y exportaciones que pueden ser utilizados para reducir el pago de impuestos sobre las utilidades. Pero en todo caso y según el Centro Argentino de Investigaciones para la transformación, “el patrón de exportación de las empresas multinacionales está muy definido. Estas empresas exportan manufacturas a Latinoamérica y a otros mercados del mundo en desarrollo; sólo envían al mundo desarrollado productos con bajo nivel de elaboración, basados en recursos primarios. Las importaciones se hacen desde los países desarrollados, con fuerte énfasis en el país donde radica la casa matriz.

Existe por lo tanto un patrón dual, las exportaciones más sofisticadas no van a los mercados desarrollados, pero las importaciones –que son bienes complejos y sofisticados– sí provienen de éstos”³²⁴. Lo que revela una operación en donde la integración al mundo de las filiales de las empresas multinacionales radicadas en los países del MERCOSUR es muy asimétrica.

Ello ocurre además en un contexto donde las empresas multinacionales cuentan con ventajas que podrían ser utilizadas por el país receptor para exportar productos sofisticados hacia el mundo desarrollado. El acceso a dichos mercados les es relativamente sencillo ya que cuentan con todos los canales de comercialización y distribución para hacerlo; sin embargo según la fuente antes señalada, “tanto en Argentina como en Brasil y Uruguay las empresas multinacionales tienden a importar mucho más que las locales ya que tienen menor nivel de integración nacional que éstas porque importan proporcionalmente más insumos extranjeros, más bienes de capital e incluso muchos productos terminados con los cuales complementan su oferta local”³²⁵.

³²³ Investigación dada a conocer por el MERCOSUR en su comunicado: “Business and Information Community”, mismo que fue publicado por el CENIT, 23 de mayo del 2001.

³²⁴ *Ibidem*.

³²⁵ *Ibidem*.

Lo que desde la perspectiva de los países del MERCOSUR resulta verdaderamente paradójico, puesto que estas ventajas deberían haber llevado a las empresas multinacionales que operan en las economías del Cono Sur a ser más eficientes; pero no fue así: dichas ventajas no se tradujeron en una ampliación de las exportaciones del MERCOSUR hacia los países desarrollados. Es decir, los países receptores no están aprovechando el potencial de las empresas multinacionales para ganar acceso a otros mercados.

Tanto en el caso de Argentina como en el de Brasil, estas empresas están concentradas en el mercado regional; lo cual no está mal, pero el problema es que en paralelo no realizan esfuerzos adicionales por ampliar su campo de acción y acceder a nuevos mercados. Mientras Argentina concreta el 40 por ciento de sus ventas a ese bloque subregional, las multinacionales que en dicha nación operan, exportaban el 50 por ciento de su producción al MERCOSUR.

Otro aspecto de suma importancia que también se desprende de los datos aportados por el CENIT, se refiere al impacto que la IED ejerce sobre la balanza de pagos; encontrándose en el caso de Argentina que: “las ET radicadas en la región producen una fuerte salida de divisas, no sólo porque operan con un amplio déficit comercial, sino porque remiten utilidades y dividendos que son un porcentaje importante de sus utilidades totales”³²⁶.

En Argentina, según esa misma fuente “la remisión de utilidades llegó al 60 por ciento de las utilidades totales de las transnacionales hacia finales de la década de los noventa. Sobre esa base, se comparó en 1998 el ingreso de IED con la salida de divisas - producto de las operaciones de las transnacionales - y según los cálculos obtenidos por la entidad antes citada, salieron de ese país 2 mil millones de dólares más de los que entraron³²⁷. Es decir, el aporte neto de la IED fue negativo.

³²⁶ *Ibidem.*

³²⁷ *Ibidem.*

Es interesante destacar en cuanto a la formación de capital y de acuerdo al estudio antes citado, que no encontraron ninguna vinculación entre los volúmenes de IED y la inversión bruta en capital fijo ya que la mayoría de las veces se trata de compras de empresas que ya están funcionando y no de inversión nueva. Por lo tanto, los beneficios que esperaban recibir dichas economías con la entrada de IED son menores a las expectativas generadas.

Aún más, la evidencia con la que cuentan para el caso de Argentina, les ha permitido extraer la conclusión de que la IED no ha estimulado la formación de capital y que opera negativamente sobre la balanza comercial y de pagos de ese país; y que tampoco ha contribuido a mejorar de manera significativa la diversificación de la oferta exportable del resto de los miembros del MERCOSUR, tanto en términos de destino de los mercados como en la composición de los bienes exportados.

Al ser el mercado del MERCOSUR su principal estímulo, las filiales de las multinacionales que en él operan, no parecen estar interesadas en producir bienes de exportación cuyo destino final sean los mercados de los países desarrollados. En el caso de Argentina, ello reviste problemas adicionales ya que ese país se enfrenta a la alta concentración de sus exportaciones en muy pocos mercados. Ello es particularmente cierto en el caso de las manufacturas que hasta ahora sólo parecen haber tenido demanda en América Latina.

Las empresas multinacionales podrían aportarle en ese sentido mucho más a los países miembros del MERCOSUR ; pero no lo hacen en parte por el fenómeno antes descrito, pero también porque no existen políticas públicas tendientes a revertir dicha situación y que incidan favorablemente en el cambio de estrategia por parte de las filiales multinacionales. En este sentido, el ALCA (tema del cual no ocuparemos en esta investigación) genera pocas expectativas con respecto al desarrollo del sector manufacturero argentino. En círculos académicos no se piensa que con la zona de libre comercio de las Américas que se pretende alcanzar, lleguen al MERCOSUR inversiones

de alta calidad; se teme más bien que las empresas locales terminen por desarmar sus esquemas de producción internos y se conviertan en empresas comercializadoras.

En el caso de Brasil, los incentivos que el Estado brasileño proporciona a las inversiones de calidad son más fuertes que los proporcionados por Argentina; sin embargo, el principal incentivo sigue siendo el tamaño del mercado. Por las potencialidades del sector servicios son las aseguradoras y casas de bolsa las ramas que mayor atracción ejercen sobre los inversionistas extranjeros. Aunque es evidente que en dicho sector se tendrán que realizar esfuerzos importantes para su modernización. La industria brasileña de seguros, de acuerdo a estándares de economías desarrolladas, todavía no había logrado un buen posicionamiento. La razón quizás habría que encontrarla en los bajos ingresos de la población y la escasa cultura que existe a ese respecto.

El total de primas (expresado en valor) fue en 1993 de 5.1 mil millones de reales, de los cuales 0.5 y 4.6 mil millones correspondieron, respectivamente, a seguros de vida y a otros seguros, entre ellos los de los automóviles³²⁸; pero como porcentaje del PIB, el total de primas sólo alcanzó el 1.2 por ciento para ese mismo año. A semejanza de lo que acontece en otras áreas del sector financiero, el mercado de seguros presenta una alta concentración.

Cinco compañías detentaban en 1993 el 50.9 por ciento del total de las primas brasileñas y existía una norma constitucional que impedía el establecimiento de sucursales extranjeras y serías restricciones a la expansión de las empresas foráneas que ya operaban en dicho mercado. No obstante desde ese entonces a la fecha muchas cosas han cambiado en cuanto a la participación de empresas privadas (principalmente extranjeras) pero dicho sector no ha registrado cambios particularmente significativos.

³²⁸ European Union, *Brasil General Features of Trade Policy, Sectoral and Trade Barrier*, Database: Market Access, 2001.

A partir de la puesta en marcha del nuevo modelo de desarrollo todo cambia. Con el programa de privatizaciones de las empresas públicas, el negocio de las reaseguradoras dejó de ser estatal para convertirse en un negocio manejado por el sector privado nacional y/o extranjero; pero la alta concentración que presenta no permite prever una competencia que obligue a las empresas a mejorar sustancialmente sus servicios y el costo de los mismos se traduzca en mejores precios para el consumidor. Es decir, la privatización de activos antes en manos del sector público y ahora en el sector privado no parece haber hecho la diferencia que de esta medida se esperaba.

Hoy a los inversionistas institucionales extranjeros se les permite invertir directamente en cualquier acción negociada en el mercado accionario, incluyendo nuevas emisiones³²⁹ y a las compañías extranjeras de seguros se les ha autorizado para que participen de manera directa en los mercados brasileños; así como a instituciones no lucrativas y a fondos de pensiones con activos superiores a cinco millones de dólares.

Se ha autorizado también el registro de nuevas entidades extranjeras interesadas en invertir en los mercados brasileños de capital; y en el marco del MERCOSUR, los países miembros se concedieron una mayor liberalización en sus transacciones financieras. Los inversionistas individuales o corporativos gozan hoy de reciprocidad absoluta en las bolsas de valores de Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay. Además, todas las inversiones realizadas en el mercado de valores podían entrar o salir de Brasil en la moneda de cualquiera de los cuatro países o en dólares.

Los inversionistas locales³³⁰, también se han visto atraídos por la ampliación del mercado subregional, pero su participación: 5 por ciento del total de la inversión

³²⁹ Además, no hay límites para la repatriación de utilidades, pero el capital extranjero debe registrarse en el Banco Central de Brasil; a fin de obtener los beneficios del tipo de cambio comercial al momento de la repatriación. La repatriación de ganancias de capital y de regalías sin embargo está sujeta a una retención de impuestos del 15 por ciento.

³³⁰ Desde la firma del Tratado de Asunción, las inversiones intra regionales registran un crecimiento importante para los niveles de inversión latinoamericana. En 1997 las inversiones de Argentina en Brasil alcanzaron un monto de 450 millones de dólares y las de Brasil en Argentina llegaron a los 425 millones de dólares; ubicándose a ese país como el octavo inversor extranjero en Argentina. Daniel Chudnovsky, La Nueva Inversión Extranjera Directa en Argentina. Privatizaciones, mercado interno e integración nacional. Documento de Trabajo, CENIT, 1994.

extranjera, sigue siendo muy modesta. El grueso de la inversión productiva en las economías del MERCOSUR proviene de Estados Unidos y de Europa. La IED estadounidense en Brasil aumentó de 19 mil millones de dólares en 1994 a 38 mil millones en 1999 y en Argentina se ha extendido en sectores estratégicos de la actividad económica que comprende tanto servicios como manufacturas, a saber: las telecomunicaciones, los servicios financieros, el petróleo, el gas, la energía eléctrica, la química, los procesamientos de alimentos y la fabricación de vehículos. Siendo España en fechas recientes, el país europeo que más presencia tiene en el mercado argentino; representa de hecho el 40 por ciento del total de la IED en ese país. (Ver cuadro No.37)

Cuadro No.37

**Distribución geográfica de las fuentes de la inversión extranjera directa, 1997
Porcentajes**

Países	Países			
	Estados Unidos	España	Otros europeos	Otros
Argentina	20	40	10	30
Brasil (1996-97)	27	5	31	37
Chile	18	31	13	38
Colombia	20	-	12	68
México	59	3	26	12
Perú	22	-	36	42
Venezuela	36	17	13	34

Fuente: CEPAL, Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 1998, Santiago de Chile, diciembre de 1998. Publicación de las Naciones Unidas.

Como se puede observar en el cuadro anterior, son notables los cambios que en materia de distribución geográfica presenta la IED en América Latina y en particular en el MERCOSUR. Europa registra una mayor presencia en las economías del Cono Sur, y si bien Estados Unidos sigue conservando una posición importante, el grueso de las inversiones estadounidenses en América Latina fue canalizado hacia México, atraídas por las oportunidades ofrecidas por el TLCAN. En efecto en la década de los noventa, la economía mexicana logró absorber el 59 por ciento del total de la IED de Estados Unidos en la región. Asimismo, entre los inversionistas europeos, son los españoles los que

avanzan de manera más decidida, llegando en el caso del MERCOSUR a ser el primer inversor europeo en 1997.

Ello constituye una clara evidencia del impacto que sobre el capital foráneo han tenido las reformas emprendidas por las economías del MERCOSUR. Las inversiones de cartera representan otro rubro en el que los inversionistas extranjeros han participado activamente. En el caso de Brasil de 760 millones de dólares que captaba el mercado brasileño en 1991, su monto asciende a 37.2 mil millones de dólares en 1997³³¹.

Nueve son las casas de bolsa que operan en el mercado de valores de Brasil con un total en sus carteras de 829 empresas; sin embargo, en sólo diez empresas se concentra el 45 por ciento del índice de valores de ese país. Río de Janeiro y Sao Paulo representan en conjunto el 97 por ciento del total de las transacciones financieras de la economía brasileña³³². De ahí que al propagarse la turbulencia financiera de los mercados emergentes de Asia del Este y Rusia hacia Brasil, fuera relativamente sencillo que ésta se extendiera con rapidez en el sistema financiero brasileño.

Asimismo, cualquiera que sea el caso a analizar en materia de actividades que son clave para el desarrollo de las economías del MERCOSUR, lo primero que salta a la vista es su alta concentración. Son pocos los inversionistas que están detrás de ellas. Se requiere por lo tanto de normas de libre competencia verdaderamente eficaces; porque si ese bloque comercial no se dota de la legislación e instituciones para fomentar la competencia, el sector privado puede llegar a utilizar todo género de prácticas restrictivas que terminarían por convertirse en obstáculos infranqueables para otros competidores potenciales. Ello, sin duda vendría a limitar aún más los márgenes de maniobra de esos países.

Es esencial por lo tanto que el MERCOSUR adopte un conjunto de reglas de protección y promoción de la competencia basadas más o menos en principios similares y

³³¹ U.S. & Foreign Commercial Service and U.S. Department of State, *Country Commercial Guide, Brazil*, 1998.

³³² *Ibidem*

con organismos técnicos capaces de aplicarlas. De lo contrario, la creación de estas barreras podría retrasar o distorsionar el proceso de integración que ese bloque comercial experimenta y dificultar por lo tanto el cumplimiento de las metas que se ha propuesto alcanzar; entre las cuales destaca la creación de un mercado único.

El peligro al que se enfrentan las economías del Cono Sur no es hipotético sino real. Si las empresas que gozan de una posición de dominio aplican políticas de precios predatorios a nuevos competidores o injustificadamente se niegan a contratar empresas locales o aplican cláusulas de atadura en los contratos firmados con otras empresas o cualquier otra práctica abusiva es puesta en marcha; ello puede convertirse en un verdadero obstáculo a los planes de desarrollo de esos países y por supuesto al propio proceso de integración económica del MERCOSUR.

Es necesario que los países miembros del MERCOSUR se doten de legislaciones que -sin tener la necesidad de ser idénticas (ya que pueden existir diferencias basadas en la idiosincrasia y otros factores)- busquen dar remedio a los males que comparten y garanticen un nivel importante de transparencia en los mercados de ese bloque subregional, y sobre todo que fomenten la competencia; pilar en el que supuestamente está basado el nuevo modelo de desarrollo. En síntesis, la agenda de trabajo de este bloque subregional, debe incluir de manera prioritaria mecanismos tendientes a conseguir que los países involucrados cuenten con una legislación sobre los temas antes abordados y que efectivamente se lleve a cabo.

La gran ausente: la política social.

Una de las líneas de acción donde las instituciones del MERCOSUR han mostrado muy pocos avances es la de carácter social. En dicho bloque comercial no se observan políticas explícitas o recursos económicos destinados hacia rubros sociales; lo que constituye una falla grave. No sólo la relación económica y comercial tiene que tener claridad en el rumbo emprendido, sino que en paralelo se requieren esfuerzos sustantivos

en los campos del empleo, la educación, la salud, la capacitación de la fuerza laboral, el desarrollo regional, etc.; que eleven la calidad de vida y den verdadero contenido al objetivo de ser más productivos y alcanzar una mayor competitividad internacional. Hoy no son únicamente los productos o los sectores los que compiten, sino es el país en su conjunto el que tiene que hacerlo e insertarse en mejores condiciones en la economía global³³³.

La inclusión de la dimensión social en el caso de la integración europea³³⁴ tuvo un componente corrector de desequilibrios muy importante y definió una lógica de desarrollo regional que se tradujo en tasas más elevadas de crecimiento económico. Partió de un enfoque compensatorio de los desequilibrios ocasionados por la ampliación del mercado y la competitividad a la que fueron sometidas -conjunta o separadamente- empresas, trabajadores y regiones, que por sus condiciones de atraso, difícilmente podrían competir sin un apoyo estructurado de largo plazo. La brecha que amenazaba con ahondarse entre regiones en pleno crecimiento y otras sumidas en el estancamiento económico, fue evitada a través de políticas diseñadas *ex profeso* en las que la reconversión productiva cobró una dimensión efectiva.

La cuestión social en el MERCOSUR, sólo es contemplada a través de dos instancias institucionales: las reuniones de los Ministros de Educación y el Subgrupo de

³³³ Ver: Rosa María Piñón Antillón, "La Economía Global y Estados Unidos: márgenes de maniobra para México", en Rosa María Piñón Antillón, La Economía Global, márgenes de maniobra para México y América Latina, (Coord.), FCPyS y Delegación de la Comisión Europea en México, 2002.

³³⁴ Las políticas sociales de la Comunidad Europea tuvieron en sus inicios cuatro orientaciones importantes: derecho al trabajo, condiciones laborales y seguridad social, no-discriminación de género e igualación de remuneraciones, compensación a través del Fondo Social Europeo de los gastos ocasionados por la preeducación profesional, la reinstalación de trabajadores y reconversión de empresas, establecimiento de los principios de una política común de formación profesional y empleo. Estas políticas debieron complementarse con la definición de un conjunto de medidas tendientes a lograr un crecimiento regional más equilibrado. Los fondos estructurales comprenden a su vez al: Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), cuya acción se realiza en los ámbitos de inversiones productivas, infraestructura, desarrollo endógeno, desarrollo local y PIMES, inversiones en educación y sanidad, proyectos piloto, en especial en las regiones fronterizas. El Fondo Social Europeo (FSE) tiene por objeto facilitar el acceso al mercado laboral, fomentar la igualdad de oportunidades en el mercado laboral, formación profesional, favorecer la contratación y la creación del empleo. Y el Fondo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) hasta hace poco el que contaba con mayores recursos económicos estaba dirigido a la modernización de las estructuras agrarias, la transformación y comercialización de los productos agrícolas, etc. Es decir, contribuye a garantizar un nivel de vida equitativo a los agricultores y al desarrollo del entramado social de las zonas rurales, a la protección del medio ambiente y a la conservación del espacio rural.

Trabajo en Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social; en las que teóricamente los asuntos sociales constituyen un motivo de interés constante por parte de estas instancias. Asimismo, se considera como un avance la inclusión del Foro Consultivo Económico y Social en la estructura orgánica del MERCOSUR ya que –supuestamente- a través de esa entidad se recogen las propuestas de la sociedad civil que son consideradas, a su vez, en la toma de decisiones al más alto nivel. Nada indica sin embargo que así haya acontecido o vaya a suceder.

La realidad social que hoy viven América Latina y los países del MERCOSUR en lo particular es alarmante. Se han profundizado los problemas de la Década Perdida. Hoy se observa un mayor número de desempleados, una más intensa regresividad en la distribución del ingreso y una exclusión de amplios sectores de la población a los que no llegan los beneficios del gasto social del Estado. Esos factores explican en buena medida porqué la pobreza alcanza niveles tan elevados en América Latina y en particular en el MERCOSUR; no obstante que algunos de esos países llegaron a tener altas tasas de crecimiento del PIB³³⁵.

Argentina, por ejemplo, a principios del siglo XX era una de las economías más prósperas del mundo. Pero, desde la década de los cuarenta enfrenta problemas sociales cuya gravedad es palpable. Algunos investigadores centran sus explicaciones en los varios ciclos de estancamiento económico, déficit fiscales crónicos y de índices inflacionarios muy elevados que ha vivido ese país. Sin negar esos hechos, habría sin embargo que cuestionar el tipo de inserción que guarda la economía argentina en la economía internacional ya que dicho análisis arroja (como hemos visto en el apartado referido específicamente a esa cuestión) luces adicionales.

La problemática económica y social de Argentina, no es ajena al resto del mundo en desarrollo. A inicios de los años ochenta, 11 por ciento de los hogares argentinos

³³⁵ En efecto, si bien se ha logrado una ligera reducción en los niveles de pobreza que arrojó la Década Perdida, al pasar los hogares en extrema pobreza del 41 por ciento que registraban en 1990 al 36 por ciento en 1997; el número de pobres en América Latina se mantuvo hasta 1997 por encima de los 200 millones de

estaba por debajo de la línea de pobreza y para 1990, ese porcentaje prácticamente se había triplicado al alcanzar un poco más de 30 por ciento. Y según el Fondo de Naciones Unidas para Niñez (UNICEF), poco tiempo después, es decir en 1992, Argentina logra reducir su pobreza a un nivel del 20 por ciento; pero nuevamente vuelve a aumentar al 26 por ciento en 1996. Si tomamos además el índice de la ONU de 1998 -que mide el desarrollo humano sobre la base de la esperanza de vida; la educación y el ingreso, para una lista de 174 países- Argentina apenas logra ocupar el lugar número 36. Con la nueva crisis social provocada por la debacle económica del 2002, seguramente todos esos indicadores cambiarán, denotando situaciones aún más graves y delicadas.

Según estimaciones del Instituto de Planeación Económica Aplicada (IPEA) y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en 1990 el porcentaje de los pobres de Brasil alcanzaba al 30 por ciento del total de la población. Es decir: 42 millones de personas. Estimaciones más recientes indican que Brasil tiene hoy un nivel de pobreza que abarca al 43 por ciento de la población; y una situación semejante, aunque más aguda acontece en el caso del Paraguay; donde la pobreza comprende al 60 por ciento de la población. El país mejor librado, sin duda es el Uruguay; cuyo porcentaje de pobreza oscila alrededor del 10 por ciento de la población³³⁶.

El problema del desempleo se ha convertido también en una fuente importante de generación de pobreza y desafortunadamente se observa como los países latinoamericanos se han ido “acostumbrado” a coexistir con niveles elevados de subempleo. De acuerdo a las cifras del Instituto Nacional de Estadística y Censo de Argentina, el crecimiento del desempleo en ese país afectaba en 1995 al 19 por ciento de la población económicamente activa; en momentos en que paradójicamente se registraba un notable aumento de la producción (35 por ciento) durante el periodo de 1991 a

personas y seguramente por efecto de las crisis financieras de los mercados emergentes se ha incrementado aunque se desconocen las dimensiones que alcance en la actualidad.

³³⁶ Ernesto Aldo Isuani, “*Situación y Escenarios Futuros en el MERCOSUR*”, DT 17, CEFIR, 1999

1994³³⁷. Qué decir en momentos en que la economía de ese país lleva casi cuatro años en recesión.

Al analizar los montos del gasto público en rubros sociales, se observa que éste se incrementó en la mayor parte de los países miembros del MERCOSUR. En Brasil, el gasto social pasa de 9 por ciento del PIB en 1986 al 13 por ciento en 1993. En Uruguay el gasto social pasa del 15 a 17.5 por ciento del PIB durante el periodo de 1980-1993; en tanto que Paraguay prácticamente no registra cambios a ese respecto ya que su gasto social se mantuvo en alrededor del 4 por ciento del PIB³³⁸. Empero, si se compara el inicio de los años noventa con el de los ochenta dicha perspectiva cambia.

En efecto, se aprecia que mientras el gasto público en Argentina cayó del 33 al 25 por ciento del PIB entre 1990 y 1994, el gasto social pasó del 16 al 18 por ciento del PIB en el mismo periodo. Es decir, las situaciones paradójicas y profundamente inequitativas seguirán existiendo mientras no se corrijan las fallas estructurales que afectan la pobreza; éstas reproducirán una y otra vez la tremenda desigualdad social existente. El gasto social ha aumentado; pero no necesariamente se ha traducido en mejoras en la educación y la salud de los más pobres.

En el caso de Argentina, el incremento en el gasto social se había dirigido en gran parte hacia el rubro de las pensiones, mientras que otros rubros sociales -en el mejor de los casos- han conservado sus niveles anteriores e incluso en algunos de ellos han experimentado reducciones³³⁹. Acontece algo semejante en Brasil. El gasto en pensiones pasa de 56 por ciento en 1986 a 60 por ciento en 1993, mientras las áreas de salud, educación y vivienda experimentaron durante ese mismo periodo una caída significativa³⁴⁰.

³³⁷ *Ibidem*. Además, de acuerdo a este mismo autor: "el desempleo no es el único problema que padece esa sociedad. Se encuentra el subempleo visible y disfrazado que eleva el número de argentinos con problemas laborales a alrededor del 50 por ciento de la fuerza del trabajo".

³³⁸ *Ibidem*.

³³⁹ Víctor Tokman y Daniel Martínez, "Los temas laborales en el MERCOSUR", en <http://www.redsegsoc.org.uy/>

³⁴⁰ Ernesto Aldo Isuani, *op.cit.*

En consecuencia, si bien es cierto que en la mayoría de los países del MERCOSUR el gasto social ha aumentado, en ningún caso se ha atacado de lleno la problemática de la inequidad social; persiste la exclusión de sectores de bajos ingresos, insertos en su mayoría en la economía subterránea. Ha disminuido el porcentaje de los recursos que tendrían que haber sido destinados a los segmentos más pobres de la población, caracterizados por una menor capacidad organizativa y con menos posibilidades de presionar políticamente para intentar revertir la distribución de los recursos públicos nacionales.

Por el lado educativo, la problemática social que presentan las naciones del MERCOSUR es poco alentadora y sin embargo, el acceso de un país al progreso y a la modernidad depende del alto nivel educativo de su gente y de la competitividad que por ese medio sea capaz de alcanzar el país en su conjunto. En América Latina y en el MERCOSUR, amplios sectores de la población - carentes de recursos económicos - tienen serias dificultades para adquirir una buena formación académica o técnica.

La brecha que se establece entre quienes tienen un alto nivel de escolaridad y quienes no lo tienen, se manifiesta con toda claridad en los mercados de trabajo. Pocos son los que acceden a buenas remuneraciones y prestaciones laborales; la mayoría por el contrario perciben salarios bajos e incluso un elevado porcentaje de la población se encuentra fuera del mercado formal de trabajo.

Porcentajes cada vez más abrumadores de los nuevos empleos son generados en la economía informal, caracterizada por su baja productividad y escasos ingresos³⁴¹. En la lógica de los nuevos regionalismos, es decir el regionalismo abierto, el imperativo es insertarse en la economía global, sin que se observen esfuerzos serios y sistemáticos tendientes a revertir las fallas estructurales antes descritas para mitigar el impacto social del fenómeno de la globalización, sobre todo cuando los países - como es el caso del

³⁴¹ Se recomienda a este respecto la lectura de: Juan Mario Vacchino, "Retos en el nuevo siglo: inserción internacional e integración regional en un escenario de globalización", Revista Capítulos del SELA, septiembre - Diciembre, 2000.

MERCOSUR – no tienen la competitividad internacional que demanda el jugar en las grandes ligas.

Es urgente que el MERCOSUR haga suyo el compromiso político de ubicar a la política social en el núcleo duro de sus prioridades, con líneas de acción en materia educativa y de capacitación para el corto, mediano y largo plazos. Especial atención requieren la salud y la alimentación de los sectores más desprotegidos.

Estrictamente hablando, ninguno de los países del MERCOSUR puede ser considerado como pobre. A lo largo de su historia han contado con recursos económicos y naturales suficientes para revertir las profundas desigualdades que padecen³⁴², pero poco han hecho, han dejado por el contrario que éstas se perpetúen a lo largo del tiempo. A las dificultades intrínsecas de las crisis económicas experimentadas en los ochenta y después en los noventa, se suman estructuras sociales sumamente inequitativas, que se expresan - en el caso de Brasil- por una de las peores distribuciones del ingreso nacional a nivel mundial.

Fenómenos semejantes se observan por doquier en América Latina. La corrección de las fallas estructurales y el desarrollo del capital humano no son las prioridades centrales del quehacer gubernamental, no obstante la elocuencia de los discursos políticos en relación a la justicia social. Mientras los intereses de las oligarquías estén protegidos, poco les interesa que los países estén socialmente mal organizados.

La miopía de las clases dirigentes latinoamericanas impide revertir dicha situación. Sin embargo, la desigualdad social actuará una y otra vez como un freno importante para el crecimiento económico sostenido. La economía digital y de la información ampliarán todavía más la brecha entre: conocimiento e ignorancia; crecimiento económico y atraso; desarrollo y subdesarrollo y con este último, la continuidad en la marginalidad, la inequidad social y la violencia.

³⁴² El fondo del problema es político. En esos países, pero principalmente en Brasil se registra una de las peores distribuciones en el mundo del ingreso nacional. Aunque cabe señalar que ese es el caso también de México.

El colapso financiero de Argentina y sus efectos sobre el MERCOSUR

Los antecedentes de la grave crisis económica que hoy enfrenta Argentina se remontan a la Década Perdida, época en la que ese país tuvo que pagar un elevado servicio de la deuda contraída con el exterior y extraer por ese medio recursos que le eran indispensables para sacar a la economía de la estancación³⁴³. Para abatir los altos índices inflacionarios que impedían programar cualquier actividad más allá de lo inmediato, era necesario enviar señales contundentes que influyeran positivamente en el comportamiento de los agentes económicos y en las expectativas asociadas al futuro económico de esa nación.

La decisión que al respecto se tomó a principios de los años noventa, fue la de vincular el peso argentino con el dólar estadounidense, en una relación paritaria de uno a uno. Ello se llevó a cabo a través del Plan de Convertibilidad (1991) que fue de hecho el pilar de la estrategia instrumentada para estabilizar los precios de los bienes y servicios producidos e importados. Al fijarse el tipo de cambio, el Banco Central se obligó a adoptar una política cambiaria cuyo respaldo derivaba del hecho de que por cada dólar de reservas internacionales habría un dólar en circulación.

Y si bien ello contribuyó a estabilizar y a bajar los precios, los efectos de una medida de esa naturaleza no serían inocuos: le impidió al Banco Central imprimir dinero, obligándolo a seguir una disciplina monetaria sumamente rígida³⁴⁴. Por algún tiempo el Plan de Convertibilidad funcionó, es decir, mientras el tipo de cambio fue creíble, Argentina logró índices inflacionarios semejantes a los del Primer Mundo. La estabilidad macroeconómica en ese sentido transcurrió por buen camino; fueron tiempos además en que el gobierno argentino privatizó la mayoría de las empresas estatales, abrió la

³⁴³ Este término se utiliza para denotar la presencia simultánea de recesión con inflación.

³⁴⁴ En un intento por darle cierta flexibilidad al Banco Central se introdujeron cambios tales como: hasta una tercera parte de la base monetaria del peso argentino (pesos en circulación más cuentas bancarias en pesos) podía ser respaldada por holdings de bonos gubernamentales.

economía al comercio exterior y a la inversión extranjera; mejoró la recaudación fiscal y creó fondos de pensión privados y sistemas de compensación laboral.

Es muy probable que todos esos logros hayan hecho olvidar a los argentinos que, una vez superado el problema inflacionario, era prioritario establecer un tipo de cambio más flexible o al menos encontrar una tasa de cambio que reflejara con mayor exactitud el valor de sus exportaciones. Mantener más allá de lo deseable el Plan de Convertibilidad implicaría que si el tipo de cambio real se apreciaba (como aconteció por el efecto de un dólar estadounidense revaluado), con él caerían las exportaciones y aumentaría el desempleo; provocando además serias presiones sobre los salarios internos. En efecto, si alguna parte de esa ecuación no funcionara, el impacto negativo de mantener una convertibilidad de uno a uno, se daría sobre el empleo y los salarios.

Sin embargo, estas consideraciones no estuvieron presentes mientras Argentina experimentó la bonanza económica. Pero fue por poco tiempo, el primer quiebre tuvo lugar en 1995 con el impacto del shock financiero proveniente de la crisis de México. No obstante, Argentina logra en 1996 recuperarse del *Efecto Tequila*, y a principios de 1998 registrar una de las tasas de crecimiento económico más elevadas del mundo: 8 por ciento del PIB. Empero, la euforia de ir a toda velocidad, termina ante el impacto combinado de varios *shocks* externos que se sucedieron uno tras otro.

Todavía no se despejaba el panorama financiero de Argentina provocado por el *Efecto Dragón* en 1997, cuando a éste se sumaron dos nuevas crisis provenientes la primera de Rusia (1998) y la segunda de Brasil (1999), y de esta última -dada la interdependencia económica que tiene Argentina con respecto a la economía brasileña- su impacto fue mayor. De hecho, fue la gota que faltaba para derramar un vaso ya casi lleno, y sumergió a Argentina en una profunda recesión económica. Es decir, como en un

castillo de naipes, la crisis financiera fue impactando a casi todos los mercados emergentes de Asia y América Latina³⁴⁵.

El hecho de haber dejado Argentina de tener control sobre su política monetaria, había cobrado finalmente su precio. La economía argentina era incapaz de responder positivamente. La devaluación de la moneda de su principal socio comercial (Brasil), ocurría mientras el peso argentino seguía firmemente ligado al dólar; ello hizo que sus exportaciones perdieran competitividad y que la recesión se agudizara de manera vertiginosa. Por cuatro años consecutivos no ha podido recuperarse; está por el contrario sumergida en una profunda crisis económica, cuyos tentáculos se han extendido de manera alarmante hacia el ámbito político y social.

El Fondo Monetario Internacional ha sido incapaz de evitar que las crisis financieras originadas en el Extremo Oriente y en Europa del Este se propagaran hacia América del Sur. Los efectos de la crisis, obligaron a Brasil y Argentina a aumentar sus tasas de interés de manera considerable en un intento por controlar la fuga de capitales y retener a los inversionistas. La estabilidad de sus respectivos regímenes cambiarios fue severamente cuestionada³⁴⁶, aunque la situación de Argentina distaba mucho de la de Brasil. El gobierno brasileño, haciendo uso de su política monetaria, optó por devaluar su moneda en aproximadamente 40 por ciento; las autoridades argentinas por el contrario siguieron atadas de manos.

La dolarización que presentaba la economía les hacía suponer a las autoridades de ese país que cualquier modificación en el régimen cambiario podía llevarles a una pérdida de confianza que podría poner en tela de juicio la viabilidad política del propio Presidente de la República, tal como aconteció con Fernando De la Rúa a finales del 2001

³⁴⁵ El caso de México fue prácticamente la excepción y ello obedeció al arrastre que sobre el comercio exterior mexicano tiene el TLCAN y a las altas tasas de crecimiento económico que en esos momentos estaban experimentando tanto la economía estadounidense como la mexicana.

³⁴⁶ A fin de fortalecer la inserción de Brasil en el mercado financiero internacional, el gobierno de ese país ha colocado títulos hasta por treinta años para sustituir deudas antiguas y mejorar la percepción de los inversionistas; asimismo ha pagado de manera anticipada todos los préstamos obtenidos como parte del paquete de ayuda instrumentado por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo a fines de 1998.

y con otros presidentes que a principios del 2002 rompieron récords históricos por la brevedad de sus mandatos.

Entrar en moratoria no era la opción que las autoridades argentinas deseaban tomar, por lo que después de un intenso proceso de negociaciones, finalmente logran contratar a finales del 2000 con el FMI una deuda adicional por un monto de 39, 700 millones de dólares ³⁴⁷ e introducen en el 2001 una nueva variante en el funcionamiento del Plan de Convertibilidad: la paridad del peso argentino que empezó a cotizarse en base al promedio registrado por el dólar y el euro en los mercados internacionales de dinero. Pero ni así lograron sortear la crisis económica que hoy revela una gran crudeza. ¿Qué falló?; ¿por qué Argentina no logró recuperarse? ¿qué papel jugó la deuda externa y su elevado servicio? ¿cuál fue y es el sentir de los mercados?

Atender a estas interrogantes, nos lleva a observar los hechos en retrospectiva. Traigamos al escenario de la economía argentina una serie de variables que permitan esclarecer lo acontecido. Siguiendo los lineamientos del FMI, el gobierno argentino instauró una mayor austeridad fiscal, pero ésta no fue suficiente para satisfacer los caprichos del “mercado”. ¿Por qué?

En primer término, las crisis financieras de los mercados emergentes condujeron a ajustes cambiarios importantes en la economía internacional: el dólar estadounidense aumentó su valor en forma significativa a finales de los años noventa, arrastrando consigo al peso argentino. De ahí que mientras que las monedas de los principales socios comerciales de Argentina se devaluaban: el real en el caso de Brasil y el euro en el de la Unión Europea, el peso argentino - por el simple hecho de estar ligado al dólar - adquirió un valor mayor.

³⁴⁷ Se trata del segundo rescate que organiza el FMI para un país latinoamericano en menos de dos años (el anterior fue Brasil) en un entorno donde los márgenes de maniobra se han reducido drásticamente como lo muestra el radio de su deuda externa en relación al PIB (48.3 por ciento) y el radio del servicio de la misma (69.3 por ciento) en relación al PIB. Banco Interamericano de Desarrollo, Base de Datos, 2001.

Segundo, dicha situación generó fuertes presiones sobre el aparato productivo argentino ya que mientras el peso se revaluaba (al seguir en su trayectoria al dólar), vía el MERCOSUR tuvo que enfrentarse a un tipo de convergencia que le era altamente desfavorable: el poder adquisitivo de los argentinos fluctuaba alrededor de los 8 mil dólares anuales, en tanto que el de los brasileños apenas alcanzaba la mitad. Y si bien la recesión económica provocó en Argentina una caída en los precios y los salarios, ni aún en esas condiciones pudo evitar, dada su política cambiaria, perder competitividad internacional.

Tercero, ello ocurría en momentos en que los productos agropecuarios que Argentina exporta al exterior, enfrentaban muchos obstáculos para entrar a los mercados europeos y el euro se depreciaba frente al dólar. Por lo tanto, la opción de estimular la venta de productos argentinos en el exterior se desvanecía.

Cuarto, la percepción negativa de los inversionistas incidía de manera desfavorable sobre el desenvolvimiento económico de Argentina. Constantemente dicho país registraba disminuciones en sus reservas internacionales; y como si ello no fuera suficiente, tenía que hacer frente a vencimientos de corto plazo del servicio de su deuda externa. Los montos que en un plazo relativamente breve había que pagar al exterior alcanzaban la suma de 22.4 mil millones de dólares³⁴⁸, y Argentina no estaba en condiciones de subsanarlos, por lo que, la tónica de esos momentos era la falta de liquidez y la ausencia de credibilidad sobre su capacidad de pagos.

Quinto, el FMI a semejanza de las recomendaciones formuladas a los países del Este de Asia, fomenta en Argentina una política fiscal recesiva, bajo el supuesto de que ésta restauraría la confianza de los inversionistas; hecho que no aconteció. Por el contrario dicha política condujo a una mayor desaceleración de la actividad económica e impidió alcanzar las metas presupuestales fijadas por las autoridades hacendarias de ese país.

³⁴⁸ Base de Datos del Banco Interamericano de Desarrollo.

Sexto, el sistema de tipo de cambio instrumentado en base al Plan de Convertibilidad logró sobrevivir hasta finales del año 2001, sin embargo, el costo que el país tuvo que pagar por no haber corregido a tiempo dicha situación, ha sido en extremo elevado³⁴⁹. Las tasas de interés domésticas que tuvo que instrumentar Argentina para evitar la fuga de los capitales, alcanzaron ese mismo año un monto de alrededor del 13 por ciento en dólares y del 30 por ciento en pesos argentinos. No es de extrañar, bajo ese tipo de circunstancias, que los ingresos del sector público terminaran por erosionarse.

Séptimo, al interrelacionarse todo estos elementos (ya en suyo negativos) terminaron por hacer insostenible la situación económica de Argentina. La caída era cada vez mayor. En el 2001 ello se reflejaba tanto por el lado de la oferta (la industria registraba un descenso del 8.2 por ciento y la construcción había bajado al 18.6 por ciento en términos interanuales) como por el de la demanda: el consumo era muy bajo y había una pobre recaudación fiscal³⁵⁰.

Octavo, en ese contexto, a las autoridades no les quedó otra cosa que reconocer “que haber mantenido una paridad cambiaria fija con respecto al dólar, los había puesto en un callejón sin salida”³⁵¹ y deciden devaluar el peso argentino, dando por concluido el Plan de Convertibilidad cambiaria. Y si bien no faltan voces que señalan a las autoridades argentinas de los últimos diez años como las responsables de la debacle financiera de esa nación, sin negar la responsabilidad que les compete, el Fondo Monetario Internacional debería también compartir parte de esa culpa. En no pocas ocasiones dicho organismo financiero ensalzó la política cambiaria instrumentada y promovió su continuidad; llegó incluso a presentar a Argentina como el modelo de desarrollo a seguir en América Latina.

No obstante, el desglose de los hechos quedaría incompleto si no se analiza la problemática a la que dieron lugar los elevados intereses de la deuda argentina. Si se le

³⁴⁹ Se estima que la primera señal clara para cambiar el rumbo de la política monetaria de Argentina provino de la crisis financiera de México en 1994, sin embargo, no se le dio la importancia debida y cuando se actuó fue bajo el peor de los mundos.

³⁵⁰ El País, 16 de enero del 2002.

³⁵¹ Comentarios formulados por el Presidente Eduardo Duhalde a CNN en español; pero en esa misma dirección ver: Alejandro Pairone. “*Da Duhalde advertencia económica*”, Reforma, 25 de marzo del 2002.

compara con otras naciones, incluso desarrolladas, el problema no es el monto de la misma, aunque cabe reconocer que es elevado y por tanto poco deseable. Sin embargo, el radio de la deuda del sector público argentino en relación al PIB no es exorbitante, gira alrededor del 49 por ciento del PIB. Esta cifra es considerablemente inferior a la deuda pública del Japón e incluso al radio de la deuda pública (60 por ciento) marcado por la disciplina de *Maastricht* a los países miembros de la Unión Monetaria.

Lo que fue le imposible sostener a Argentina fue el pago del servicio anual de la deuda. Su monto representaba la gran tajada del león: 9 por ciento del PIB, en un entorno económico donde las caídas del PIB eran la constante: menos 3.4 por ciento para 1999, menos 0.5 por ciento para el año 2000 y menos 2.5 por ciento para el 2001. No podía por lo tanto sostener una situación de esa naturaleza, el colapso de la economía argentina sólo era cuestión de tiempo. (Ver cuadro No. 38)

Cuadro No. 38
Comportamiento de algunos indicadores económicos (porcentajes)

	1999	2000	2001*	2002*
Crecimiento del PIB	-3.4	-0.5	-2.5	-0.8
Renta <i>per cápita</i>	7,744	7,690	7,460	7,490
IPC	-1.2	-0.9	-0.7	0.3
Desempleo	13.0	14.16	18.0	17.9
Inversión bruta/PIB	17.9	15.9	16.1	16.4
Saldo presupuestario (% del PIB)	-2.6	-2.8	-2.2	-0.3
Saldo por c/c (% del PIB)	-4.2	-3.1	-2.6	-2.2

* Estimado

La renta *per cápita* está expresada en dólares

Fuente: El País, 16 de enero, 2002

Las estimaciones previstas para el año 2002 (-0,8 por ciento del PIB³⁵²) se quedaron incluso cortas ante los datos estadísticos que están siendo manejados por las corredurías internacionales después de la devaluación del peso argentino. Según dichas fuentes Argentina experimentará este año una abrupta caída de su PIB. Este fluctuará en un rango de menos 6 por ciento a menos 9 por ciento y el desempleo rebasará los cálculos del 17.6 por ciento, para alcanzar a más del 20 por ciento de la población económicamente activa³⁵³.

Era evidente que en ese entorno, la problemática financiera impedía que la actividad económica se recuperara; no gozaba de los márgenes de maniobra que facilitarían su interactuar³⁵⁴. Y ello a pesar de haber seguido a pie juntillas el Consenso de Washington, o quizás por ello, Argentina había quedado atrapada entre las turbulencias financieras provenientes del exterior. No le quedaban más activos públicos que privatizar. Por lo que, sin recaudación fiscal y nada que producir o vender, el gobierno y el país estaban a merced de los extranjeros.

La mayor parte de la década de los noventa, representó una época en la que la inversión extranjera creció hasta llegar a representar más de 33 mil millones de dólares en el 2000 para caer abruptamente a casi la mitad en el 2001; siendo España el principal inversionista: 38 por ciento del total. Pero no por mucho tiempo. Nuevamente en el 2001 es aventajado por Estados Unidos: 29.6 por ciento contra el 21.2 por ciento detentado por los inversionistas españoles³⁵⁵. (Ver cuadro No. 39)

³⁵² El País, 16 de enero del 2002. Sin embargo, proyecciones de corredurías internacionales estiman la caída del PIB argentino en menos siete por ciento.

³⁵³ CNN noticias en Español, entrevistas a ejecutivos de corredurías internacionales , 22 de marzo del 2002.

³⁵⁴ Conscientes del costo político que tendrían que pagar, las autoridades se negaban a terminar con el Plan de Convertibilidad y el FMI está renuente a brindarle apoyos financieros adicionales.

³⁵⁵ Entre dichas inversiones se dieron las adquisiciones extranjeras de los bancos. En apariencia se creó un sistema bancario más estable pero que al no otorgar financiamiento adecuado a las pequeñas y medianas empresas, no se convirtió en el intermediario de promoción al financiamiento de la actividad productiva.

Cuadro No. 39
Inversión extranjera directa en Argentina
(millones de dólares y porcentaje)

2000			2001		
España	12,520.8	37.7%	EUA	4,975.6	29.6%
EUA	7,899.5	23.8%	España	3,436.6	21.2%
Argentina	5,377.7	16.2%	Canadá	1,488.6	9.2%
Francia	1,836.0	5.5%	Italia	1,079.0	6.7%
Italia	1,159.6	3.5%	Francia	925.5	5.7%
Canadá	1,062.3	3.2%	Gran Bretaña	536.4	3.3%
Brasil	713.4	2.1%	Chile	472.9	2.9%
Chile	597.1	1.8%	Australia	417.0	2.6%
Alemania	466.7	1.4%	Holanda	203.2	1.3%
Holanda	366.2	1.1%	Alemania	162.6	1.0%
Total	33,238.7	100%		16,205.2	100%

Fuente: El País, 16 de enero, 2002

Cuando se analiza la dinámica de la deuda pública de Argentina queda que ésta sin embargo había entrado por un sendero peligroso al no crecer la economía. Del 35 por ciento del PIB que representaba la deuda de Argentina en 1997 ésta pasa en el 2001 al 49 por ciento del PIB. A favor de Argentina, sin embargo, habría que decir que la dinámica de la deuda externa no era producto de una política fiscal irresponsable o de alzas inmoderadas en los precios de los bienes y servicios. Su razón obedece al aumento cada vez mayor de la carga de los intereses y éstos tienen mucho que ver con las exigencias de los inversionistas y el respaldo que les brinda el FMI.

No resulta ajeno a la realidad aseverar que la desconfianza de “los mercados” ha sido una de las principales causas de la debacle financiera de Argentina. A título de ejemplo, el *spread* del bono *Brady FRB* que en enero de 1998 era de 480 puntos básicos,

para noviembre del 2001 ya se había situado por encima de los 5000 puntos básicos³⁵⁶. El costo financiero por tanto había perdido contacto con la realidad a la que Argentina podía hacer frente. El FMI por su parte, en lugar de trabajar conjuntamente con las autoridades de ese país para poner en marcha un plan que permitiera su recuperación en el mediano plazo, decidió paralizar las negociaciones en tanto Argentina no realizara mayores ajustes fiscales.

El caso de Argentina constituye una clara muestra de la poca efectividad que se alcanza en materia de ingresos fiscales cuando se lleva a la economía a la recesión. Los dramáticos costos sociales que hoy se observan en ese país, constituyen una prueba contundente de que el camino a seguir no es el de canalizar la mayor parte de los ingresos del sector público al pago de los intereses de la deuda³⁵⁷. La pobre recaudación fiscal obtenida por Argentina para 1998-2001 así lo evidencia³⁵⁸. Contraer el mercado interno sólo profundiza los problemas.

Cada vez son más los que demandan que la economía tiene que volver a crecer para reducir el déficit fiscal y no al revés. Las condiciones impuestas por el FMI, al no abrir otras opciones, terminan por profundizar los alcances de la crisis. La batalla entre las provincias y el gobierno central por la nueva reasignación de los recursos presupuestales para el año 2002³⁵⁹, augura nuevos conflictos políticos en un entorno que testimonia una de las más graves crisis económicas, políticas y sociales de la historia moderna de ese país.

A la problemática antes descrita, habría que sumarle el hecho de que la deuda como proporción de las exportaciones argentinas es muy elevada: 3.8 veces por encima

³⁵⁶ Jorge Blázquez, *Servicio de Estudios del BBVA*, 2002.

³⁵⁷ De hecho la carga de los intereses esta agravando el problema de sostenibilidad de la deuda pública y ello se ha reflejado en el mercado. Los bonos cotizan a una paridad promedio del 54 por ciento de su valor nominal.

³⁵⁸ La captación fiscal cayó en Argentina al 30 por ciento en el año 2001.

³⁵⁹ El proyecto de presupuesto para el 2002 prevé una disminución de los gastos del 18.6 por ciento (9.2 mil millones de dólares) en relación a los gastos del 2001. Ver: Carlos Gaveta, "El naufragio del modelo FMI, Crisis total en Argentina", *Le Monde Diplomatique*, 28 de marzo del 2002.

de sus exportaciones³⁶⁰. Comparativamente con otros países también muy endeudados la situación que presenta Argentina es particularmente delicada. México por ejemplo tiene una deuda de 150,288 millones de dólares pero representa el 0.8 por ciento de sus exportaciones; la deuda de Rusia alcanza el monto de 160,300 mil millones de dólares y representa 1.4 veces sus exportaciones, la deuda de China es del orden de 149,800 millones de dólares y constituye 0.5 por ciento de sus exportaciones³⁶¹

Es indudable que Argentina necesita crecer y dinamizar sus exportaciones a fin de allegarse los recursos que le permitan hacer frente a sus compromisos internos y externos. Sin embargo, a los problemas anteriores habría que sumar los desacuerdos entre los actores políticos, y el hecho de que los inversionistas hayan perdido la confianza en el rumbo de la economía argentina. Las tasas de interés que están demandando para invertir en dicho país, lo colocan de nuevo entre la espada y la pared; en momento en que el peso se cotiza frente al dólar en una relación de 4 a 1 y la inflación se dispara de nuevo, amenazando con recrear índices inflacionarios considerados cosa del pasado. Pareciera que el “destino” alcanza una y otra vez a los países de América Latina.

Argentina está sometida a requisitos de financiamiento sumamente onerosos. Los intereses que tendría que pagar son de hecho los más caros de la región y ello es así, a pesar de que su economía en términos del PIB está considerada como la tercera más grande de América Latina. Los recursos que le son necesarios a Argentina para el 2002 son incluso inferiores a los que requieren sus otras dos contrapartes. Es decir, se estima que Argentina necesita alrededor de 26.6 mil millones de dólares frente a los 31.2 mil millones de dólares que México requiere y los 59.4 mil millones de dólares demandados por Brasil³⁶². La magnitud de los problemas económicos que experimenta no dejan lugar

³⁶⁰ La deuda de Argentina alcanza el monto de 146,172 millones de dólares. El caso de Brasil, sin embargo, se asemeja al de ese país, tiene una deuda de 237,953 mil millones de dólares que representa 3.4 por ciento sus exportaciones. Ver: Reforma, Sección de Negocios, la Cumbre de Monterrey, 22 de marzo del 2002

³⁶¹ *Ibidem*.

³⁶² Cifras obtenidas vía Internet de la página Web de Info-Brazil.

a dudas, y el entorno no parece beneficiarle; las opciones que tiene frente a sí, por el contrario, escasean³⁶³.

Evadiendo la responsabilidad que le compete en la crisis de Argentina, el FMI culpa a la corrupción prevaleciente en los cuadros dirigentes de ese país, señalando además que el gobierno no aplicó con rigor las medidas fiscales que le fueron requeridas. Pero si bien puede culparse al aparato del sector público de una gran corrupción, no ocurre ello en el segundo caso, ya que si algo hicieron las administraciones de Carlos Menem y Fernando de la Rúa fue seguir al pie de la letra los lineamientos dictados por el FMI. Baste recordar la aprobación de la Ley de Déficit Cero en julio del 2001 y la baja del 13 por ciento en el monto de las pensiones. Y que decir cuando el punto de referencia es la aplicación ortodoxa del modelo neoliberal puesto en marcha en la década de los noventa.

De ninguna manera se puede dejar de lado que la crisis de Argentina tiene que ver con las políticas del FMI. Sus implicaciones no sólo se circunscriben al caso argentino; forman parte de un modelo que se extiende a todos sus deudores y que América Latina conoce muy bien. De 1980 al 2000, los acreedores privados recibieron de América Latina 192 mil millones de dólares, es decir más del monto que le fue prestado, siendo particularmente rentables para la banca privada internacional los años de 1999 y 2000. En estos dos últimos años los acreedores privados recibieron por parte de los países latinoamericanos la suma 86.2 mil millones de dólares³⁶⁴.

Y contrariamente a la idea predominante de que el FMI ayuda a los países endeudados, "el pago que les exige a cambio le deja a ese organismo financiero cuantiosas ganancias"³⁶⁵. Según el Banco Mundial, de 1980 al 2000 el FMI puso a disposición de los países latinoamericanos 71.3 mil millones de dólares, habiéndole

³⁶³ A nivel interno se ha procedido a congelar los depósitos bancarios (el llamado corralito) a fin de evitar el quiebre de un buen número de instituciones bancarias, sin embargo, al ser Argentina altamente dependiente del dinero en efectivo, la economía se ha estancando aún más al contraerse de manera significativa el consumo interno.

³⁶⁴ Eric Toussaint, "Au prix fort", *Le Monde Diplomatique*, febrero del 2002

³⁶⁵ La cita que hace Eric Toussaint del Banco Mundial está basada en: Banque Mondiale, *World Development Indicators* 2001.

reembolsado éstos 86.7 mil millones de dólares. Es decir, el FMI ganó por esas operaciones 15.4 mil millones de dólares³⁶⁶. De ahí la urgente necesidad que tiene el mundo de un nuevo sistema financiero global, comenzando por reestructurar al propio Fondo Monetario Internacional.

Las pruebas de ese imperativo están a la vista: los devastadores efectos de la crisis de Argentina se reflejan por doquier. El MERCOSUR evidentemente no ha salido bien librado. Para evitar el “contagio” financiero proveniente de Argentina, Brasil ha tenido que ampliar sus acuerdos con el FMI: los 15 mil millones de dólares que recibió como crédito emergente en el 2001 y los otros 5 mil millones de dólares que le fueron otorgados en marzo del 2002, han servido para evitar que el tipo de cambio del real frente al dólar se siga depreciando y que la economía opere con un mayor nivel de certidumbre.

Vía el famoso contagio, se teme además que la crisis de Argentina revierta la tendencia de los flujos de IED hacia la economía brasileña; lo que haría más complicado el manejo de la balanza de pagos de ese país, pues Brasil depende en un alto grado de los flujos de capital captados en el corto plazo³⁶⁷. A diferencia del pasado, el ambiente que priva en el MERCOSUR no parece predecir nada bueno. Los argentinos perciben hoy a Brasil como un país poco dispuesto a asumir el compromiso político que implica la defensa del MERCOSUR y por ende de las economías que lo integran.

Para que el MERCOSUR vuelva a su cauce es necesario que los Estados miembros, particularmente Brasil y Argentina, ubiquen la difícil situación por la que este bloque comercial atraviesa en una perspectiva diferente, donde las subidas unilaterales de los aranceles no terminen por convertirse en obstáculos infranqueables y sea la normatividad la que prevalezca. Los Estados miembros están obligados a analizar los alcances del MERCOSUR, no sólo a la luz del momento actual sino del sentido que para todos ellos tiene el que ese bloque subregional vuelva a aglutinar sus esfuerzos en materia de integración económica.

³⁶⁶ Eric. Toussaint, *Op. Cit.* p. 13

³⁶⁷ Para una información pormenorizada sobre este tema se recomienda la lectura de: Alcides Ferreira, “Brazil-IMF Agreement: Shield Argentina Crisis?”, *Info Brazil*, 27 de abril del 2001.

En este apartado se recogen algunas de las implicaciones de largo plazo, toda vez que muchos de los efectos del MERCOSUR sobre las economías participantes han sido analizados con anterioridad y los estrictamente inmediatos, es decir, los actuales, difícilmente pueden ser estudiados con la objetividad que un análisis de esa naturaleza exige ya que están a flor de piel los efectos causados por las crisis económicas recientes.

El énfasis por tanto se hará en el largo plazo, partiendo de la importancia que reviste para Brasil, Uruguay, Paraguay - y especialmente para Argentina - la continuidad del proceso de integración al que dio lugar el MERCOSUR, ya que el área de libre comercio creada, constituye de hecho el mercado natural de todos ellos. Al respecto es importante recordar que:

- a) en el ámbito subregional, el MERCOSUR ha promovido una mayor interdependencia económica entre Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay;
- b) políticamente dicho bloque comercial ha ganado fuerza al ser visto por el resto del mundo como un frente unido, empero si éste se debilita, la importancia política de sus miembros se reduciría de manera considerable y se perdería una opción estratégica importante;
- c) aún en el caso de Brasil, los costos económicos y políticos del debilitamiento del MERCOSUR serían elevados.
- d) como destino de inversiones productivas, el MERCOSUR está obligado a contar con una trayectoria de largo aliento. Si no demuestra una conducción congruente con ese objetivo, corre el riesgo de perjudicar su credibilidad internacional y regional.
- e) dañar la imagen de ese bloque comercial como interlocutor en las negociaciones con otros bloques comerciales, llámese Unión Europea o el ALCA dejaría a sus miembros en una posición de desventaja.
- f) el MERCOSUR por lo tanto debe ser percibido como una instancia que cuenta con el respaldo político de las naciones que lo integran;

- g) las economías participantes en dicho bloque comercial deben aprovechar el proceso de ajuste macroeconómico al que se han visto sometidas para equilibrar las grandes variables nacionales.

En síntesis, es fundamental que los Estados miembros se obliguen a definir con claridad el horizonte de largo plazo del MERCOSUR y que a la brevedad se aboquen a encauzar de nuevo al proceso de integración que, hasta antes de la crisis financiera de los mercados emergentes, probó ser exitoso y benéfico para sus economías. Sólo concediéndole al MERCOSUR el dinamismo que éste tanto requiere, impedirán que se sucumba ante la tentación (expresada en diversas ocasiones por algunos tecnócratas de sus respectivos gobiernos)³⁶⁸, de dejar que sea el peso de los acontecimientos actuales el que marque el derrotero de ese bloque comercial. Es necesario que la voluntad política se exprese en acciones concretas y que el gran objetivo de lograr una mayor interdependencia económica siga siendo la regla en el interactuar de las economías de los Estados miembros del MERCOSUR.

³⁶⁸ Como Ministro de Economía, Domingo Cavallo fue un duro crítico del MERCOSUR, sus preferencias estaban con el ALCA. Tuvo incluso que salir en la defensa de ese bloque comercial el entonces Presidente Fernando de La Rúa ya que el tono entre Argentina y Brasil estaba tomando tintes diplomáticos delicados. Esa situación sin embargo, ha quedado rebasada por los acontecimientos actuales. El expresidente De la Rúa tuvo que dimitir y Cavallo enfrenta hoy acusaciones penales por la venta de armas de Argentina a países en conflicto bélico, contraviniendo tratados internacionales.

Cuarta Parte

UN NUEVO MAPA ECONOMICO

El ALCA de cara al Regionalismo y la Economía Global

Antes de entrar propiamente en esta materia, conviene señalar que los procesos de integración económica que se observan en muy diversas partes del mundo no son ajenos a la transnacionalización del capital; todo lo contrario, el fenómeno de la regionalización de las finanzas internacionales constituye una expresión más del mismo³⁶⁹. Con las inversiones, fusiones y adquisiciones de unidades productivas así como de las entidades bancarias se revitaliza la búsqueda de nuevos mercados y el capital internacional se fortalece enormemente. El fenómeno de la regionalización de la economía mundial constituye junto con el de la globalización las vías para la optimización de sus ganancias tanto a escala regional como global.

Las empresas multinacionales son impulsoras decididas de la creación de bloques comerciales, aunque desde la perspectiva política esa función ha sido asumida por los propios Estados nacionales en un intento por mejorar su posición ante el fenómeno de la globalización de la economía mundial. Por paradójico que ello pudiese parecer no se trata de procesos antagónicos, en ambas vías (regionalización y globalización) el capital internacional encuentra nuevas modalidades para su reproducción³⁷⁰.

El grado de competitividad sistémica de las estructuras productivas, las externalidades que se crean entre los agentes económicos (particularmente empresas multinacionales) son algunas de esas modalidades. Las economías de escala dinámicas representan otra más, aunque quizás la de mayor trascendencia sea el predominio alcanzado por las finanzas internacionales frente a las actividades productivas y comerciales³⁷¹. El reencuentro de todas esas modalidades se da a través de la innovación

³⁶⁹ Aunque en el caso de la UE con un rostro más humano y una fuerte conducción política de los Estados miembros y de las autoridades supranacionales.

³⁷⁰ Rosa María Piñón Antillón, *"La Unión Europea el bloque comercial más acabado del mundo"*, en Rosa María Piñón Antillón (Coordinadora) *La Regionalización del mundo: América Latina y la Unión Europea*, FCPyS y la Delegación de la Comisión Europea en México, 1999.

³⁷¹ El extraordinario crecimiento de los flujos de capital es una de las manifestaciones más evidentes de cómo ha ido avanzando el fenómeno de la globalización de la economía mundial. El crecimiento de la inversión es particularmente significativo en la década de los noventa. En 1998 por ejemplo, los flujos de

y del desarrollo de complementariedades, siendo la concentración y la acumulación una de sus principales características.

El término del mundo bipolar a favor de la multipolaridad ha favorecido dichas tendencias. Las transformaciones experimentadas por el poder económico y político mundial han contribuido al fortalecimiento del capital internacional y viceversa. En una situación dialéctica se han creado mejores condiciones para su reproducción. El resurgimiento de Europa Occidental y de la economía japonesa; el colapso del sistema comunista en casi todas partes del mundo, la apertura económica de China y el redimensionamiento y reorientación del Estado - tanto en países desarrollados como en desarrollo - a favor del sector privado, han marcado cambios profundos en el devenir de la economía mundial y con ella en el de las empresas multinacionales y por ende en el propio Estado nacional.

Ha bastado una década para que nuevos reacomodos surjan en el poder económico y político mundial. La Tríada del poder mundial - caracterizada a finales de los años ochenta por Estados Unidos, Japón y la Unión Europea, como primera, segunda y tercera potencias respectivamente - ha experimentado cambios importantes. Y al hacerlo, se perfila con mayor nitidez la prominencia de Estados Unidos y la Unión Europea.

Japón parece haber perdido la valiosa oportunidad que le brindó una historia de éxitos comerciales sin parangón y desde finales de los años noventa no logra salir de la atonía económica. Para el año 2001, su situación no logra mejorar, por el contrario, registra una tasa de crecimiento del PIB de menos 0.8 por ciento y para el 2002, la estimaciones registran un descenso incluso mayor: menos 1.5 por ciento³⁷². China está llamada a ser otra de las grandes potencias económicas, pero hoy por hoy, las tendencias

inversiones directas en el mundo establecieron un récord histórico de más de 650 mil millones de dólares; casi 40 por ciento más que en 1997 y de los cuales los países desarrollo fueron los que captaron más del 70 por ciento. Ver: Otto Boye Soto, "*Tendencias de la Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*", SELA, Revista Capítulos, Finanzas, Inversión y Crecimiento, Edición No. 59, mayo-agosto del 2000.

³⁷² Datos del Banco Mundial, citado por Reforma, Sección de Negocios, 14 de marzo del 2002.

que se observan en el mundo aluden a una mayor concentración del poder económico en dos polos de desarrollo, aunque con características diferenciadas entre un modo capitalista y el otro.

En Estados Unidos las llamadas “fuerzas del mercado” llevan la batuta; véase la influencia que tiene Wall Street en el diseño de la política económica tanto interna como externa. En el caso del capitalismo europeo, si bien los mercados ocupan también una posición de primer rango, no están solos; en la UE se puede observar una presencia y conducción importantes por parte del Estado nacional. Quizás obedece a que los europeos entendieron a tiempo que esa era su principal defensa frente al poderío alcanzado por Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial. Probablemente fue el tamaño de sus economías y los históricos conflictos bélicos entre ellos los que les hicieron cobrar conciencia de que la integración de sus economías era el camino a seguir y la solidaridad el lazo de la unión de países asimétricos.

Fue tal el éxito de dicho proceso de integración que el efecto demostración aportado se hace extensivo hacia otras regiones del mundo. Los avances hacia la regionalización de la actividad productiva y del comercio internacionales no han sido fortuitos; mientras Europa se planteaba la profundización de la Unión Europea³⁷³ vía la puesta en marcha del Mercado Único (1ero de enero de 1993), casi de manera simultánea el Tratado de Libre Comercio (que comprendía a Estados Unidos y Canadá) se amplía en 1994 e incluye entre sus miembros a la economía mexicana³⁷⁴.

En la actualidad, dicho *spectrum* adquiere nuevas formas y demanda una cirugía mayor: i) después de haber logrado la Unión Económica y Monetaria el reto es la ampliación de la Unión Europea a través de la adhesión de nuevos miembros

³⁷³ Particularmente en lo que al Mercado Único se refiere (y cuya puesta en marcha fue el 1ero de enero de 1993 y el TLCAN que entró en vigor el 1ero de enero de 1994.

³⁷⁴ El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, es un acuerdo de amplia cobertura, involucra el establecimiento de una zona de libre comercio, en un plazo máximo de quince años, la adopción de un marco normativo para regular ese comercio y un régimen para la solución de controversias y la inclusión de materias como el comercio de servicios, el flujo de inversiones, la protección de la propiedad intelectual y del medio ambiente, el movimiento de mano de obra (vía convenios especiales) y los flujos migratorios y la lucha contra el narcotráfico, entre otras materias.

provenientes de Europa del Este, y ii) en América del Norte, el interés renovado que se observa en Washington por ampliar los alcances del TLCAN hacia el resto de América Latina - vía la creación de una zona de libre comercio con características hemisféricas - el ALCA.

Las estrategias geopolíticas y económicas detrás del fenómeno de la regionalización que se observan por doquier, pero principalmente en Europa y América, sin duda refuerzan al sistema capitalista. Las modalidades asumidas por el capital internacional difieren sin embargo de manera sustancial en uno y otro proceso de integración económica. La Zona de Libre Comercio que comprende a Estados Unidos, Canadá y México dista mucho de asemejarse a la unión alcanzada por los europeos. La potencia hegemónica y por ende, el líder de ese proceso: Estados Unidos, deja a las fuerzas del mercado el quehacer de “integrar” a las economías de la región³⁷⁵. En ese sentido el ALCA tiene como propósitos:

- a) el establecimiento de un área de libre comercio en la que serán progresivamente eliminadas las barreras al comercio de bienes y servicios y la inversión;
- b) maximizar la apertura de los mercados mediante altos niveles de disciplina a través de un acuerdo balanceado y comprehensivo;
- c) proporcionar oportunidades para facilitar la integración de las economías más pequeñas;
- d) vía el comercio y la integración inducir una mayor prosperidad entre sus miembros³⁷⁶.

Pero, a diferencia de lo que comprende una zona de libre comercio y un mercado único, en el caso del ALCA surgen particularidades sustantivas y *sui generis*. Si bien formalmente se plantea que se trata de la primera instancia; es decir de abrir los mercados a la libre circulación de las mercancías, en realidad va mucho más allá: abarca a los

³⁷⁵ Con la excepción de Cuba. Dicha exclusión por parte de Estados Unidos obedece al antagonismo de la política exterior de Estados Unidos hacia el régimen de Fidel Castro.

³⁷⁶ ALCA, Declaración Conjunta. Anexo I, Objetivos y Principios Generales, 19 de marzo de 1998.

mercados de capital. Incluye por lo tanto dos factores importantes de la producción: mercancías y capital, por lo que de no ser por la ausencia de la libre movilidad de la mano de obra, se estaría en presencia de un mercado único.

Paradójicamente, se pretende saltar las etapas de la integración que dan verdadero contenido social a dicho proceso, esperando quizás que sean las fuerzas del mercado las que resuelvan los agudos problemas sociales que padece América Latina, cuando los mecanismos requeridos son otros y hay pruebas contundentes a nivel internacional de que pueden ser eficazmente tratados y resueltos en una buena medida.

Por otra parte, el panorama económico y social de América Latina no es alentador. La mayor parte de las economías latinoamericanas ha retrocedido en los últimos años. El ingreso *per cápita* ha caído casi en todas ellas. En América del Sur, Argentina se ha convertido en uno de los casos más controvertidos y delicados. Los países andinos siguen presentando fuertes síntomas de debilidad económica y la mayoría de ellos tienen serios problemas políticos³⁷⁷.

Centroamérica tampoco está exenta de la problemática antes descrita. Brasil se ha recuperado de la crisis de 1999 y ha demostrado solidez política; pero de ninguna manera puede cantar victoria. La economía mexicana se ha visto afectada por la desaceleración económica de Estados Unidos, incrementándose el desempleo y subempleo de la población económicamente activa. Es decir, hasta las economías aparentemente más “exitosas” de América Latina son altamente vulnerables y cargan bajo sus espaldas rezagos sociales importantes.

Para algunos analistas la solución a la difícil problemática que padece América Latina puede venir del enlace de las economías latinoamericanas con el mercado más apetitoso del mundo: Estados Unidos. Según esa versión, ello le significaría a América Latina un apoyo importante en sus esfuerzos para alcanzar reformas económicas sostenidas y

³⁷⁷ Los problemas del narcotráfico y de grupos paramilitares siguen estando presentes. Colombia es un claro ejemplo de ello, aunque Perú y otros países de la región andina no escapan a esa situación.

recuperar así la senda del crecimiento económico. Ven como alentador la celebración de foros en materia de comercio e inversiones tendientes a determinar las áreas de coincidencia y divergencia que permitan establecer los medios y las acciones que den lugar al ALCA.

Las lecciones de la historia parecen sin embargo haberse olvidado y si bien en la primera Cumbre de las Américas, diversas caracterizaciones se ofrecen sobre el nuevo contexto internacional, subrayándose la importancia y vigencia de un marco institucional y normativo mundial que consolide reglas estables y respetables de carácter multilateral, el proteccionismo de los países desarrollados sigue vigente, mientras exigen de los países en desarrollo una mayor apertura, se trate o no de sectores altamente sensibles.

Baste observar los datos que sobre subsidios proporcionan tanto la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) como el Banco Mundial, y compararlos con las exportaciones de las naciones pobres. Y si bien el periodo que cubren se refiere a un lapso relativamente breve (1998-2000) son muy reveladores. Las tendencias históricas tampoco cambian, por el contrario, han profundizado el fenómeno de la fuerte desigualdad que existen entre subsidios otorgados por el mundo desarrollado (principalmente Estados Unidos y la Unión Europea) a sus respectivos sectores agrícolas y las exportaciones de productos agrícolas de 48 países pobres. (Ver Cuadro No.40)

Cuadro No. 40
Subsidios otorgados por países industrializados (mmd)

	Subsidios de la OCDE*	Exportaciones de pobres**	Relación (veces)
1998	253.7	108.1	2.35
1999	273.6	111.9	2.44
2000	245.5	119.3	2.06

* Al sector agrícola de los 30 países más ricos del mundo

** Corresponde a los 48 países más pobres del mundo

Fuente: OCDE y Banco Mundial, 2002.

No hay duda que el esquema de subsidios agrícolas, cuyos montos considerablemente elevados: 253 mil millones de dólares para 1998, 273 mil millones de dólares para 1999 y 245 mil millones de dólares para el 2000, va en contra de los intereses de los países pobres que en el mejor de los casos lograron exportar 119 mil millones de dólares para el año 2000.

En ese contexto, es difícil de entender cómo el comercio mundial es fuente de riqueza y punto de encuentro de la competitividad internacional, mientras las naciones pobres se ven impedidas de exportar productos con éxito dado el intrincado y voluminoso esquema de subsidios de los países desarrollados.

En materia agrícola, así como en otros campos de la actividad económica, existe un acuerdo - entre los treinta y cuatro países que en las negociaciones del ALCA participan - a favor del marco regulatorio de la Organización Mundial de Comercio; argumentando que éste establece las bases para regular las relaciones comerciales recíprocas a escala regional e internacional. Las diferencias sin embargo radican en la parte operativa y es ahí donde radican los puntos neurálgicos de las negociaciones y aunque todavía no está del todo claro su desenlace, conviene darle un seguimiento acucioso.

El ALCA representa en ese sentido la profundización del modelo de apertura económica instrumentado por América Latina en la década de los noventa, cuyos pros y contras se manifiestan a la luz de la evidencia aportada por las modalidades de las políticas económicas y los datos estadísticos que arrojan las economías latinoamericanas a partir de la adopción del modelo neoliberal y cuyo análisis ha sido examinado en capítulos anteriores. Veamos por lo tanto en qué consiste la propuesta del ALCA y cuales son los beneficios a los que aspiran Estados Unidos y América Latina.

El Acuerdo de las Américas para el 2005.

En primer lugar cabe mencionar que la propuesta de crear una zona de libre comercio en las Américas no es nueva; fue formulada tiempo atrás por el entonces Presidente George Bush y retomada en 1994 por la Administración de William Clinton en la primera Cumbre de las Américas, celebrada en Miami. No obstante, aunque durante prácticamente toda la década de los noventa permaneció en el *impasse* ya que el propio Congreso de Estados Unidos desechó la vía rápida que requería la prosecución de dichas negociaciones. Se espera sin embargo, que con el actual Presidente George W. Bush, el ALCA correrá con mejor suerte y que a más tardar en el 2005 se alcance un compromiso hemisférico, con la excepción de Cuba.

Se estima asimismo que el ALCA comprenderá alrededor de 800 millones de personas que representan asimismo más del 20 por ciento del comercio mundial y aproximadamente el 40 por ciento de la riqueza mundial³⁷⁸. Monto que traducido a cifras absolutas significa casi 12 trillones de dólares³⁷⁹. Sin embargo, detrás de esos impresionantes números, se esconden realidades lacerantes. La mayor parte de las economías de América Latina participan con el 5 por ciento del PIB continental mientras que Estados Unidos representa el 80 por ciento.

El 15 por ciento restante se distribuye entre Canadá, México y Brasil³⁸⁰; aunque si bien las diferencias entre estos países no son de carácter cuantitativo, si lo son en cuanto al nivel de desarrollo alcanzado por el primero frente a los segundos. Es decir, se está en presencia de un fenómeno complejo que por lo mismo debiera involucrar soluciones con múltiples ramificaciones, es decir no circunscritas única y exclusivamente a la relación comercial y a la creación de condiciones para que las fuerzas del mercado operen libremente.

³⁷⁸ Se estima asimismo que el PIB del ALCA es superior en 30 por ciento al de la Unión Europea. Ver: Pierre Pettigrew, Ministro de Comercio Internacional de Canadá en: <http://infoexport.gc.ca>

³⁷⁹ Pierre Pettigrew, Standing at the Committee on Foreign Affairs, en: <http://webapps.dfait-maeci.g.ca/>

³⁸⁰ Cálculos propios en base al total del PIB de cada uno de esos países.

Cabe reconocer sin embargo, que en paralelo a las negociaciones del ALCA otras iniciativas hemisféricas han sido formuladas en varias áreas de la actividad económica y social, a saber: educación, justicia, transportes, migración, desarrollo sustentable, energéticos, etc³⁸¹. No obstante, no se cuenta con la información suficiente que permita analizar sus alcances; reconociendo además que el interés de esta investigación se centra principalmente en la propuesta de crear una zona de libre comercio hemisférica.

Las negociaciones del ALCA constituyen de hecho uno de los principales retos a los que hoy se enfrenta la región. La complejidad de la propia agenda y por ende de los temas a negociar debiera obligar a los estudiosos latinoamericanos a seguir muy de cerca dichas negociaciones. A los temas tradicionales: reglas de origen, acceso al mercado, salvaguardas, solución de controversias y normas de competencia comercial, se suman nuevos campos de interés: servicios, inversiones, propiedad intelectual, compras gubernamentales y no faltan quienes desean incluir los temas sobre ambiente y cuestiones laborales.

Lo complejo de la agenda y la heterogeneidad e importancia de los temas a tratar no dejan lugar a dudas: el ALCA es el tema internacional sobre el cual la sociedad civil latinoamericana debiera estar discutiendo. Además de las enormes asimetrías de las naciones latinoamericanas frente a Estados Unidos, la región tiene frente a sí al principal impulsor de la economía global; su importancia se manifiesta no sólo en ese terreno, su poderío se extiende hacia el ámbito político y militar. Es de hecho la única superpotencia militar. Se están creando por lo tanto condiciones donde los contrapesos no están presentes, y si bien se trata de negociaciones de carácter comercial, es bien conocido lo minada que está la soberanía de las naciones latinoamericanas.

³⁸¹ A dichas reuniones habría que agregar las de los ministros de Hacienda; las reuniones de los Secretarios del Trabajo, la Conferencia Inter-Americana sobre Terrorismo. La Comisión Inter-Americana sobre el Consumo de Drogas y la Conferencia Regional de Medidas de Confianza y Seguridad. Para los interesados en estos campos consultar: Bureau of Western Hemisphere Affairs, U.S. Department of State, *The Summit of the Americas: Providing the Framework for Hemispheric Initiatives, Fact Sheet*, U.S. Department of State, Washington, D.C., 7 de marzo del 2001.

Al abordar propiamente la temática del ALCA, especial atención merecerán las propuestas tendientes no sólo a la eliminación progresiva de las barreras al comercio sino a la inversión. Y si bien todos los capítulos recogidos por el Acuerdo del ALCA tienen un peso específico, se incidirá en los temas sobre: agricultura, acceso a mercados, subsidios, medidas *antidumping* y derechos compensatorios, así como en la solución de las controversias³⁸².

Es importante, por lo tanto, hacer referencia a los grupos de negociación (apoyados por una Comisión Tripartita en la que participan: el Banco Interamericano para el Desarrollo, la Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina y la Organización de Estados Americanos³⁸³) que periódicamente se han estado reuniendo y que en fechas recientes la Secretaría del ALCA ha dado a conocer el proyecto de texto que ha sido elaborado³⁸⁴, aunque cabe señalar que éste data del 2001 por lo que, seguramente, habrá sufrido modificaciones.

Además, el borrador de texto contiene muchos corchetes que indican que no necesariamente será el texto que prevalezca. De ahí que con las reservas del caso, veamos en primer lugar cuales son los objetivos y principios que guían al ALCA, para inmediatamente después proceder al análisis de los sectores sujetos a negociación. Al respecto, en principio no parece haber discordancia entre los objetivos y principios que forman parte del proceso de negociación del ALCA, toda vez que la propuesta es que:

- a) Las decisiones se tomen por consenso;
- b) Las negociaciones sean transparentes y con ello se aseguren ventajas mutuas y mayores beneficios para todos los países participantes;

³⁸² Están presentes también los derechos de propiedad intelectual, las compras del sector público, las políticas de competencia, así como otros grupos negociadores que atienden los problemas referidos a las pequeñas economías, el comercio electrónico y la sociedad civil.

³⁸³ Las empresas privadas están representadas por países y sectores en el seno del Foro de Negocios de las Américas.

³⁸⁴ Que de hecho se trata de un borrador al que se le ha retirado su carácter de confidencialidad para darlo a conocer vía Internet a la sociedad civil y recoger opiniones al respecto.

- c) El Acuerdo sea congruente con las reglas y disciplinas de la OMC³⁸⁵;
- d) El ALCA (cuando sea posible y apropiado) pueda incorporar mejoras a las reglas y disciplinas de la OMC, y se tomen en cuenta las implicaciones de los derechos y obligaciones de los países miembros de la OMC;
- e) Las negociaciones se inicien de manera simultánea en todas las áreas temáticas. El inicio, la conducción y el resultado de las negociaciones del ALCA sean tratados como partes de un mismo Acuerdo. Es decir, de un compromiso único (*single undertaking*) en el que se abarquen todos los derechos y obligaciones que hayan sido acordados por las partes;
- f) El ALCA pueda coexistir con acuerdos bilaterales y subregionales, cuando los derechos y obligaciones de tales acuerdos no estén cubiertos o no excedan los derechos y obligaciones del ALCA;
- g) Los países podrán negociar y aceptar las obligaciones del ALCA de manera individual o como miembros de un grupo de integración subregional que decida negociar como una unidad;
- h) Especial atención merezcan las necesidades, condiciones económicas (incluyendo costos de transición y posibles desequilibrios internos) y oportunidades de las economías más pequeñas y que ello asegure su plena participación al ALCA;
- i) Los derechos y obligaciones del ALCA deban ser comunes a todos los países. Y que en la negociación de las distintas áreas temáticas se puedan incluir medidas como: asistencia técnica en áreas específicas y periodos más largos o diferenciales para el cumplimiento de las obligaciones, sobre una base de caso por caso, que facilite el ajuste de las economías más pequeñas y la plena participación de todos los países en el ALCA;
- j) Las medidas acordadas faciliten la participación de las economías más pequeñas en el proceso de alcanzar el ALCA y que éstas sean transparentes, simples y de fácil aplicación, reconociendo además el grado de heterogeneidad existente;

³⁸⁵ Con este fin, los países participantes reiteran su compromiso con las reglas y disciplinas multilaterales, en particular con el artículo XXIV del GATT de 1994 y su Entendimiento en la Ronda Uruguay y el

- k) Todos los países aseguren que sus leyes, reglamentos y procedimientos administrativos estén conformes con las obligaciones del Acuerdo del ALCA.
- l) Asegurar, de conformidad con las respectivas leyes y reglamentos, la observancia y promoción de los derechos laborales, renovando el compromiso de respetar las normas del trabajo internacionalmente reconocidas y dando por sentado que la OIT es la entidad competente para establecer y ocuparse de las normas fundamentales del trabajo;
- m) Para asegurar la plena participación de todos los países en el ALCA, las diferencias en el nivel de desarrollo deberían ser tomadas en cuenta³⁸⁶.

Al ir al terreno de las implicaciones que conllevan estos principios u objetivos los bemoles comienzan cuando se trata de acciones concretas. En el caso del inciso (b) por ejemplo, la transparencia *per se* no asegura beneficios a los países menos favorecidos económicamente hablando; son otros los mecanismos que lo hacen y éstos no parecen estar presentes. Al analizar el significado de los incisos (h) e (i), cabe preguntarse cómo va a darse especial atención a las necesidades económicas de los países más pequeños si no se asumen compromisos concretos (particularmente por parte de Estados Unidos) que delimiten con claridad y precisión el tipo de ayuda que les será otorgada. En cambio sí queda claro que los derechos y obligaciones les son comunes a todos.

Asimismo, al estudiar el inciso (f), lo menos que cabe preguntarse es si el ALCA contribuirá o no a la consolidación de los esquemas subregionales existentes o al reforzamiento del proceso de convergencia que presentan algunos países latinoamericanos y del Caribe. Es muy probable por el contrario, que la competencia por incorporarse y el orden de incorporación al proyecto hemisférico podría tener un efecto centrífugo, poco beneficioso para el proceso de integración de América Latina como región. En cuanto al inciso (m), éste parece desprenderse más de las buenas intenciones que del hecho de que efectivamente las negociaciones del ALCA tomen en cuenta las

artículo V del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS).

³⁸⁶ ALCA, Cuarta Reunión Ministerial, Anexo I, *Objetivos y Principios Generales*, San José de Costa Rica, 19 de marzo de 1998.

asimetrías en base a medidas institucionales que planteen dar una respuesta adecuada a dichas disparidades.

Sin duda se trata de tareas complejas, sobre todo cuando se parte de diferencias cuantitativas y cualitativas tan importantes como las que reflejan los distintos niveles de desarrollo y el tamaño de las economías participantes. En la primera parte de esta investigación ya se había hecho alusión a las asimetrías que guardan por ejemplo: Estados Unidos y México en el TLCAN y qué decir, cuando la referencia es cualquiera de las naciones de Centroamérica. Para las economías del Cono Sur se estima una diferencia entre el PIB de Estados Unidos con el de Brasil de alrededor de diez y seis veces y de treinta y cinco en el caso de Argentina³⁸⁷.

Especial atención deberían merecer en ese sentido las modalidades operativas que el Acuerdo contemple. Un primer paso sin duda es atender las asimetrías y no abstraerse de esa realidad o dejar su solución para una futura negociación política que quede al margen del marco general y legal. Compete a los negociadores, por lo tanto, enfrentar de manera creativa dicha problemática e instrumentar mecanismos que tiendan hacia una solución adecuada. La disminución de la brecha en el ingreso *per cápita* vía fondos de cohesión económica han probado ser exitosos en el caso de la Unión Europea.

Todo indica sin embargo, que en el proceso de negociación de la zona de libre comercio de las Américas el esfuerzo a realizar se circunscribirá a trasladar al ámbito hemisférico el modelo de la OMC³⁸⁸; según el cual - dentro de la normativa general - el tratamiento preferencial se limita al otorgamiento de plazos más largos de adaptación. También al igual que en la OMC, habría algunas excepciones para las economías más pequeñas. Al respecto, las obligaciones contractuales serían de carácter recíproco, mientras que el trato preferente estaría sujeto a negociación política³⁸⁹. Este modelo se aplicaría bajo la forma de la OMC Plus que supone profundizar, acelerar o ampliar lo

³⁸⁷ Janette Habel, "Intégration à marche forcée pour les Amériques", *Le Monde Diplomatique*, octubre del 2000.

³⁸⁸ Señalado en los incisos c y d de los objetivos generales del ALCA.

³⁸⁹ SELA, Los esquemas de Integración en América Latina y el Caribe ante la crisis Internacional, Octubre de 1999.

acordado en la OMC, y que también puede ser interpretado a la luz de factores pendientes de negociación ó referidos a hacer más estrictas sus disciplinas³⁹⁰.

Además, este principio (adoptado en la Reunión de Belo Horizonte) y según el cual el ALCA será congruente con los acuerdos de la OMC, no necesariamente conduce a la aplicación al pie de la letra de dicho modelo, pues dentro de los esquemas de integración es posible el otorgamiento de preferencias. Cabe preguntarse por lo tanto si la integración hemisférica propuesta partirá o no de la base de la ampliación y la profundización de los acuerdos subregionales existentes. De ser así, es de esperarse que las reglas establecidas por Estados Unidos en el TLCAN constituyan una referencia importante.

En cuanto al tratamiento que el ALCA da al problema de las economías pequeñas, éste se basa en el grado de la preparación de las mismas para acceder a dicha zona de libre comercio (ver incisos (i) y (j)), y no en función de los mecanismos que el ALCA debiera contemplar a fin de atender mejor los ajustes a los que esos países estarán obligados. Cuan diferente es este último al enfoque y tratamiento con el que se han visto favorecidos los países menos desarrollados de la Unión Europea.

La discusión en el caso del ALCA se ha circunscrito a aspectos de asistencia técnica y a las modalidades que asumirá la cooperación internacional a efecto de apoyar la estabilización de las economías participantes, que en buena medida tiene que ver con la tarea de los propios países de mantener los llamados *fundamentals* en orden y de seguir los lineamientos del FMI. Es decir todo cambia para que al final nada cambie.

Refiriéndonos al capitulado que comprende el ALCA, en primer lugar habría que señalar que las disposiciones del capítulo de agricultura son las mismas que aplican para los productos agropecuarios del Acuerdo sobre Agricultura de la Organización Mundial del Comercio (enumerados en el Anexo I de dicho Acuerdo) y cualquier cambio que en el futuro sea acordado por OMC, automáticamente se incorporará al ALCA. Por

³⁹⁰ *Ibidem*.

consiguiente, las disciplinas comerciales resultantes de las negociaciones multilaterales sobre agricultura de la Ronda del Nuevo Milenio, se incorporan automáticamente al capítulo sobre Agricultura del ALCA.

En esa misma línea se inscribe el Acceso a los Mercados, aunque todavía no aparece en el borrador del ALCA el nivel de desgravación arancelaria, como tampoco el listado de los productos; no obstante, ello no ha sido un obstáculo para fijar los principios que supuestamente regirán en materia de:

*Aranceles y barreras no arancelarias*³⁹¹. Es decir:

- a) Asegurar que la aplicación de las medidas sanitarias y fitosanitarias no se conviertan en un medio de discriminación arbitraria o injustificable entre los países miembros o en una restricción encubierta al comercio internacional³⁹².
- b) Eliminar los subsidios a las exportaciones agrícolas que afecten el comercio en la zona hemisférica creada.
- c) Identificar otras prácticas que distorsionen el comercio de productos agrícolas, incluidas aquellas que tengan un efecto equivalente al de los subsidios a las exportaciones agrícolas y someterlas a una mayor disciplina.
- d) Los productos agrícolas cubiertos serán aquellos referidos en el Anexo I del Acuerdo sobre Agricultura de la OMC.
- e) Incorporar los avances de las negociaciones multilaterales en agricultura, mismas que de conformidad con el artículo 20 del Acuerdo sobre la agricultura se mantendrán, así como el resultado de las revisiones del Acuerdo MSF de la Organización Mundial del Comercio.

³⁹¹ El texto que de ellas se desprende es semejante al del Acuerdo, solo se hicieron pequeñas modificaciones para darles una mayor claridad y enfatizar algunos aspectos que son de particular interés. Al respecto ver: ALCA, Borrador del Acuerdo del ALCA, *Capítulo sobre aranceles y barreras no arancelarias*, 3 de julio del 2001.

³⁹² Nuevamente su referencia es el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC, es decir el Acuerdo MSF. Ver Disposiciones del ALCA en el borrador del Acuerdo.

*Acceso a Mercados*³⁹³.

Los temas que en este rubro de manejan son: reglas de origen, procedimientos aduaneros y barreras técnicas al comercio. Pero antes de proceder a analizar el alcance de los mismos es importante señalar los objetivos que se persiguen. A saber:

- 1) eliminar progresivamente los aranceles y las barreras no arancelarias, así como otras medidas de efecto equivalente que restringen el comercio entre los países participantes.
- 2) Todo el universo arancelario estará sujeto a negociación. Se podrían negociar diferentes cronogramas de liberalización comercial.
- 3) Facilitar la integración de las economías más pequeñas y su plena participación en las negociaciones del ALCA.

Sin embargo, habría que enfatizar que el marco de referencia nuevamente son las disposiciones de la OMC. Que en este caso se refieren al artículo XXIV del GATT de 1994 y su Entendimiento Relativo a la Interpretación del artículo XXIV del GATT de 1994, y que el acceso a los mercados es uno de los temas más controvertidos. No obstante el TLCAN, México ha enfrentado en diversas ocasiones serios obstáculos de acceso al mercado estadounidense.

Baste citar: 1) las intensas negociaciones que durante años tuvieron lugar entre el gobierno de México y Estados Unidos para que el Congreso de este último país autorizara a los transportistas mexicanos circular libremente por las carreteras estadounidenses; 2) las infructuosas negociaciones para que el excedente del azúcar producido por México

³⁹³ Como ya se hizo previamente, la mecánica a seguir fue la de respetar al máximo el propio texto del Acuerdo. Al respecto ver: ALCA, borrador sobre el Acuerdo del ALCA, *Capítulo sobre Acceso a Mercados*, 3 de julio del 2001.

(tal como había sido acordado por el TLCAN) fuese absorbido por el mercado estadounidense; y 3) qué decir del atún mexicano que desde hace años sigue enfrentando serias dificultades de acceso al mercado de Estados Unidos. La lista sería muy larga, si el propósito fuese el desarrollo de la misma.

En cuanto a *las Reglas de Origen*³⁹⁴, los objetivos que se persiguen son:

- a) Para facilitar el intercambio de mercancías (sin crear obstáculos innecesarios al comercio) se desarrollará un sistema eficiente y transparente de reglas de origen, incluida la nomenclatura y los certificados de origen.
- b) Crear e implementar mecanismos de intercambio de información en materia aduanera entre los países del ALCA.
- c) Diseñar mecanismos eficaces para detectar y combatir el fraude y otros ilícitos aduaneros, sin crear obstáculos innecesarios al comercio exterior.
- d) Promover mecanismos y medidas aduaneras que aseguren que las operaciones se lleven a cabo con transparencia, eficacia, integridad y responsabilidad.

A este respecto es muy probable que el marco de referencia sea el propio TLCAN, dada la experiencia que los países miembros tienen ya en esa materia y en la que habrá topes diferenciados por sectores y productos.

Normas y Barreras Técnicas al Comercio

La tarea de los negociadores en este campo es eliminar y prevenir las barreras técnicas innecesarias al comercio hemisférico, tomando como base las propuestas contenidas en el "Documento de Objetivos Comunes" aprobado por el Grupo de Trabajo. La OMC ha logrado en parte la eliminación de barreras no arancelarias gracias a los Acuerdos sobre: 1) barreras técnicas al Comercio (TBT) y 2) medidas sanitarias y fitosanitarias (SPS) con lo que se pretende armonizar las normas y reglas en materia de

³⁹⁴ Ibidem

protección al medio ambiente, la salud pública y los consumidores. En lo que se refiere a los subsidios, las medidas *antidumping* y los derechos compensatorios, los lineamientos dictados por el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC es otra referencia importante para el ALCA.

Sin embargo, es necesario referirse a lo que el propio borrador del ALCA señala en esta materia, es decir al tratamiento que se le dará a las barreras no arancelarias o medidas que afectan el arancel aplicado o cuyo efecto sea equivalente al de las barreras no arancelarias. A ese respecto textualmente dice: “antes del inicio de la negociación arancelaria las Partes podrán contra notificar las medidas que afecten el arancel aplicado, así como las medidas de otras Partes que consideren barreras no arancelarias o que consideren que tienen un efecto equivalente a las barreras no arancelarias, incluyendo las barreras sanitarias y fitosanitarias y los obstáculos técnicos al comercio que entiendan constituyan una forma de discriminación arbitraria o injustificable entre los países o una restricción encubierta al comercio internacional, por no ser congruentes con los principios y obligaciones establecidos multilateralmente”³⁹⁵. Es decir, en una forma u otra tendrán que remitirse a lo que las propias disposiciones de la OMC señalan en esa materia; el criterio de las negociaciones multilaterales seguirá por tanto normando el interactuar de los negociadores en el ALCA.

En cuanto a las disposiciones generales sobre medidas *Antidumping* y Compensatorias, éstas han sido consideradas en el artículo I y en ellas “las Partes podrán iniciar procedimientos de investigación (exámenes) y aplicar derechos *antidumping* (y compensatorios cuando corresponda), en perjuicio de mercancías de otra Parte, cuando la autoridad investigadora del país importador haya actuado de plena conformidad con las disposiciones estipuladas en el presente capítulo”³⁹⁶.

De ahí que “para efectos del párrafo I anterior y para todo lo no contemplado expresamente en el presente capítulo, el Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI

³⁹⁵ALCA, Borrador del Acuerdo del ALCA, *Capítulo sobre Normas y Barreras Técnicas al Comercio*, 3 de julio del 2001.

³⁹⁶*Ibidem*

del Acuerdo del GATT de 1994 o (el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC cuando corresponda) y la legislación respectiva de cada Parte, se aplicarán supletoriamente a todos los procedimientos de investigación y aplicación de derechos *antidumping* en el tanto sus disposiciones sean compatibles con el presente capítulo. La excepción procede cuando en ese mismo capítulo se estipule lo contrario. Por consiguiente, en el Acuerdo de Marrakech (que dio lugar al establecimiento de la OMC) y cualquier otro acuerdo sucesor del mismo, regirán los derechos y obligaciones de las Partes con respecto a subsidios y a la aplicación de derechos *antidumping* y compensatorios antes señalados³⁹⁷.

Para determinar la existencia de *dumping*, el artículo 2 señala que “se considerará que un producto es objeto de *dumping*, es decir, que se introduce en el mercado de otro país a un precio inferior a su valor normal, cuando su precio de exportación al exportarse de un país a otro sea menor que el precio comparable en el curso de operaciones comerciales normales, de un producto similar destinado al consumo en el país exportador. Sin embargo, antes tiene que mediar la prueba del daño”³⁹⁸.

Asimismo la determinación de la existencia de Daño está comprendida en el artículo 3, donde se considera que “la determinación de la existencia de daño se basará en pruebas positivas y comprenderá un examen objetivo: a) del volumen de las importaciones objeto de *dumping* y del efecto de éstas en los precios de productos similares en el mercado interno; y b) de la consiguiente repercusión de esas importaciones sobre los productores nacionales de tales productos. Para tales efectos no se permitirá ni se considerará como objetivo un examen que se fundamente en la utilización de estadísticas sobre grupos agregados de productos dentro del cual se encuentre el producto similar sujeto a investigación”³⁹⁹.

³⁹⁷ *Ibidem*

³⁹⁸ *Ibidem*

³⁹⁹ ALCA, Borrador del Acuerdo del ALCA, *Capítulo sobre Agricultura*, 3 de julio del 2001

Preferencias arancelarias

En cuanto a las preferencias arancelarias que se aplican en el comercio entre las Partes, así como los programas de reducción o eliminación de aranceles convenidos en acuerdos bilaterales o subregionales, el Acuerdo tampoco se plantea establecer niveles arancelarios preferenciales, pues por definición una zona de libre comercio aspira a eliminar los aranceles entre sus miembros. Tampoco se puede negar *a priori* las diferencias de niveles de desarrollo y las capacidades diferenciadas para aprovechar los beneficios potenciales de una zona de libre comercio y sus acuerdos complementarios. Por lo que, en contraste con la larga tradición de América Latina y del Caribe en la aplicación del principio de trato especial y diferenciado para los países menos favorecidos, en la propuesta del ALCA es el principio de reciprocidad el factor determinante que cruza todos los aspectos de la negociación.

La iniciativa de ley sobre “expansión de las exportaciones y acuerdos recíprocos de comercio” que permitiría al gobierno de EU negociar acuerdos internacionales a través de la vía rápida (*fast track*)⁴⁰⁰, exige que éstos se sustenten en el principio de la reciprocidad.

Si el gobierno de Estados Unidos no cumpliera con este ordenamiento jurídico y concediera - más allá de lo acordado en el marco de la OMC- un tratamiento diferencial a los países más pequeños de América Latina, estas concesiones no tendrían la fuerza legal de un tratado internacional y estarían por tanto, sujetas al arbitrio administrativo y a la imposición de límites temporales, tal como sucede en la actualidad con el Sistema General de Preferencias (SGP) y la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC). La

⁴⁰⁰ Se trata de una autorización del Congreso de Estados Unidos al poder ejecutivo de ese país para negociar acuerdos y concesiones comerciales en forma bilateral o multilateral con el compromiso de aceptar o rechazar posteriormente lo acordado como si se tratase de un paquete cerrado, es decir sin la posibilidad de efectuarle enmiendas. En su momento, el entonces Presidente William Clinton intentó obtener dicha autorización del Congreso antes de la Cumbre de Santiago (1998), empero esta se vio entorpecida por el lobby proteccionista - reflejo de algunos sectores productivos decepcionados por el TLCAN- y la insistencia de algunos congresistas de condicionar dicho mandato a la inclusión de cláusulas relativas a las normas laborales y el medio ambiente. Al final la solicitud de Clinton al Congreso fue

experiencia muestra incluso que “en tales circunstancias es posible que los mecanismos de trato especial y diferenciado se vinculen a condiciones económicas y políticas de interés para el país que otorga la preferencia y de que sean utilizados como instrumentos de negociación en diversas áreas de las relaciones bilaterales”⁴⁰¹. Tal es el caso, por ejemplo, de los procedimientos de certificación”⁴⁰².

En ese contexto, las preferencias otorgadas pierden gran parte de la eficacia que pudieran tener. Pues la falta de seguridad jurídica sobre el tratamiento futuro a los bienes susceptibles de comercio inhibe la inversión para producirlos en los países beneficiarios de la preferencia, que es uno de los objetivos más importantes. Esta situación puede darse aún cuando no exista una intención negociadora o penalizadora por parte del país que las otorga.

Así sucedió con las preferencias previstas en la Iniciativa de la Cuenca del Caribe. Estas se vieron erosionadas con motivo de la entrada en vigor del TLCAN⁴⁰³. Y según el Acuerdo “seguirán vigentes mientras las preferencias allí acordadas sean mayores que las resultantes del Programa de (Liberación) (Desgravación Arancelaria) establecido en la presente sección”⁴⁰⁴.

Son las medidas no arancelarias las que siguen muy de cerca las disposiciones de los acuerdos de la OMC, toda vez que con la excepción de que se disponga otra cosa en el presente Acuerdo, “ninguna de las Partes podrá adoptar o mantener ninguna prohibición, restricción o requisito de licencia para la importación de ningún producto agropecuario originario de otra Parte o para la exportación de ningún producto agropecuario destinado al territorio de otra Parte, a excepción de lo previsto en las

retirada. En la actualidad, la relación de fuerzas parece haber cambiado y los negociadores de ALCA se apresuran por concluir las negociaciones antes de la fecha prevista: el año 2005.

⁴⁰¹ En lo que trato nacional se refiere en al campo de las negociaciones agrícolas cada país miembro del ALCA concederá trato nacional a los productos (agrícolas) (agropecuarios) de los demás países miembros, de acuerdo con el artículo III del GATT de 1994. En este sentido las disposiciones del artículo III del GATT de 1994 y sus notas interpretativas se incorporan a este (Acuerdo) (Capítulo) y son parte del mismo

⁴⁰² SELA, *Op. Cit.*

⁴⁰³ *Ibidem*

⁴⁰⁴ ALCA, borrador del Acuerdo del ALCA, *Capítulo sobre Preferencias Arancelarias*, 3 de julio del 2001.

disposiciones de los acuerdos de la OMC que permitan específicamente la aplicación de tales medidas”⁴⁰⁵.

Solución de controversias

En este campo se pretende establecer un mecanismo transparente y eficaz que atienda la solución de las controversias que se presenten entre los países miembros del ALCA. Entre otros procedimientos, éste tomará en cuenta el Entendimiento relativo a las Normas y Procedimientos que rige la solución de controversias de la Organización Mundial del Comercio, que a diferencia del GATT, aplica una disciplina a la inversa⁴⁰⁶. Es decir, cuando el órgano que se ocupa de arreglar las diferencias decreta una sanción, para eximir al país en cuestión de dicha sanción, los países miembros (incluyendo el quejoso) deben de estar de acuerdo en que así se proceda⁴⁰⁷.

A este respecto el ALCA pretende diseñar un mecanismo que tienda a facilitar y a fomentar el uso del arbitraje y otros medios alternativos para la solución de las diferencias. El procedimiento de solución de controversias que contempla el Acuerdo del ALCA (artículo 4; disposiciones generales) establece que es un elemento esencial el aportar seguridad y previsibilidad a las Partes. En ese sentido se reconoce que dicho procedimiento “sirve para preservar los derechos y obligaciones de las Partes en el marco del presente acuerdo y para aclarar las disposiciones vigentes del mismo de conformidad con las normas usuales de interpretación del derecho internacional público.”⁴⁰⁸ Y que las resoluciones de los grupos neutrales no pueden entrañar el aumento o la reducción de los derechos y obligaciones establecidos en el presente Acuerdo.

⁴⁰⁵ ALCA, Borrador del Acuerdo del ALCA, *Capítulo sobre Agricultura*, 3 de julio de 2001.

⁴⁰⁶ En el GATT cuando un país se había hecho merecedor a una sanción, los países miembros debían de estar de acuerdo, incluyendo al país que estaba sujeto a dicha sanción.

⁴⁰⁷ Susan George, “*Le commerce avant les libertes*”, *Le Monde Diplomatique*, 28 de marzo del 2002

⁴⁰⁸ ALCA, Borrador del Acuerdo del ALCA, *Capítulo sobre Solución de Controversias*, 3 de julio del 2001.

Asimismo, “todas las soluciones de las controversias planteadas formalmente conforme a las disposiciones del presente capítulo, incluyendo los informes de los grupos neutrales, tienen que ser compatibles con las disposiciones del Acuerdo del ALCA y no deberán en ningún momento anular o menoscabar las ventajas resultantes del mismo para ninguna de las Partes, ni tampoco deberán poner obstáculos a la consecución de los objetivos del acuerdo”⁴⁰⁹.

Las Partes se comprometen también a prever los procedimientos constitucionales y legislativos necesarios que permitan su participación en los procedimientos mencionados en este capítulo. Sin perjuicio de la generalidad de lo anterior, “las Partes garantizarán la uniformidad de sus leyes, reglamentos y procedimientos administrativos en relación con las obligaciones establecidas en este capítulo y las demás disposiciones del Acuerdo del ALCA”⁴¹⁰.

Además, el trabajo de los diferentes grupos puede estar interrelacionado, como en el caso - entre otros - de la agricultura y acceso a mercados; servicios e inversión; política de competencia y subsidios, *antidumping* y derechos compensatorios. A ese respecto se identificarán los vínculos y definirán los procedimientos apropiados para asegurar una efectiva y oportuna coordinación. Se acordó también instruir a los grupos de negociación pertinentes para que estudien los asuntos relacionados con la interacción entre comercio y política de competencia, incluyendo las medidas *antidumping*, acceso a mercados y agricultura, con miras a identificar aquellas áreas que puedan merecer una consideración posterior.

En materia de *Inversión*

El objetivo es el de establecer un marco jurídico y transparente que promueva la inversión a través de la creación de un ambiente estable y previsible que proteja al inversionista, su inversión y los flujos relacionados con dicha inversión, sin que se creen obstáculos a las inversiones provenientes del exterior, es decir, fuera del continente.

⁴⁰⁹ *Ibidem*

⁴¹⁰ *Ibidem*

americano. En ese sentido, el capítulo sobre inversión comprende tanto a las inversiones existentes a la fecha de entrada en vigor del ALCA como aquellas que se hubiesen realizado con anterioridad a esa fecha, y a las inversiones hechas o adquiridas con posterioridad.

El capítulo sobre inversiones se aplicará a todas las inversiones existentes cuando el Tratado entre en vigor. Al respecto “cada Parte Contratante promoverá en su territorio las inversiones de inversores de otras Partes Contratantes y admitirá dichas inversiones conforme a sus leyes y reglamentos”⁴¹¹. Asimismo, cada Parte se reserva el derecho de mantener reservas y excepciones que figuraran en el Anexo a este capítulo.

En lo referente al *Trato Nacional* “cada Parte otorgará a los inversionistas de otra Parte y a las inversiones de los inversionistas de otra Parte un trato no menos favorable que el que otorgue (en circunstancias similares) a sus propios inversionistas y a las inversiones de estos inversionistas (en lo que se refiere al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación, venta u otra disposición de las inversiones)”⁴¹².

En materia del *Trato de Nación más Favorecida*, cada Parte concederá “a los inversionistas de otra Parte y a las inversiones de los inversionistas de otra Parte, un trato no menos favorable que el que otorgue (en circunstancias similares) a los inversionistas (y a las inversiones de los inversionistas de otras Partes o) de un país (que no sea) [no Parte] [en lo referente al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación, venta u otra disposición de las inversiones]”⁴¹³.

Excepciones al Trato Nacional y al Trato de Nación más Favorecida.

“Lo dispuesto en el artículo sobre trato de nación más favorecida no se extenderá a :

- a) Los privilegios, ventajas o beneficios que una Parte Contratante conceda a los inversionistas de otra Parte Contratante en virtud de acuerdos de integración

⁴¹¹ ALCA, Borrador del Acuerdo del ALCA, *Capítulo sobre Inversiones*, 3 de julio del 2001

⁴¹² *Ibidem*

⁴¹³ *Ibidem*

- económica, incluidos los de la zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común y unión económica o monetaria;
- b) Los privilegios, ventajas o beneficios que se deriven de acuerdos destinados a facilitar las relaciones fronterizas;
 - c) Los derechos y obligaciones emanados de acuerdos destinados a evitar la doble tributación y en general cualquier asunto relacionado con la materia tributaria; y las reservas al trato nacional y al trato de nación más favorecida sobre las materias o sectores específicos serán incluidos en el anexo I del presente Acuerdo”⁴¹⁴.

En lo que al *nivel de Trato* concierne, cada “Parte otorgará a los inversionistas de otra Parte y [sus inversiones cubiertas] [a las inversiones de los inversionistas de otra Parte] [el trato que resulte mejor entre el trato nacional y el de nación más favorecida] [el mejor de los tratos requeridos por las disposiciones de Trato Nacional y Trato de nación más favorecida]”⁴¹⁵.

De ser aprobados los acuerdos sobre inversiones en el rubro referido a los Requisitos de Desempeño que presenta en el borrador del ALCA, los países signatarios se atarían simple y llanamente de manos. Según el texto propuesto: “ninguna Parte podrá imponer (ni obligar el cumplimiento) (ni hacer cumplir) de los siguientes requisitos o compromisos (cualquiera de los siguientes requisitos o hacer cumplir ningún compromiso (u obligación) (o iniciativa) en relación con el establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción (u operación), (operación), (venta u otra disposición) de una inversión de un inversionista de una Parte (o de un país no Parte)”⁴¹⁶.

Asimismo “(ninguna de las Partes Contratantes podrá imponer, exigir, salvo disposición legal contraria, alguno de los requisitos siguientes, con respecto al permiso para el establecimiento, expansión, mantenimiento o adquisición de una inversión):

⁴¹⁴ *Ibidem*

⁴¹⁵ ALCA, borrador del Acuerdo del ALCA, *Capítulo sobre Inversiones*, 3 de julio del 2001

⁴¹⁶ *Ibidem*.

- a) Exportar un determinado tipo, nivel o porcentaje de bienes, mercancías servicios;
- b) Alcanzar un determinado grado o porcentaje de contenido nacional;
- c) Adquirir, utilizar u otorgar preferencia de compra a los bienes producidos, mercancías producidas o a servicios prestados o a los servicios provistos en su territorio, o adquirir bienes de productores, personas o servicios de prestadores de servicios o adquirir mercancías o servicios de personas de su territorio en su territorio;
- d) Relacionar en cualquier forma el volumen o valor de las importaciones con el volumen o valor de las exportaciones o con el monto de las entradas de divisas asociadas con dicha (esa) inversión; establecer cualquier tipo de relación entre el volumen y el valor de las importaciones y el volumen y el valor de las exportaciones o con el volumen de las afluencias de divisas extranjeras con esas inversiones;
- e) Restringir las ventas en su territorio de los bienes, las mercancías o servicios que tal inversión produzca o preste (produce o presta) relacionando de cualquier manera dichas ventas al volumen o valor de sus (las) exportaciones o a (las) ganancias que generen divisas;
- f) Transferir a una persona en su territorio (tecnología) una tecnología en particular, un proceso productivo u otro conocimiento reservado (de su propiedad), salvo cuando el requisito se imponga o el compromiso u obligación se hagan cumplir por un tribunal judicial o administrativo o autoridad competente (de competencia) para reparar una supuesta violación a las leyes en materia de competencia o para actuar de una manera que no sea incompatible con otras disposiciones de este (Acuerdo) (Tratado);
- g) Actuar como el proveedor exclusivo de proveer exclusivamente del territorio a la Parte los bienes, mercancías que produzca (produce) o servicios que preste (presta) para un mercado específico, regional o para el mercado mundial”⁴¹⁷.

⁴¹⁷ *Ibidem*

Es decir, simple y llanamente se crean las condiciones jurídicas para que la inversión extranjera actúe como un enclave, en ese sentido su lógica de operación estará dada con el exterior y no tendrá ninguna responsabilidad en lo que toca al crecimiento y desarrollo económico del país receptor. La urgente necesidad que tienen los países latinoamericanos, particularmente México, de articular sus cadenas productivas seguirá siendo una tarea pendiente; los problemas que dichas inversiones ocasionen en la balanza comercial (al ser más elevadas las importaciones que genere que las exportaciones realizadas) no será una responsabilidad que caiga dentro del ámbito de su competencia.

El Acuerdo recoge asimismo áreas como la de las compras del Sector Público, los derechos de la propiedad intelectual y la política de competencia⁴¹⁸. Todas ellas de un enorme potencial económico y donde definitivamente el mango del sartén está en manos de Estados Unidos; los Estados latinoamericanos tendrán por el contrario que ceder un mecanismo de suma importancia como son las compras del sector público para tratar de incidir en el desarrollo de sus respectivos países.

Al respecto en el rubro de *compras del Sector Público* el ALCA se plantea ampliar el acceso a dichos mercados y específicamente se trata de:

- a) Lograr un marco normativo que asegure la apertura y la transparencia en los procedimientos de las compras del sector público, sin que implique necesariamente el establecimiento de sistemas idénticos de compras del sector público en todos los países.
- b) Asegurar la no discriminación en las compras del sector público dentro de un alcance que será negociado; y
- c) Asegurar un examen imparcial y justo para la solución de los reclamos y apelaciones relativas a las compras del sector público por los proveedores y la implementación efectiva de dichas resoluciones⁴¹⁹.

⁴¹⁸ ALCA, Declaración Conjunta, Anexo II, *Objetivos por Área Temática*, Cuarta Reunión Ministerial, marzo de 1998

⁴¹⁹ *Ibidem*.

En el campo de los *Derechos de la Propiedad Intelectual*, los textos dados a conocer sobre el ALCA señalan que se pretende:

- a) Establecer disciplinas para liberalizar progresivamente el comercio de servicios, de modo que permita alcanzar un área hemisférica de libre comercio, en condiciones de certidumbre y transparencia.
- b) Asegurar la integración de las economías más pequeñas en el proceso del ALCA⁴²⁰.

Sin embargo, nada se señala con respecto al fortalecimiento vía la inyección de recursos financieros o la creación de los centros de investigación y desarrollo tendientes a generar en América Latina el *know how* y desarrollos tecnológicos que le dieran desde la perspectiva latinoamericana un verdadero sentido a la protección de los derechos de la propiedad intelectual.

Finalmente en materia de *Política de Competencia*, el objetivo es garantizar que los beneficios del proceso de liberalización a que dé lugar el ALCA no sean menoscabados por prácticas empresariales anticompetitivas; específicamente a ese respecto, textos elaborados por el ALCA señalan que se trata de:

- a) Avanzar hacia el establecimiento de una cobertura jurídica e institucional a nivel nacional, subregional o regional que proscriba la ejecución de prácticas empresariales anticompetitivas;
- b) Desarrollar mecanismos que faciliten y promuevan el desarrollo de la política de competencia y garanticen la aplicación de las normas sobre la libre competencia entre y dentro de los países del Hemisferio⁴²¹.

⁴²⁰ *Ibidem*

⁴²¹ *Ibidem*.

Pero una vez más habría que reiterar que se parte de desigualdades extremas en la mayor parte de los casos. Las micro, pequeñas y medianas empresas latinoamericanas, tendrán que competir con las grandes corporaciones multinacionales estadounidenses que están marcando la pauta de los procesos productivos a escala global. En ese contexto, el ALCA está destinada a garantizar la hegemonía estadounidense en muchos campos de la actividad económica, pero sobre todo en materia de propiedad intelectual, inversiones, e industrias de tecnología avanzada; sectores donde ha demostrado ser altamente competitivo a nivel mundial.

En defensa del proyecto habría sin embargo que decir -tal como lo señala el sociólogo brasileño Helio Jaguaribe- que no constituye un cínico intento de atraer a los países latinoamericanos a un régimen de libre comercio en el que se encuentren de entrada, condenados a ser socios perdedores del juego. Los estadounidenses creen en la teoría neoliberal, conforme a la cual un amplio mercado internacional abierto es una opción para todos, porque la distribución de factores se establecerá en función de los criterios de maximización de las ventajas. Si determinados países tuvieran que cerrar sus industrias ello significa que no son competitivas y que esos países deben producir otros bienes y servicios, exactamente los que el libre juego del mercado les da la oportunidad de producir⁴²².

Empero, la experiencia muestra que ello tampoco es del todo verídico. Si Estados Unidos tiene verdadero interés en mejorar sus relaciones comerciales con América Latina, un sector en el que mucho puede aportar es el agrícola. Este país debiera reestructurar a fondo su enraizado sistema proteccionista y los subsidios agrícolas a los que éste ha dado lugar. Los costos globales del proteccionismo agrícola de EUA (aunque no es el único caso, la UE constituye otro ejemplo significativo) solo benefician a un reducido número de agricultores extrasubsidiados⁴²³.

⁴²² Helio Jaguaribe, El MERCOSUR y las alternativas de ordenamiento mundial. Revista Capítulos del SELA, No 53, 1998, p.14

⁴²³ Los agricultores con ventas superiores al medio millón de dólares anuales representan sólo 4 por ciento del total y éstos son los verdaderos beneficiarios del actual modelo agrícola de Estados Unidos. Marcos Jank, "US. Agricultural Protectionism: FTAA Seed of Discord", InfoBrazil. 20 de abril del 2001.

Con pequeñas variaciones, las políticas agrícolas de Estados Unidos siguen siendo las mismas de décadas anteriores. Para muchos expertos éstas no tienen ningún sentido económico; sobre todo si se considera que benefician básicamente a 17 productores que controlan al 80 por ciento del valor total de la producción agrícola estadounidense. El 83 por ciento de los agricultores restantes pierden dinero con la agricultura y sobreviven gracias a ingresos extras como son: los fondos de pensión, los empleos urbanos y la agricultura de pasatiempo⁴²⁴.

En muy diversas ocasiones Estados Unidos ha criticado severamente al sistema agrícola de subsidios de la UE que en general concuerda con sus propias prácticas. Subsiste en ese sentido un doble discurso: entre lo que pregona a todo el mundo y lo que hace dentro de sus fronteras. Innumerables proyecciones económicas han demostrado que los consumidores y los contribuyentes saldrían beneficiados con una amplia liberalización de los mercados mundiales de productos agrícolas. Sin embargo, por razones políticas poco se ha hecho en esa materia, por el contrario la resistencia al cambio es innegable.

El comercio de Estados Unidos con América Latina

Reconociendo que el mercado de Estados Unidos es muy importante para América Latina, habría sin embargo que hacer una diferencia entre lo que dicho mercado representa por un lado para México y Centroamérica, y por el otro para América del Sur. Así como también en relación al tipo de mercancías que de una y otra parte del subcontinente latinoamericano se dirigen hacia Estados Unidos. México por ejemplo, y algunas las naciones centroamericanas y del Caribe, vía la industria maquiladora, exportan bienes manufacturados, en tanto que las exportaciones sudamericanas están compuestas en su mayoría por bienes primarios.

⁴²⁴ Marcos Jank, *Op. Cit.*

Para los productos básicos de América Latina el mercado estadounidense representa entre el 15 y el 25 por ciento del total de las importaciones mundiales, y son a su vez fuente importante de ingresos para las economías latinoamericanas. Entre dichos productos están: las legumbres, las nueces y las frutas frescas y secas, el café, el cacao, las bebidas alcohólicas, las maderas, la pulpa, los minerales y metales básicos y por supuesto el petróleo crudo y algunos de sus derivados⁴²⁵.

Entre las manufacturas tradicionales y los productos semi manufacturados exportados por América Latina se encuentran también varios productos para los cuales el mercado de Estados Unidos es muy importante. En él se genera el 20 por ciento o más de la demanda mundial. Tal es el caso, por ejemplo, de los productos químicos, caucho, madera, productos textiles, productos de hierro y acero, la mayoría de los minerales y metales, además de maquinaria doméstica y herramientas metálicas.

Con respecto a las manufacturas de mayor elaboración se pueden citar: la maquinaria para procesamiento de datos y los accesorios de oficina; y entre las más tradicionales se encuentran: la ropa, el calzado, las maletas y los juguetes; muchos de estos últimos bienes están asociados con la industria maquiladora⁴²⁶ (Ver cuadro No 41).

⁴²⁵ CEPAL, Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos, No. 13

⁴²⁶ *Ibidem*.

Cuadro No.41

Importaciones de Estados Unidos: 20 productos más importantes desde América Latina y el Caribe
(en porcentaje y miles de dólares)

Desde América Latina y el Caribe				
CUCI	1997	1998	1999	EUA sobre el total mundial (%)
248 madera poco trabajada	7,213	7,632	7,810	32.2
333 petróleo crudo	27,492	18,707	24,456	25.7
334 petróleo refinado	7,684	5,951	7,520	16.4
343 gas natural	5,071	5,185	6,120	13.8
641 papel	7,213	7,632	7,810	18.6
713 motores de combustión interna	5,026	5,787	6,705	
752 procesadores de datos	4,313	4,739	5,912	29.8
759 partes de maquinaria de ofna.	3,781	4,584	5,900	26.5
764 equipos de telecomunicaciones	6,510	7,832	10,887	
772 aparatos eléctricos	3,649	3,894	4,400	
773 equipos de distribución eléctrica	5,098	5,396	5,892	
781 vehículos de motor	34,531	38,172	44,349	
782 vehículos a motor esp.	10,983	9,538	13,484	
784 partes y piezas de vehículos	11,251	11,930	14,132	
792 aviones y partes	3,101	4,342	5,085	
821 muebles y accesorios	5,596	6,575	7,558	
841 abrigos de hombre	3,986	4,443	4,785	
845 artículos textiles	4,797	5,743	6,817	31.5
931 transacciones especiales	10,194	12,332	14,417	
964 embarques de bajo valor	2,448	3,513	5,057	
Total 20	169,937	173,927	209,396	
Total importado de A.L.	307,599	319,971	366,430	
% 20 principales rubros sobre total	55.2	54.4	57.1	

Desde América del Sur				
CUCI	1997	1998	1999	EUA sobre el total mundial (%)
034 pescado	472	522	514	
036 crustáceos	319	822	1,205	
057 fruta seca	391	408	393	16.5
059 frutas y jugos	385	346	443	
071 café	1,532	1,286	1,212	25.2
248 madera	453	521	713	32.2
292 aceite vegetal	512	534	518	
333 petróleo bruto	11,359	7,817	10,709	25.7
334 petróleo refinado	3,917	3,151	3,759	16.4
611 cuero	374	385	384	9.4
671 hierro y acero	517	584	479	22.1
672 acero y semi.	501	453	509	22.9
682 cobre	710	554	901	13.2
684 aluminio	331	343	383	17.9
713 motores de combustión interna	391	408	393	
784 partes y piezas de vehículos	517	601	690	
792 aviones y partes	319	822	1,205	
851 calzado	1,175	1,053	981	31.0
931 transacciones especiales	415	527	853	
971 oro	683	864	765	
Total 20	25,273	22,001	27,009	
Total importado de América del Sur	36,634	33,007	38,600	
% 20 principales rubros sobre total	69.0	66.7	70.0	

Fuente: US Bureau of Census, Department of Commerce, 2001

Empero este tipo de bienes procedentes de América Latina no siempre ocupan un lugar importante en el total de las importaciones realizadas por Estados Unidos. El grueso del comercio exterior de Estados Unidos se realiza con otros países, entre los cuales destacan sus socios comerciales en el TLCAN, ocupando respectivamente Canadá y México, el primero y segundo lugares; en orden de importancia le siguen Japón, China,

Alemania, el Reino Unido, Corea del Sur, Taiwán, Francia y Malasia, por sólo citar los diez primeros lugares.(Ver Cuadro No. 42)

Cuadro No. 42

Comercio de Estados Unidos por Socios Comerciales (2000)
(millones de dólares)

Num.	País	Importaciones	Exportaciones	Saldo
1	Canadá	229,059	155,600	-73,459
2	México	134,734	100,442	-34,292
3	Japón	145,741	60,751	-84,990
4	China	99,580	15,335	-84,245
5	Alemania	58,349	27,402	-30,946
6	Reino Unido	42,842	38,147	-4,695
7	Corea	39,828	26,302	-13,526
8	Taiwán	40,383	22,403	-17,980
9	Francia	29,434	18,920	-10,513
10	Malasia	25,447	10,122	-15,324
11	Singapur	19,107	15,998	-3,109
12	Italia	24,794	9,509	-15,284
13	Holanda	9,678	20,326	10,647
14	Brasil	13,731	14,025	293
17	Venezuela	17,428	5,308	-12,119
30	Colombia	6,680	3,474	-3,205
33	Argentina	3,094	4,322	1,228
37	Chile	3,257	3,182	-74
38	Costa Rica	3,555	2,368	-1,187
39	Honduras	3,090	2,544	-546
42	Guatemala	2,603	1,835	-768
47	El Salvador	1,925	1,741	-184
49	Perú	1,985	1,579	-405
51	Ecuador	2,267	999	-1,267
52	Trin & Tobago	2,179	1,072	-1,106
63	Panamá	296	1,501	1,204
76	Uruguay	309	481	171
92	Paraguay	42	397	355

Fuente: USITC Database-Web Access

Con la excepción de Brasil y Venezuela⁴²⁷ que ocupan respectivamente el décimo cuarto y décimo séptimo lugar en las relaciones comerciales de Estados Unidos con el exterior, el resto de los países latinoamericanos se encuentran en escalas inferiores, siendo particularmente bajas las de Uruguay (lugar 76) y Paraguay (lugar 92). De ahí que cuando el Presidente de Estados Unidos, George W. Bush, ofrece a Uruguay entrar a negociar un Tratado de Libre Comercio, surja la duda sobre las verdaderas intenciones que están detrás, toda vez que comercialmente hablando, Uruguay representa uno de los países de América Latina que menor importancia tiene para Estados Unidos, y en cambio constituye una pieza importante en el tablero político del MERCOSUR.

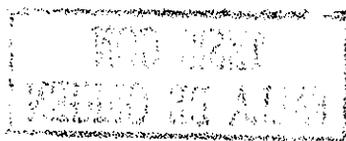
Para América Latina en su conjunto, los datos estadísticos muestran que el mercado estadounidense representa un poco más de la mitad de los bienes exportados, seguido en orden de importancia por el comercio intrarregional latinoamericano, la Unión Europea y los países asiáticos. Estas cifras están fuertemente influidas por el comercio que realiza México con Estados Unidos. Este país latinoamericano representa la mitad de las exportaciones de la región hacia el mercado estadounidense.

México presenta además una marcada dependencia hacia Estados Unidos: 85 por ciento de su comercio exterior (exportaciones e importaciones) está dirigido hacia ese mercado; también es alto el porcentaje para el Grupo Andino con 40 por ciento, debido principalmente a las exportaciones del petróleo de Venezuela y Ecuador. En Centroamérica se registra un porcentaje similar, debido principalmente al papel que la maquila estadounidense está desempeñando en el comercio exterior de esas naciones⁴²⁸

Muy diferente es sin embargo la estructura del comercio de los países del MERCOSUR, que dirigen sus exportaciones en primer lugar a los mercados latinoamericano (27.9 por ciento) y en segundo al europeo (25.9 por ciento). Estados Unidos representa 15.1 por ciento, y Japón (junto con otros países de Asia) alrededor del 13 por ciento y el resto de los países 11.3 por ciento.. (Ver cuadro No. 43)

⁴²⁷ En el caso de Venezuela obedece principalmente a las exportaciones de crudo.

⁴²⁸ Ver CEPAL, Perspectivas de América Latina en el nuevo contexto internacional, 2001.



Cuadro No. 43
Exportaciones del MERCOSUR 1998
(millones de dólares)

	EUA	Europa	Japón	Asia	A. Latina	Resto	Total
Alimentos, bebidas tabaco	2,941	9,036	1,856	1,714	7,170	4,916	27,333
Materias primas excepto combustible, aceite y harina	1,369	6,261	1,972	2,929	2,609	2,912	18,051
Combustibles	714	36	2	58	1,819	80	2,709
Productos químicos	713	1,080	229	200	3,369	326	5,916
Maquinaria y equipo de transporte	3,620	2,345	54	179	10,528	786	17,512
Otros productos manufacturados	4,761	5,714	835	2,177	8,028	1,190	22,765
hilados textiles	159	138	39	13	962	56	1,369
ropa	81	70	3	0	298	25	478
Total	14,528	24,874	4,954	7,263	33,593	10,876	96,089

(porcentaje de destino)

	EUA	Europa	Japón	Asia	A. Latina	Resto	Total
Alimentos, bebidas tabaco	10.8	33.1	6.8	6.3	20.7	16.9	100
Materias primas excepto combustible, aceite y harina	7.6	34.7	10.9	16.2	10.1	16.1	100
Combustibles	26.4	1.3	0.1	2.1	60.6	3.0	100
Productos químicos	12.0	18.2	3.9	3.4	46.0	5.5	100
Maquinaria y equipo de transporte	20.7	13.4	0.3	1.0	50.4	4.5	100
Otros productos manufacturados	21.0	25.2	3.7	9.6	27.0	5.2	100
hilados textiles	11.6	10.1	2.9	1.0	55.6	4.1	100
ropa	17.0	14.6	0.7	0.0	55.2	5.2	100
Total	15.1	25.9	5.2	7.6	27.9	11.3	100

(porcentaje grupo de productos)

	EUA	Europa	Japón	Asia	A. Latina	Resto	Total
Alimentos, bebidas tabaco	20.2	36.3	37.5	23.6	21.3	42.4	28.4
Materias primas excepto combustible, aceite y harina	9.4	25.2	39.8	40.3	7.8	26.8	18.8
Combustibles	4.9	0.1	0.0	0.8	5.4	0.7	2.8
Productos químicos	4.9	4.3	4.6	2.8	10.0	3.0	6.2
Maquinaria y equipo de transporte	24.9	9.4	1.1	2.5	31.3	7.2	18.2
Otros productos manufacturados	32.8	23.0	16.9	30.0	23.9	10.9	23.6
hilados textiles	1.1	0.6	0.8	0.2	2.9	0.5	1.4
ropa	0.6	0.3	0.1	0.0	0.9	0.2	0.5
Total	100						

Fuente: BADACEL, citado por CEPAL.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

No obstante, la influencia de Estados Unidos se hace sentir en los flujos de comercio de América Latina, no sólo porque absorbe proporciones importantes de productos básicos, sino además por la presencia creciente de las inversiones estadounidenses en la región. Datos para el año 2000 indican que éstas registraron un crecimiento del 10 por ciento, alcanzando la suma de 18.7 mil millones de dólares para ese mismo año⁴²⁹.

Están presentes asimismo efectos directos e indirectos que Estados Unidos ejerce a nivel global. Un menor dinamismo de las importaciones de la economía estadounidense repercute negativamente en el comercio latinoamericano de muy diversas maneras. En primer término sobre el volumen y los precios de los bienes exportados. Segundo, porque existe un efecto indirecto, en la medida en que el menor crecimiento de Estados Unidos incide sobre el crecimiento de otras naciones, en especial en los países asiáticos que son grandes importadores de minerales, petróleo y productos agrícolas provenientes de América Latina.

Es evidente que existe un gran número de razones por parte de América Latina para mejorar sus relaciones con Estados Unidos. Veamos por consiguiente qué mueve a una y otra parte hacia la creación de la zona de libre comercio más grande del mundo, el ALCA; y cuáles son las perspectivas de América Latina a la luz de lo que ya se ha analizado sobre dicha propuesta, tomando en cuenta en el siguiente apartado los estímulos que están detrás.

⁴²⁹ U. S. Bureau of Economic Analysis, *Survey of Current Business*, julio del 2002. p.20

¿Qué impulsa a Estados Unidos y América Latina hacia el ALCA?

Con el desmantelamiento del sistema socialista a finales de los años ochenta y principios de los noventa, la política exterior de Estados Unidos situó a la política comercial en un nivel de primer rango. En ese contexto mayor importancia cobraron sus relaciones comerciales con el exterior y en particular con América Latina. En 1994 entra en vigor el Tratado de Libre comercio suscrito por ese país con México y Canadá disponiéndose asimismo Estados Unidos a darle concreción a más tardar en el 2005 a la zona de libre comercio de las Américas.

Las negociaciones - que a principios de los noventa no le había sido posible concretar en la esfera multilateral (Ronda Uruguay del GATT) y en la actualidad en lo albores del siglo XXI en la Ronda del Milenio que lleva a cabo la OMC - cobran fuerza en el contexto regional. Pero aun con América Latina, en el 2000, Estados Unidos registro un saldo comercial negativo. Pero de ninguna manera ello representa algún tipo de un obstáculo para las negociaciones. La apertura económica de las economías latinoamericanas por el contrario da un nuevo sentido a la flujos de comercio y de inversión estadounidenses. A través del ALCA cuentan nuevos estímulos para crecer y desarrollarse.

Entre los aspectos cruciales que contemplan dichas negociaciones están: la liberalización de los servicios, la instrumentación de controles cada vez más efectivos sobre los derechos de la propiedad intelectual y la apertura de las compras del sector público latinoamericano a las empresas estadounidenses. Está en el Estados Unidos contrarrestar posibles efectos de desvío comercial que pudiesen ocasionar los nuevos acuerdos regionales intra latinoamericanos o las negociaciones en curso del MERCOSUR con la UE.

Con la apertura comercial de las economías latinoamericanas durante la década de los noventa, Estados Unidos ha podido incrementar sus exportaciones a la región, las

cuales crecieron entre 1990 y 1998 a una tasa de casi 12 por ciento anual acumulado. Sin embargo, el saldo de la balanza comercial de Estados Unidos con América Latina fue deficitario: menos 3922.3 millones de dólares para el año 2000. (Ver cuadro no.44)

Cuadro No. 44

**Comercio Exterior de Estados Unidos con Socios Seleccionados de Occidente
(en millones de dólares)**

Socio	Exportaciones Totales			Importaciones Totales			Saldo	
	Ene-Ene 2000	Ene-Ene 2001	Cambio (%)	Ene-Ene 2000	Ene-Ene 2001	Cambio (%)	Ene-Ene 2000	Ene-Ene 2001
Mundo	56,938.5	62,415.7	9.62	87,648.8	101,260.2	15.53	-30,710.3	-38,844.6
Occidente	25,498.4	27,162.6	6.53	32,769.7	36,862.7	12.49	-7,271.3	-9,700.1
L.A./Caribe	12,082.8	13,402.3	10.92	15,063.4	17,324.6	15.01	-2,980.6	-3,922.3
TLCAN	21,215.2	22,411.7	5.64	27,272.2	30,287.6	11.06	-6,056.9	-7,875.8
-Canadá	13,415.4	13,760.3	2.57	17,705.1	19,534.4	10.33	-4,289.7	-5,774.1
-México	7,799.8	8,651.4	10.92	9,567.0	10,753.1	12.40	-1,767.2	-2,101.7
Pacto Andino	886.1	974.5	9.98	2,283.0	2,722.8	19.26	-1,396.9	-1,748.3
-Bolivia	18.8	13.4	-28.73	20.0	14.8	-26.01	-1.2	-1.4
-Colombia	288.2	283.7	-1.58	609.2	621.7	2.05	-321.0	-338.0
-Ecuador	79.6	114.9	44.4	158.3	228.2	44.2	-78.7	-113.3
-Perú	145.8	107.9	-26.04	164.0	172.9	5.38	-18.2	-65.0
-Venezuela	353.7	454.7	28.56	1,331.5	1,685.3	26.57	-977.9	-1,230.6
MERCOSUR	1,449.7	1,754.0	21.00	1,405.3	1,618.8	15.19	44.4	-135.3
-Argentina	357.4	391.6	9.57	282.8	277.6	-1.84	74.6	114.0
-Brasil	1,018.4	1,280.0	25.69	1,097.9	1,318.3	20.08	-79.5	-38.2
-Paraguay	28.4	39.7	39.89	4.5	2.9	-34.38	23.9	36.7
-Uruguay	45.5	42.8	-6.02	20.2	20.0	-1.12	25.3	22.8
-Chile	245.2	251.8	2.67	337.4	450.1	33.38	-92.2	-198.3

Fuente: USITC Trade Database. El signo de paréntesis indica saldos negativos.

Y si bien tanto la Cámara de diputados como el Senado de Estados Unidos le han concedido al gobierno de George W. Bush la autoridad para promocionar tratados de libre comercio (es decir, el antiguo *fast track*), las presiones políticas renacerán en el momento de aprobar el ALCA, toda vez que los sindicatos estadounidenses ven a América Latina como una fuente de suministro de mano de obra barata que amenaza sus puestos laborales.

Como líder de la economía global, los intereses de Estados Unidos tienen múltiples ramificaciones y abarcan muy diferentes ángulos del quehacer político y económico mundial. Sus prioridades se centran en el mundo desarrollado: Europa y Japón, pero saben muy bien que -junto con China- dichos países representan sus más serios competidores y hay que abocarse por lo tanto a otros mercados. Sus intereses abarcan también el Sureste de Asia, Europa Oriental y Asia Occidental, de ahí que América Latina sólo represente una pieza más del intrincado tablero de intereses económicos, políticos y militares que dicha potencia tiene a largo y ancho del planeta.

En lo que a América Latina concierne, el ALCA significa la obtención de mejoras en su trato comercial y una mayor certidumbre en cuanto a su acceso al mercado de Estados Unidos⁴³⁰. El ALCA representa también para los gobiernos latinoamericanos la creación de un ambiente favorable al incremento del flujo de inversiones extranjeras, proveniente principalmente de las economías de Estados Unidos y Canadá. Sin embargo, cuando la óptica se centra de manera específica, se puede observar una visión diferenciada hacia el ALCA entre los países latinoamericanos; resultado como es natural, del alto grado de heterogeneidad de las relaciones económicas y comerciales que guardan los países de América Latina con Estados Unidos.

Para los promotores del ALCA, esta zona de libre comercio puede convertir a América Latina en una región de enorme fuerza económica. Según esta visión, el ALCA está llamada a ser la agrupación comercial más grande del mundo. La eliminación de las barreras comerciales generará mayores exportaciones y flujos de capital, tecnología y *know how* que impulsará a la región a una prosperidad duradera. El entusiasmo por el ALCA es sin embargo, disparate.

⁴³⁰ Las posibles ventajas provendrían de la mayor certidumbre en torno a la eliminación de medidas no arancelarias dado que el margen para incrementar las preferencias arancelarias es muy pequeño. A ese respecto y dados los mayores niveles relativos de protección vigentes en la actualidad en las economías latinoamericanas, las ventajas estrictamente arancelarias que estos concederían a Estados Unidos serían mayores a las que percibirían de ese país. En el caso de las pequeñas economías, estas pretender alcanzar algún grado de preferencia especial que tenga en cuenta su menor tamaño y desarrollo relativo.

Si bien México, por ejemplo, ha recibido con beneplácito dicha propuesta, su reacción habría que circunscribirla más al ámbito diplomático que a la realidad. Es evidente que los exportadores mexicanos perderán el acceso privilegiado que el TLCAN les ha dado al mercado estadounidense, tendrán que competir en igualdad de circunstancias con el resto de América Latina que también ofrece mano de obra barata. La oposición de Brasil (como se verá en el siguiente apartado) reviste diferentes aristas; refleja el profundo temor que tienen los empresarios de ese país de abrir la economía a los productos provenientes de Estados Unidos. La mayoría de las unidades productivas no han alcanzado la competitividad internacional que les permita salir bien librados en su propio mercado si el ALCA se da⁴³¹.

Desde la perspectiva política, Brasil teme que el ALCA le llevaría a perder el liderazgo que detenta en el MERCOSUR; sin embargo, tampoco parece contar con muchas opciones. La influencia que ese país desea ejercer en las negociaciones del ALCA, parten del principio de que el MERCOSUR sea capaz de negociar como bloque. Empero, los graves problemas por los que atraviesa ese bloque subregional, agudizados por la crisis de Argentina, hacen ver que su cohesión está siendo sometida a muy duras pruebas.

Existe además la amenaza velada por parte del gobierno de Estados Unidos en el sentido que si Brasil bloquea las negociaciones del ALCA, éste optaría por realizar negociaciones bilaterales con los otros miembros del MERCOSUR, lo que terminaría por dejar solo a Brasil. Lo paradójico de las presiones estadounidenses radican en el hecho de que el mercado más importante del Cono Sur es el brasileño, de ahí lo relativo del peso de esa amenaza y la paradoja que ésta plantea a los propios intereses estadounidenses. Aunque de ninguna manera Brasil puede desestimarla ya que de llevarse a cabo, le asestaría un golpe mortal al MERCOSUR y por ende afectaría los intereses de Brasil.

Chile (miembro asociado del MERCOSUR) desde hace tiempo ha estado intentando unirse al TLCAN y todo indica que esta vez es muy probable que lo logre.

⁴³¹ Luis Carlos Bresser-Pereira, "We are all americans: Let's negotiate", InfoBrazil, 27 de abril del 2001.

Actualmente está en pláticas a fin de consolidar un acuerdo comercial con Estados Unidos, que de lograrlo le llevaría a integrarse al TLCAN; toda vez que ya existen acuerdos de libre comercio entre Chile y México, así como también con Canadá. Uruguay ha recibido también el beneplácito de Estados Unidos por llegar a un acuerdo de libre comercio.

Por ahora toda la oposición al ALCA parece provenir de Brasil. Sin embargo, el ALCA se fortalecerá o debilitará en función del acuerdo político que logre negociar el gobierno de George W. Bush con el poder legislativo, en el momento en que éste tenga que aceptar o rechazar el Tratado que daría lugar a la integración de las Américas. En la actualidad el apoyo que le fue dado al Presidente Bush para una mayor liberalización comercial de la economía estadounidense proviene de sus escasos resultados en la Organización Mundial del Comercio, no obstante que la participación de las empresas comerciales de Estados Unidos en América Latina es reducida: representa -con la excepción de México- el 5 por ciento de las exportaciones de Estados Unidos y el 10 por ciento de la IED estadounidense en el extranjero⁴³². Conviene por lo tanto examinar más de cerca lo que la oposición brasileña significa *vis à vis* el ALCA, así como otras consideraciones de peso que también están presentes.

El MERCOSUR frente a la ALCA ¿una batalla perdida?

El reto al que se enfrentan los treinta y cuatro gobiernos participantes, es el de cumplir con la fecha límite del ALCA: el año 2005; aunque para algunos países (Estados Unidos y Chile) ésta puede abreviarse y estar listos para el 2003, toda vez que aspectos sustantivos de la liberalización comercial serán negociados a partir del mes de mayo del 2002 y al menos el 85 por ciento de los productos y servicios comercializados en la región quedarían exentos de derechos y de otras barreras para poder establecer una zona de libre comercio.

⁴³² Guy de Jonquieres y Edward Alden, "American Ties", The Financial Times, 20 de abril del 2001.

Persisten no obstante, diferencias en aspectos cruciales. Algunos países latinoamericanos - en especial Brasil - dudan de la seriedad del compromiso del gobierno de Estados Unidos. El gobierno brasileño ha incluso manifestado, que no desea seguir avanzando hasta que se observen cambios en materia de política agrícola y se eliminen los altos gravámenes al acero.

En ese sentido, el compromiso de Estados Unidos con el ALCA será juzgado no sólo por Brasil, sino por el resto de las naciones participantes en base al acceso que al mercado estadounidense tengan dichos productos entre muchos otros rubros susceptibles de formar parte de la oferta exportable de América Latina⁴³³. La tarea no será fácil. George W Bush deberá superar la oposición proteccionista de importantes sectores internos. Cuando las negociaciones del ALCA concluyan, habrá que ver si su composición sigue favoreciendo la apertura que hoy se observa en el Congreso estadounidense.

En primera instancia, a Washington le interesa la agenda del comercio multilateral, que aunque lenta ahí va. Pero si ésta fracasa, el ALCA puede: i) quedar a la deriva y poner en entredicho (al menos en un futuro mediano) cualquier avance de Estados Unidos en materia de liberalización económica, o bien, ii) como sucedió en el caso de la prolongación de la Ronda Uruguay del GATT que aceleró la firma del TLCAN, el fracaso de la Ronda del Nuevo Milenio conduciría a Estados Unidos a contar con alternativas y el ALCA en ese contexto constituye una opción importante.

En la actualidad, dos son los frentes en los cuales la Administración Bush está trabajando a marchas forzadas. Por una parte necesita promover la Ronda del Nuevo Milenio e impulsa al mismo tiempo las negociaciones del ALCA. Se estima que una ronda comercial multilateral exitosa le daría a ese país beneficios económicos considerablemente mayores de los que espera derivar con la liberalización comercial de

⁴³³ Y muy recientemente Estados Unidos incluso fijó aranceles cuyos montos inhiben el acceso al mercado a los productos del acero provenientes de otras partes del mundo que no sean sus socios comerciales, es decir, México y Canadá; Incluso estos países se vieron obligados a subir sus aranceles en un monto equivalente al de Estados Unidos.

América Latina⁴³⁴. En efecto, según estudios realizados para el Congreso de Estados Unidos, desde la perspectiva estadounidense, una reducción arancelaria global le generaría ocho veces más ingresos que la eliminación a sus exportaciones de los aranceles de América Latina. Y con tan pocas ganancias a la vista, los empresarios pueden negarse a apoyar al ALCA y preferirán enfocarse hacia los temas de la liberalización global propuesta por la Ronda del Nuevo Milenio⁴³⁵.

Sin negar la validez de dichas aseveraciones, habría que tener presente que el ALCA representa - sólo en el caso de América del Sur - un mercado de casi 300 millones de consumidores. Se trata además de un mercado de enormes proporciones que hasta ahora ha sido poco explotado y capaz de generar altos niveles de ventas en un número relativamente amplio de actividades comerciales. En el caso de Brasil, cabe mencionar dos ejemplos: primero, cuando el Plan Real fue implementado, la nueva moneda permitió que varios segmentos comerciales aumentaran sus ventas en más del 50 por ciento; segundo, la privatización de la red telefónica permitió que el número de teléfonos terrestres se duplicara de 18 a 36 millones en sólo cuatro años⁴³⁶. Hay por lo tanto, negocios jugosos a la vista.

Existe sin embargo, una fuerte oposición al ALCA por parte de los agricultores estadounidenses. Los productores de azúcar y de cítricos, por sólo citar un ejemplo, de ninguna manera desean que el gobierno de Estados Unidos deje de protegerlos y liberalice su mercado. El interés del lobby agrícola estadounidense se ha canalizado hacia la lucha contra los subsidios europeos a los bienes agrícolas, pero ha olvidado de verse en ese mismo espejo. En la actualidad están más concentrados en incrementar sus exportaciones hacia el Viejo Continente que al mercado latinoamericano⁴³⁷ donde el poder adquisitivo de la población es considerablemente menor, aunque no por ello significa que no obtendrían cuantiosas ganancias.

⁴³⁴ The Financial Times, Editorial Comment: "American Trade", 19 de abril del 2001

⁴³⁵ Guy de Jonquieres y Edward Alden, Op.Cit.

⁴³⁶ Cámara Americana de Comercio en Brasil, "FTAA: the Game is on", en la Revista Business Americas, Asociación de Cámaras de Comercio de Estados Unidos en América, enero del 2002.

⁴³⁷ The Financial Times, Op. Cit.

La posición de los negociadores estadounidenses sobre el sector agrícola ha sido ya expresada en diversas ocasiones y está fuertemente influida por lo que en ese sector logren negociar a nivel multilateral. Es decir, las reducciones en esa materia serán negociadas en el seno de la OMC y no en el ALCA. Si bien ello tiene lógica para los negociadores estadounidenses, no la tiene desde la perspectiva del MERCOSUR, cuyos productos de exportación presentan un componente importante de bienes agrícolas.

Brasil de ninguna manera está dispuesto a que el jugo de naranja congelado, por ejemplo, siga sufriendo de un arancel del 44 por ciento, el azúcar de caña del 236 por ciento, el tabaco no procesado del 350 por ciento y el aceite de soya del 19.7 por ciento⁴³⁸. La petición de América del Sur para que Estados Unidos modifique su controvertido régimen anti-dumping y elimine sus elevadas barreras a las importaciones de productos textiles, tampoco parece marchar por buen camino, enfrenta por el contrario una firme oposición por parte de dichas industrias en Estados Unidos.

El régimen arancelario otorgado por Estados Unidos al azúcar es otro ejemplo más; se estima que a través de ese mecanismo de protección a las refinerías de Estados Unidos, la industria alimenticia y los consumidores estadounidenses tienen que pagar alrededor de 2 mil millones de dólares anuales. Ello obedece al efecto combinado de los precios mínimos de garantía y al obsoleto sistema de cuotas de importación⁴³⁹.

Evidentemente dicho régimen arancelario discrimina a Brasil que está considerado a nivel internacional como el mayor y más eficiente productor mundial de azúcar. Las barreras sanitarias representan también serias restricciones de acceso al mercado estadounidense. Estas bloquean la exportación de frutas y verduras y de casi todos los tipos de carne producidos por Brasil. Aunque algunas de las barreras están justificadas por la necesidad de evitar epidemias como la fiebre aftosa, otras no tienen razón de ser.

⁴³⁸ Cámara Americana de Comercio en Brasil, *Op. Cit.*

⁴³⁹ The Financial Times, *Op. Cit.*

De ahí la insistencia de Brasil para que la Administración Bush primero cuente con la autorización del Congreso de Estados Unidos en relación al ALCA y no a la inversa; es decir, que las negociaciones continúen y después se verá su aprobación. Pero para Brasil, así como para el resto de los países miembros del MERCOSUR, los agro negocios ocupan en sus respectivas economías un nivel de suma importancia. El sector agropecuario brasileño, por ejemplo, da lugar al 27 por ciento de la riqueza generada anualmente por ese país, 25 por ciento del empleo y 40 por ciento de las exportaciones totales⁴⁴⁰.

Estas cifras muestran con claridad que el gobierno de Brasil incurriría en una grave irresponsabilidad si considerara cualquier tipo de acuerdo comercial (regional o bilateral) que no tomase en cuenta los intereses de los agro negocios brasileños⁴⁴¹. Sería desastroso para la economía brasileña la eliminación de los aranceles a la importación (que promedian 14 por ciento) sin contar a cambio con el acceso al mercado de Estados Unidos⁴⁴² de sectores cuyo peso reviste una gran importancia económica para Brasil.

Es cierto que la economía de Estados Unidos es una de las más abiertas del mundo. El arancel promedio a la importación de bienes externos es del 5 por ciento; sin embargo, dentro de las 10 mil líneas arancelarias que existen en ese país, hay 130 fracciones con un arancel superior al 35 por ciento. De esas líneas, 100 están abocadas a la protección de los agro negocios estadounidenses⁴⁴³. Y caen justamente en las áreas de mayor interés para Brasil⁴⁴⁴.

⁴⁴⁰ *Ibidem*

⁴⁴¹ En el 2000 ese país registró un déficit en cuenta corriente del orden de 25 mil millones de dólares y si bien los agro negocios generaron en la balanza comercial un superávit de 13 mil millones de dólares, otros sectores de la actividad productiva influyeron para que el déficit comercial alcanzara ese mismo año los 13.7 mil millones de dólares

⁴⁴² Uno de los graves problemas a los que los bienes agrícolas de América Latina se enfrentan es el exceso de barreras arancelarias y técnicas que bloquean el acceso a los mercados de los países desarrollados, además de los subsidios agrícolas que dichos países conceden a la producción y a las exportaciones de sus bienes agrícolas.

⁴⁴³ Marcos Jank. "US Agricultural Protectionism: FTAA Seed of Discord", InfoBrazil. 20 de abril del 2001

⁴⁴⁴ Es decir, jugo de naranja, azúcar, tabaco, alcohol combustible, productos lácteos y cacao.

Además, los subsidios ya sea a la producción y/o a la exportación, introducen serias distorsiones en los mercados. Estos terminan por generar elevados montos de producción que son enviados al mercado mundial y cuyos precios compiten de manera desleal con los precios de los productos de los países latinoamericanos. Gran parte del volumen de bienes agropecuarios exportados por Estados Unidos gozan del respaldo de toda una serie de medidas sustentadas por programas gubernamentales, tales como: *Export Enhancement Program, Export Credit Guarantee Program, Supplier Credit Guarantee Program, Market Access Program.*

Aparte de estas consideraciones, hay otras razones de peso que están detrás de la oposición de Brasil al ALCA. En diversas ocasiones el gobierno de Cardoso ha señalado que no está en el interés de Brasil eliminar sus aranceles mientras Estados Unidos conserva cientos de aranceles agrícolas en listas de exclusión. Es decir, hasta que no demuestre lo contrario, los brasileños piensan que el interés de Estados Unidos se ha centrado en negociar en áreas donde ha probado tener una alta competitividad internacional.

Sin embargo, a fin de contar con bases más sólidas para negociar, la Fundación Getulio Vargas concluyó a finales del año 2001 un estudio sobre los posibles efectos del ALCA en diferentes sectores de la actividad industrial brasileña⁴⁴⁵; concluyendo que las industrias productoras de bienes de capital y la química van a ser las más afectadas; mientras que si se liberaliza la agricultura estadounidense, así como otros sectores altamente protegidos en la actualidad, Brasil podría verse beneficiado en los agro negocios y en las industrias de hierro y acero. No obstante, en términos económicos consideran que es imposible prever las consecuencias de procesos como el ALCA.

En efecto, por más que el ALCA se presente como un juego en el que todos los países salen ganando, hay que recordar que bajo consideraciones semejantes se justificó la apertura económica y la adopción del modelo neoliberal y que estos profundos

⁴⁴⁵ Dicho estudio fue elaborado por esa institución a instancias del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil e incluye 45 ramas productivas. Desafortunadamente, no hemos podido contar con ese trabajo; sólo se han dado a conocer algunas conclusiones de carácter general.

cambios no sólo no han generado una mayor interdependencia económica (propia de las relaciones en el mundo desarrollado) sino que, por el contrario, han profundizado la dependencia de América Latina con respecto al exterior en muchos campos del quehacer económico y financiero de la región.

Si la propuesta para la Integración de las Américas no toma en cuenta, por una parte, las enormes asimetrías existentes entre la economía estadounidense y las latinoamericanas, estableciendo mecanismos compensatorios que las atenúen, en un marco institucional democrático que garantice la participación equilibrada de los países miembros, y por la otra, los países latinoamericanos no realizan cambios estructurales en su aparato productivo y oferta exportable, los costos para América Latina de una ALCA basada en la desigualdad pueden ser enormes y de muy diversa índole.

En términos económicos y comerciales, los Estados latinoamericanos - vía la propuesta de Washington, el ALCA - se enfrentan a la economía más poderosa del mundo: Estados Unidos, cuyo producto interno bruto alcanzó para el año 2000, la suma de 9.8 billones de millones de dólares⁴⁴⁶. Y en el caso de que se consoliden las negociaciones del MERCOSUR con la Unión Europea, para crear una zona de libre comercio entre esos dos bloques comerciales, éste tendrá que hacer frente a ese otro coloso de la economía global. La UE representa de hecho el bloque económico más consolidado y con mayores logros. Su PIB - 7.8 billones de dólares para el año 2000⁴⁴⁷ - aunque menor, es equiparable al de Estados Unidos. La influencia que una y otra potencia ejercen en la economía global y el comercio internacional es por demás significativa: establecen las reglas del juego en las relaciones económicas internacionales.

Expresadas en dólares, las importaciones de Estados Unidos alcanzaron 1.2 billones millones de dólares para el año 2000 y las exportaciones de 781 mil millones de dólares⁴⁴⁸. Con una participación en el comercio mundial del 18.9 por ciento en el caso del primer rubro y en el segundo de 12.3 por ciento. El sector externo de la Unión

⁴⁴⁶ Montos calculados por la OCDE en base precios corrientes y paridades cambiarias, julio 2001

⁴⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁴⁸ Fuente: <http://www.wto.org/>

Europea alcanzó por su parte, para ese mismo año, un monto promedio de 33.4 por ciento para sus exportaciones de bienes y servicios, mientras que el de las importaciones fue de 32.3 por ciento⁴⁴⁹. Las exportaciones de la Unión Europea hacia el resto del mundo alcanzaron el 10.1 por ciento de su PIB en el 2000 y sus importaciones para ese mismo año representaron el 10.4 por ciento⁴⁵⁰.

Las asimetrías de América Latina con estas potencias son impresionantes. El PIB de México por ejemplo, no obstante ser la segunda economía más grande de Latinoamérica, fue en el año 2000 de 574 billones millones de dólares⁴⁵¹. Son muchos además y de muy diversa índole los retos que América Latina tiene frente a sí en el nuevo milenio. El curso de las negociaciones con Estados Unidos dependerá en buena medida de la capacidad de los países latinoamericanos para asumir posiciones comunes en temas que le son vitales. El espíritu de cooperación entre las partes deberá prevalecer a fin de que las reglas del mercado no sean las que imperen⁴⁵².

En cuanto a los costos aludidos con anterioridad, no se necesita tener dotes adivinas para discernir que : 1) el ALCA alejaría irremisiblemente a América Latina de la integración económica regional, substituyéndola simple y llanamente por relaciones económicas cuyos principios (de no estar presente el de la solidaridad) serán el mercado y la competencia; 2) con la nueva zona de libre comercio se corre el grave riesgo de que Estados Unidos de *jure y de facto* ejerza una influencia decisiva sobre el destino de América Latina; 3) políticamente la toma de decisiones importantes puede quedar sujeta a la aprobación del país líder; 4) la planta productiva de la región seguirá girando en torno

⁴⁴⁹ A ese respecto habría que señalar que la mayoría de ese intercambio comercial se realizó al interior del Mercado Único Europeo, dejando claro que el fenómeno de la regionalización de ha ido profundizando en ese bloque económico. Lo que no obsta para que en paralelo extienda sus vínculos con la economía global, pero sin descuidar su fortaleza interna.

⁴⁵⁰ Pagina Web de la Organización Mundial del Comercio, citada con anterioridad.

⁴⁵¹ OECD, op. cit.

⁴⁵² Existen asimismo diferencias importantes entre la propuesta del Coíoso del Norte y la planteada por la Unión Europea. En el primer caso han sido hasta ahora las bases individualizadas y no la fuerza que da la unión de las economías latinoamericanas las que norman el criterio de los negociadores latinoamericanos y dada la importancia de la economía de Estados Unidos, el poder de negociación es superior al detentado por los países latinoamericanos. En el caso de la Unión Europea el marco en el que se promueven las negociaciones comerciales gira en un contexto mas amplio en el que se incluye el dialogo político y la cooperación científica y tecnológica.

a lo que tiempo atrás, destacados científicos sociales de América Latina han planteado. Es decir, América Latina continuará experimentando el contraste de la estructura productiva de la periferia: especializada y heterogénea, con la de los centros desarrollados que es diversificada y homogénea. Con un riesgo adicional: la problemática de una relación de esa naturaleza tenderá a profundizarse ⁴⁵³.

Si la zona de libre comercio que se pretende alcanzar a nivel continental, no logra ampliar los márgenes de maniobra de las economías latinoamericanas y por el contrario, profundiza el fenómeno de la dependencia económica y tecnológica, la secuencia lógica de “un proceso de integración” de esa naturaleza, será que la dependencia se extienda al campo político, eliminando el último bastión de la soberanía nacional que aún conservan las naciones de América Latina.

Es imperativo que las negociaciones del ALCA incluyan mecanismos compensatorios al estilo de los contemplados por la Unión Europea, a fin de que las asimetrías entre el PIB per cápita latinoamericano y el de las economías del Norte (Estados Unidos y Canadá) disminuyan a través de acciones específicas en un entorno económico que favorezca dicho objetivo.

La Integración de las Américas no debe circunscribirse sólo a una mayor liberalización comercial, en paralelo deben crearse vías que fomenten y articulen de manera equilibrada la integración de las economías participantes, donde un referente importante sea el de la solidaridad económica de las naciones más ricas con las menos favorecidas.

No se trata de revitalizar la ayuda tradicional, sino de hacer efectiva una verdadera cooperación ⁴⁵⁴; de canalizar recursos frescos para la creación y el desarrollo de la infraestructura latinoamericana, de apoyar proyectos productivos que contribuyan al

⁴⁵³ Raúl Prebisch, en José Antonio Ocampo, Raúl Prebisch y la Agenda del Desarrollo en los Albores del Siglo XXI, CEPAL, 2001.

No se trata de revitalizar la ayuda tradicional, sino de hacer efectiva una verdadera cooperación⁴⁵⁴; de canalizar recursos frescos para la creación y el desarrollo de la infraestructura latinoamericana, de apoyar proyectos productivos que contribuyan al fortalecimiento de la pequeña y mediana empresa, de instrumentar programas tendientes a la capacitación y reconversión de la mano de obra y evidentemente, mejoras sustantivas en la formación de los recursos humanos y en la creación de empleos.

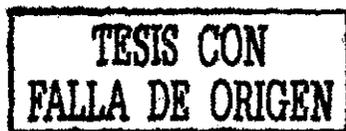
OBSERVACIONES FINALES

Un número considerable de observaciones ha sido planteado a lo largo de los temas expuestos, por lo que en obviada de lo formulado, en este último apartado se recogen observaciones que por su importancia es necesario enfatizar. En una primera instancia nos referiremos a la corriente del pensamiento económico en boga, dada la importancia que ha cobrado la teoría neoliberal en la toma de decisiones de América Latina en materia de política económica y comercial.

En un segundo momento se recogen preocupaciones centrales, comprendidas en las hipótesis formuladas, cuya verificación se hizo de manera explícita e implícita al abordar las temáticas a las que dichas hipótesis se refieren.⁴⁵⁵ Es decir, al analizar la importancia del comercio internacional en el crecimiento económico de América Latina, el nuevo paradigma de desarrollo con base a la apertura económica, el legado de la deuda externa y los intentos de integración regional y subregional, con particular énfasis en el MERCOSUR. A través del análisis de esos temas se pasa revista a una serie de factores interrelacionados entre sí, con el propósito de integrar distintos componentes en un

⁴⁵⁴ Es decir, de un nuevo esquema de cooperación, cuyo objetivo central sea la transferencia de tecnología que permita la transformación de las tradicionales ramas productivas de América Latina con baja elasticidad ingreso hacia una producción con alto valor agregado y por ende alta elasticidad ingreso.

⁴⁵⁵ Al respecto se recomienda ir a la lectura de las nuevas hipótesis planteadas en el marco conceptual, así como a la lectura del análisis y evidencias empíricas comprendidos en el primer, segundo y tercer apartados de esta investigación ya que en las partes correspondientes se corroboró la validez de dichas hipótesis.



No se trata de revitalizar la ayuda tradicional, sino de hacer efectiva una verdadera cooperación⁴⁵⁴; de canalizar recursos frescos para la creación y el desarrollo de la infraestructura latinoamericana, de apoyar proyectos productivos que contribuyan al fortalecimiento de la pequeña y mediana empresa, de instrumentar programas tendientes a la capacitación y reconversión de la mano de obra y evidentemente, mejoras sustantivas en la formación de los recursos humanos y en la creación de empleos.

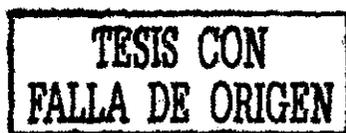
OBSERVACIONES FINALES

Un número considerable de observaciones ha sido planteado a lo largo de los temas expuestos, por lo que en obviada de lo formulado, en este último apartado se recogen observaciones que por su importancia es necesario enfatizar. En una primera instancia nos referiremos a la corriente del pensamiento económico en boga, dada la importancia que ha cobrado la teoría neoliberal en la toma de decisiones de América Latina en materia de política económica y comercial.

En un segundo momento se recogen preocupaciones centrales, comprendidas en las hipótesis formuladas, cuya verificación se hizo de manera explícita e implícita al abordar las temáticas a las que dichas hipótesis se refieren.⁴⁵⁵ Es decir, al analizar la importancia del comercio internacional en el crecimiento económico de América Latina, el nuevo paradigma de desarrollo con base a la apertura económica, el legado de la deuda externa y los intentos de integración regional y subregional, con particular énfasis en el MERCOSUR. A través del análisis de esos temas se pasa revista a una serie de factores interrelacionados entre sí, con el propósito de integrar distintos componentes en un

⁴⁵⁴ Es decir, de un nuevo esquema de cooperación, cuyo objetivo central sea la transferencia de tecnología que permita la transformación de las tradicionales ramas productivas de América Latina con baja elasticidad ingreso hacia una producción con alto valor agregado y por ende alta elasticidad ingreso.

⁴⁵⁵ Al respecto se recomienda ir a la lectura de las nuevas hipótesis planteadas en el marco conceptual, así como a la lectura del análisis y evidencias empíricas comprendidos en el primer, segundo y tercer apartados de esta investigación ya que en las partes correspondientes se corroboró la validez de dichas hipótesis.

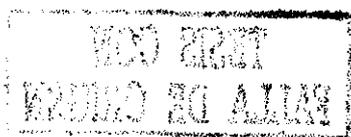


Cabe advertir que dada la complejidad y diversidad de la problemática analizada, no es posible llegar siempre a conclusiones definitivas. En muchas ocasiones se trata más bien de un esfuerzo reflexivo sobre aspectos cruciales para el desarrollo de América Latina en lo general y para las economías que la integran en lo particular. No obstante, la evidencia empírica nos lleva a concluir que la apertura económica de América Latina no ha permitido a la región alcanzar altas tasas de crecimiento sostenido. Ha evidenciado por el contrario la falta de competitividad internacional de su oferta exportable.

Por lo que uno de los principales desafíos que enfrenta la región es el de superar las restricciones que presenta su estructura productiva. Sólo así podrá alcanzar ritmos de crecimiento elevados y sostenidos. Pero ello no será posible en tanto prevalezca una fuerte desarticulación en las cadenas productivas internas. Es urgente la instrumentación de programas industriales y políticas coherentes con las necesidades del aparato productivo en su conjunto. Haber dejado a los mercados “regulándose” a sí mismos ha provocado severos daños a las pequeñas y medianas empresas, responsables de un alto porcentaje en la creación y absorción de empleos.

Es cierto que la región ha aumentado su participación en los mercados mundiales y que ha logrado atraer importantes montos de IED, pero en paralelo hay una fuerte disfuncionalidad en el aparato productivo. El uso cada vez más frecuente de bienes intermedios y de capital importados, característicos de los sistemas de producción integrados a los sectores globalizados, ha hecho innecesario el suministro de insumos internos, restándole alicientes a las Pymes para mejorar su productividad y competitividad internacionales.

En la actualidad, América Latina experimenta un fenómeno por demás paradójico: a diferencia del pasado, cuenta con un mayor número de empresas de categoría mundial (la mayoría de ellas subsidiarias de empresas multinacionales); mientras un alto porcentaje de sus unidades productivas se dedican a actividades informales, con el agravante de que su productividad es sumamente baja. Y es ese sector



donde de cada diez nuevos empleos que se generan en las zonas urbanas de América Latina, siete de ellos han sido creados por el sector informal.

Es obvio que el efecto multiplicador y las externalidades tecnológicas generadas por las actividades dinámicas han sido endebles e intermitentes. Las reducidas balanzas comerciales han contribuido a que las necesidades de financiamiento externo sigan siendo altas, aun en momentos en que las economías latinoamericanas han experimentado bajas en su actividad económica. En ese contexto de insuficiente arrastre de los sectores dinámicos y del lento crecimiento económico global, la heterogeneidad estructural (dualidad) de los sectores productivos se ha acentuado.

La deuda externa y su servicio gravitan asimismo negativamente sobre el crecimiento y desarrollo de las economías latinoamericanas volviéndolas cada vez más vulnerables a los *shocks* externos. Lo acontecido recientemente con el MERCOSUR y en particular con Argentina dan clara evidencia de ello. En efecto, como resultado de las crisis económica y financiera que experimenta esta nación, se espera una baja en su producto interno bruto del 7 por ciento para el 2002.

Resulta por lo tanto muy preocupante la interpretación ortodoxa de los neoliberales sobre el crecimiento económico⁴⁵⁶; más aún cuando el modelo neoliberal representa el eje rector del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, cuya puesta en marcha está programada para el año 2005. Sus adeptos sostienen que la liberalización de los mercados latinoamericanos no ha arrojado buenas cuentas, porque la apertura económica ha sido insuficiente. Que es necesario profundizar sus alcances y hacerla extensiva el área financiera.

Simple y llanamente ignoran los costos sociales y económicos que han pagado las economías de la región por abrirse de manera indiscriminada e intempestiva. Sin que mediara programación alguna y se tomaran criterios racionales y selectivos como acontece en Estados Unidos y Europa. El sector agrícola es una prueba contundente de

⁴⁵⁶ Recordemos que la argumentación bajo la cual se justificó su adopción partía de los beneficios que dicho modelo traería consigo. Sin embargo, a la luz de sus resultados esta claro que hoy contingentes sumamente numerosos de latinoamericanos viven en la pobreza extrema.

ello. Pareciera que después de estar navegando América Latina en aguas turbulentas, poco se hubiese aprendido de la Década Perdida y de las crisis financieras experimentadas a finales de los años noventa.

Afortunadamente hoy son cada vez más las voces que se alzan para exigir la revisión del modelo de desarrollo en base a la apertura *per se*. Y aunque la apertura económica es percibida por muchos estudiosos de los problemas de desarrollo de América Latina como un proceso irreversible y poco deseable el dar marcha atrás, existe coincidencia en cuanto a que es necesario replantear los alcances del modelo neoliberal, evidenciando las fallas que le son inherentes, y ofreciendo otros marcos político filosóficos que enriquezcan la acción del Estado y las políticas públicas que de él debieran derivar.

Las fallas de los mercados⁴⁵⁷, las asimetrías en la información y las particularidades de la institucionalidad de mercados clave como los de capital de largo plazo y los de tecnología, no han sido hasta ahora considerados ni evaluados por los gobiernos latinoamericanos con la seriedad requerida. Y ello acontece a pesar de que la apertura económica, la desregulación de los mercados y la privatización de los activos públicos han rediseñado la estructura de las economías latinoamericanas, desdibujando su carácter nacional en sectores clave y profundizando el papel de la IED en los sectores de mayor dinamismo de la actividad económica.

Es cierto que los nuevos operadores extranjeros han introducido en la región nuevas tecnologías de producto, de proceso y de organización del trabajo, provenientes de sus casas matrices, permitiéndoles a las filiales de las empresas multinacionales radicadas en América Latina acortar la brecha relativa de la productividad internacional, pero con poco o nulo compromiso con la dinámica del desarrollo nacional y/o regional. Es imprescindible por lo tanto que los gobiernos latinoamericanos impulsen políticas

⁴⁵⁷ Bell, H.H.; *Tariff Profiles in Latin America; Implications for Pricing Structures and Economic Integration*. New York, Praeger, 1996.

activas de competencia que se ocupen de los mercados no competitivos o que no presentan grandes externalidades.

Las fallas que presentan los factores de la producción, sobre todo los de capital de largo plazo, tecnología y mano de obra (capacitación laboral) tienen que ser corregidas si efectivamente se aspira a un funcionamiento eficiente de los mercados y a que éstos redunden en beneficio del aparato productivo como un todo. Los efectos positivos de políticas de esa naturaleza se harían sentir de inmediato y permitirían encontrar soluciones a la problemática social. América Latina no muestra sin embargo cambios significativos en esa dirección. Los esfuerzos en esas materias continúan siendo insuficientes y poco sistemáticos.

No son pocos los desafíos que tanto interna como externamente tienen frente a sí los países latinoamericanos. Con diferencias de grado entre una nación y otra, el panorama económico, comercial y financiero de la región - si bien ha cambiado - no ha logrado alcanzar las reformas estructurales que le son necesarias. Los desequilibrios macroeconómicos⁴⁵⁸ y microeconómicos han impedido que el crecimiento económico logre sostenerse. Pasado el *boom* de la entrada de capitales externos atraídos por la privatización de las empresas públicas, las economías latinoamericanas se han encontrado de nuevo con el problema de la falta de recursos para estimular la inversión en actividades productivas.

Los antecedentes disponibles hasta el año 1992, indican (según la CEPAL) que la formación bruta de capital fijo se situó cerca de 18 por ciento del PIB regional, algo superior al promedio de 17 por ciento alcanzado entre 1983- 1990, pero notoriamente inferior al 24 por ciento logrado en el quinquenio 1976-1980. El crecimiento del coeficiente de inversión fue significativamente más bajo que el incremento del ingreso de recursos externos, porque una parte de éstos se tuvo que destinar a compensar el deterioro

⁴⁵⁸ Inherentes al nefasto legado de la Década Perdida y al excesivo endeudamiento externo, si bien a mediados de las década de los noventa comenzaron a ceder y la transferencia negativa de recursos financieros logro revertirse ante la afluencia neta de capitales externos y el crecimiento del sector,

de los términos del intercambio y otra se utilizó en el financiamiento de un mayor consumo, en particular de bienes importados⁴⁵⁹.

El ordenamiento de la macroeconomía no ha dado los frutos esperados por que se han dejado de lado áreas cruciales para el desarrollo productivo, es decir, el desarrollo de la micro y la meso economía. Adquirir competitividad internacional implica trabajar de manera simultánea en:

- 1) la modernización de las unidades productivas nacionales (organización, relaciones laborales, equipo, tecnologías) que en su mayoría están conformadas por las pequeñas y medianas empresas, y
- 2) el entorno económico, entendiendo por éste a los mercados de los factores de la producción.
- 3) adecuar el nivel y composición del ingreso de los capitales externos a la capacidad de absorción interna y de reasignación eficiente de los recursos provenientes del exterior; diversificando productos y mercados, y
- 4) buscar inversiones y alianzas productivas, aplicando mecanismos que permitan la articulación del sector exportador con los otros sectores de la actividad económica.

Una nueva visión sobre el desarrollo productivo resulta por lo tanto indispensable. La solución a muchos de los problemas radica en el buen funcionamiento de los mercados de capital físico y humano, bienes tecnológicos y de divisas. La modernización del aparato productivo demanda un proceso activo de aprendizaje, reincorporación de técnicas y sistemas organizacionales que tomen en cuenta los desafíos que implica elevar la productividad: capacitación de la fuerza de trabajo, sistemas de control de calidad y búsqueda de canales de comercialización que permitan un posicionamiento sustantivo en las flujos de bienes y servicios que tienen lugar en el comercio internacional. Crear

⁴⁵⁹ CEPAL, América Latina y el Caribe: Políticas para mejorar la inserción internacional. Secretaría Ejecutiva, 2001.

condiciones para que ese aprendizaje se dé y lo haga suyo el aparato productivo de las economías latinoamericanas, constituye la columna vertebral de una política moderna de desarrollo productivo.

Cobran en ese sentido particular importancia las corrientes del pensamiento económico estructuralista y la del progreso técnico⁴⁶⁰. La primera enfatiza la estrecha relación que guarda la dinámica estructural con la inversión y el crecimiento económico. En dicha corriente teórica se plantea que el crecimiento no es un proceso lineal de expansión de unidades productivas, como tampoco significa la incorporación de nuevas empresas que producen un conjunto determinado de bienes en mayor escala. Se trata por el contrario de un proceso altamente dinámico que transforma la estructura productiva de un país o región en base a la capacidad demostrada por las unidades productivas ante los cambios estructurales a los que han sido sometidas.

La teoría del progreso técnico señala con razón que no todos los sectores tienen la misma capacidad para dinamizar la economía y para propagar el progreso técnico. La complementariedad entre empresas y sectores productivos, efectos macroeconómicos y distributivos son elementos cruciales. Estos tienen la virtud de provocar una importante aceleración del proceso de origen hacia sucesivas fases de equilibrio. La transmisión del conocimiento técnico y del conocimiento en lo general no se realizan de manera automática, resulta por lo tanto de suma importancia el papel que juegan en el aparato productivo las sinergias generadas por las grandes empresas y los vínculos de éstas con las pequeñas y medianas unidades productivas.

La trayectoria del crecimiento de las empresas pasa por un intenso proceso de adaptación y aprendizaje, intrínsecamente vinculado a la experiencia adquirida en el proceso mismo de aumentar las capacidades y está determinada por la acumulación de los conocimientos técnicos, comerciales y organizacionales a los que ésta ha dado lugar. Cuando los resultados son exitosos hablan por sí solos: las unidades productivas locales

⁴⁶⁰ Ver: José Antonio Ocampo, "Toward a Post-Washington Consensus on Development and Security", American Economic Association, New Orleans, 7 de enero del 2001.

son capaces de enfrentarse a sus competidores externos, conservando e incluso ampliando sus cuotas de mercado. Los eslabonamientos productivos son en ese sentido parte sustantiva del cambio estructural al que está llamada América Latina si efectivamente desea insertarse en mejores condiciones en la economía global y convertirse en una de las regiones beneficiadas por el fenómeno de la globalización.

El postulado intrínseco que debe estar detrás de la problemática del desarrollo de América Latina es que el crecimiento económico está vinculado al contexto estructural, donde el aparato productivo y tecnológico, la configuración de los mercados de productos y los factores de la producción se entrelazan y juegan un papel crucial. Las características de los agentes empresariales y la forma en que estos mercados y agentes se relacionan con el exterior, constituye asimismo otra variable de suma importancia. El liderazgo que a ese respecto ejerzan el sector público y privado representa un factor que da impulso y rumbo al crecimiento económico.

Elevar la competitividad de las economías latinoamericanas requiere de la conjunción de al menos dos factores clave en el proceso productivo: innovación y complementariedad (eslabonamientos en la cadena productiva), entendida la innovación como nuevas formas de hacer y de mejorar los procesos y los productos y cuyo ámbito de acción abarca el quehacer del país en su conjunto. Tomar las medidas pertinentes en esa dirección es de suma importancia para el fortalecimiento de la actividad económica y del aparato productivo de los países latinoamericanos.

Mejorar cuantitativa y cualitativamente la inserción de América Latina en la economía global implica a nivel interno avanzar de manera simultánea y coherente en materia de política comercial, cambiaria, de desarrollo productivo y de financiamiento; y a nivel regional, el diseño de una estrategia de integración económica que coadyuve a los propósitos de fortalecerse a través de la unión y al desarrollo de las complementariedades internas. Especial interés merece el desarrollo integral de los mercados de capital regionales, así como el diseño de mecanismo tendientes a estimular y a ampliar las bases del ahorro interno. Como lo muestra la evidencia empírica, el hecho de acceder a los

flujos financieros externos no asegura que se fortalezcan automáticamente los procesos de ahorro e inversión.

Para asignar eficientemente los recursos, en particular la inversión en sectores transables es necesario que se corrijan las severas imperfecciones que presentan los mercados financieros internos y externos. La formulación de políticas económicas coherentes y sostenidas a lo largo del tiempo no sólo es el punto de partida sino constituye el eje vertebrador de los planes de desarrollo regional. Aumentar y mejorar la productividad de las pequeñas y medianas empresas debería ser una de las principales tareas a emprender. Junto con la promoción de exportaciones no tradicionales, el eslabonamiento de las cadenas productivas tendría que ser una parte sustantiva de la política económica a seguir. Sobre ese propósito debería incidir la estrategia de América Latina a fin de transformar y modernizar el aparato productivo.

Hay que ubicar sin embargo en su justa dimensión a los procesos que son esencialmente endógenos. Es decir, la acumulación de capital humano, las capacidades tecnológicas propias, el desarrollo institucional y la creación de ahorro interno. Sin la presencia y fortaleza de los mismos, la estructura productiva de América Latina no puede transformarse. Los países de la región tendrían por lo tanto que emprender una labor continua y sostenida a lo largo del tiempo para fortalecer su desarrollo socioeconómico.

Para mejorar su inserción en la economía global, las economías latinoamericanas están obligadas a ampliar su cuota de exportación en los mercados internacionales y a elevar en forma sustantiva el valor agregado de los bienes que producen y ofertan. En el 2001, América Latina registró una participación en el comercio internacional del 5.6 por ciento, es decir ligeramente superior a la alcanzada en el pasado, pero dicho aumento estuvo influido por la participación de México en los flujos del comercio exterior de Estados Unidos, cuya relación comercial (exportaciones e importaciones) alcanzó montos superiores a los 300 mil millones de dólares. Sin embargo, la evaluación de dichos avances requiere de una segunda lectura, toda vez que el dinamismo del sector exportador

no se ha traducido en una tasa de crecimiento económico sostenida y en contrapartida se ha profundizado la heterogeneidad estructural de la planta productiva mexicana.

En cuanto al acceso a las fuentes de financiamiento, la región logró atraer durante la década de los noventa importantes montos de recursos externos. La entrada de mayores sumas de IED le permitió contar no sólo con recursos adicionales para el financiamiento de actividades productivas, sino que pudo apoyarse en éstas para la reconversión de algunos procesos productivos, mejorando así la competitividad de la oferta exportable. Sin embargo, todavía falta mucho por hacer, sobre todo cuando se piensa a nivel regional y en el efecto multiplicador que la IED debería tener en el aparato productivo como un todo, si efectivamente se instrumentaran políticas de desarrollo acordes con el cumplimiento de los objetivos de elevar la productividad y la competitividad de las economías latinoamericanas, y por ende, mejor sustancialmente las condiciones de vida de la población.

El panorama para el 2001 no fue nada alentador: el valor de las exportaciones latinoamericanas se contrajo mientras el volumen exportado aumentó en 2.4 por ciento. Es decir, se exportó más por menos ingresos ya que los precios de los principales productos de exportación de la región mostraron importantes declives. Tomemos por ejemplo, el caso de Chile - considerado como un país exitoso en los mercados externos - donde el 40 por ciento de su oferta exportable vio en ese mismo año contraer sus ingresos en 13 por ciento para el año 2001⁴⁶¹ y las perspectivas para el 2002 tampoco son buenas. Las proyecciones estiman una tasa de crecimiento del PIB latinoamericano del 0.5 por ciento⁴⁶².

En el entorno económico internacional tampoco es favorable. El despegue de la Unión Europea (1.8) todavía no despeja las dudas sobre una pronta recuperación y si bien la economía estadounidense logró crecer al 5.8 por ciento del PIB para el primer

⁴⁶¹ CEPAL, Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2000-2001, CEPAL 2002.

⁴⁶² En el caso de México se estima una tasa de crecimiento del PIB del 1.8 por ciento y ello a pesar del repunte registrado por la economía estadounidense (5.8 por ciento del PIB) para el segundo trimestre del 2002.

trimestre del 2002, el desempleo lo hizo también, enviando con ello señales contradictorias. Japón tampoco da señales de dejar atrás las épocas recesivas.

En la actualidad ninguna de las potencias económicas parece estar en condiciones de actuar como la palanca que impulse el crecimiento económico mundial. Los rasgos preponderantes que se observan son:

- 1) un menor dinamismo de las economías de los países industrializados en comparación con décadas anteriores;
- 2) la acentuación en la economía mundial de las tendencias del fenómeno regionalismo y por ende de la necesidad imperiosa de América Latina de definir con claridad las estrategias a seguir;
- 3) la profundización de los cambios tecnológicos originados por la economía de la información, la economía digital, como aliados importantes para emprender la recuperación;
- 4) los avances en los campos de la electrónica, el cómputo, las telecomunicaciones y la biogenética;
- 5) el reordenamiento en los mercados internacionales, con una creciente participación de las economías asiáticas (NICS y China) en la dinámica económica mundial;
- 6) un número creciente de países en desarrollo en busca de una mejor inserción en la económica global; y
- 7) una impresionante expansión en la movilidad de los flujos internacionales del capital, cuyos efectos de “contagio” han probado ser sumamente nocivos y de los cuales las caídas en el PIB de México (1995) Brasil (1999) y Argentina (2002) dan testimonio.

En ese contexto y dada su propia problemática, es fundamental que América Latina haga suyas las lecciones a extraer del proceso de aumentar y diversificar su oferta exportable y la puesta en marcha de mecanismos tendientes a mejorar la calidad de la

gestión pública no sólo en el campo de la macroeconomía sino de manera importante en los niveles medios y micros. El propósito de atraer capitales externos tiene que ser el desarrollo y transformación de la actividad productiva y su horizonte de operación el largo plazo.

Las transacciones de capital financiero de corto plazo han probado ser en extremo riesgosas sobre todo cuando se trata de mercados emergentes. El colapso financiero de Argentina constituye una prueba fehaciente de los altísimos costos sociales que ese país está pagando ante la adopción de políticas económicas que dieron una amplia acogida a flujos de cartera (que pueden desplazarse en cuestión de segundo) mientras las autoridades cambiarias estaban atadas de manos. La velocidad con la que se desplazan esos capitales constituye un factor de desestabilización importante y han generado efectos muy negativos sobre el tipo de cambio y la oferta de dinero. Los *shocks* financieros internacionales han vuelto a las economías latinoamericanas todavía más vulnerables de lo que eran antes. Es urgente por lo tanto su control.

Los Estados latinoamericanos están obligados a evaluar la calidad de dichas inversiones sobre el crecimiento económico, toda vez que el desplazamiento intempestivo de las mismas impactan de lleno a dos variables claves para la asignación eficiente de los recursos internos: el tipo de cambio real en el mercado cambiario y la tasa de interés real en el mercado monetario. Cuando los costos del financiamiento interno son muy elevados e insuficiente el crédito interno, es muy difícil mejorar la productividad de las unidades empresariales, lo que se observa por el contrario es la desaparición de un buen número de ellas. Cuando así ocurre las fuentes de trabajo se contraen todavía más y los costos de los ajustes recaen sobre los salarios reales y el desempleo, originando una mayor contracción de la actividad económica y un descenso significativo en el nivel de vida de la población.

La experiencia muestra, asimismo, que los incentivos - tanto para adquirir una mayor competitividad internacional, como para promover exportaciones no tradicionales - no han dado los resultados que supuestamente traería consigo la adopción del modelo neoliberal ya que las demandas intermedias de bienes, servicios y mano de obra, producto

de las mejoras en la calidad de los bienes comercializados y en la difusión del progreso técnico, tampoco ha operado como se esperaba.

El sector público está obligado a apoyar la participación de las unidades productivas en los mercados externos, mediante la instrumentación de una serie de esfuerzos de apoyo institucional tendientes a incrementar la actividad exportadora. Particular énfasis debe hacerse sobre áreas relacionadas con: la información de mercados (trámites aduanales, exigencias en cuanto a la calidad, normas ambientales, estandarización, volúmenes, etc.), los cambios en la demanda, el financiamiento a líneas y productos, la formación gerencial para fomentar una mayor vocación exportadora en el sector empresarial y en la promoción y diversificación de la oferta exportable.

Las economías latinoamericanas requieren también de una efectiva vinculación de las unidades productivas locales con las compañías comercializadoras internacionales, particularmente en aquellos rubros donde exista potencial exportador. La promoción de las exportaciones debe contar, por lo tanto, con un cierto grado de selectividad. No es posible promover todo de manera indiscriminada. La selección de las ramas productivas y la toma de decisiones en la materia, deben ser producto de una estrecha colaboración entre el sector público y el privado, donde se tenga muy claro el plan de desarrollo a seguir.

Evidentemente la trayectoria del comercio exterior de cada uno de los países latinoamericanos, así como sus resultados, están íntimamente vinculados a las características estructurales de cada país, a la coyuntura económica que unos y otros han tenido que enfrentar y a las políticas adoptadas en materia económica. En América Latina ha quedado perfectamente evidenciado que no basta abrir la economía a las importaciones para alcanzar ritmos elevados de crecimiento de las exportaciones y del producto interno bruto. La región requiere con urgencia de medidas complementarias que promuevan, como ya se dijo antes, las exportaciones y faciliten la reestructuración de los sustitutos de las importaciones; en pocas palabras, necesita mejorar la competitividad del aparato productivo latinoamericano.

América Latina está obligada también a capitalizar al máximo los avances logrados - muchos de ellos todavía incipientes y parciales - así como a delimitar y superar las dificultades inherentes al proceso de abrirse paso en los mercados internacionales, de suyo muy competidos, y de superar los enormes rezagos sociales acumulados a lo largo de decenios. Las posibilidades de cumplir con éxito estas tareas están, sin embargo, íntimamente ligadas a las modalidades que adquiera su inserción en la economía global.

De ahí la importancia que para el desarrollo socio económico latinoamericano tiene mejorar significativamente su inserción en la economía global. Invertir e innovar en los procesos productivos, va de la mano con la capacidad para expandir y mejorar la oferta exportadora; así como con la capacidad para reestructurar y racionalizar los rubros de importación. Su logro implica un manejo cambiario equilibrado, gradualismo en la reducción general de la protección, mecanismos efectivos de promoción de las exportaciones y una política de desarrollo productivo.

Aún pensando en términos conservadores, nuevas oportunidades pueden encontrarse en rubros basados en recursos naturales. Los recientes avances tecnológicos en microelectrónica, informática, telecomunicaciones y tecnologías satelitales, permiten allegarse de una información valiosa que permite detectar - en plazos relativamente breves y con un alto índice de confiabilidad - la calidad y el volumen de los recursos naturales económicamente disponibles. Ello sin duda puede contribuir al fortalecimiento de las ventajas comparativas basadas en recursos naturales no tradicionales, cuyos ingresos traducidos en divisas pueden ser significativos para América Latina, siempre y cuando el sector agrícola de los países desarrollados se liberalice, así como otros sectores donde la región ha probado ser competitiva y está restringida a cuotas de mercado.

En esa perspectiva cobra particular importancia uno de los temas centrales de esta investigación: el *regionalismo hacia adentro*⁴⁶³ ya que constituye una opción en sumo

⁴⁶³ América Latina sin embargo no le ha dado al *regionalismo hacia adentro* la importancia que éste merece a pesar de haber probado en el caso de la Unión Europea ser el camino a seguir.

interesante para que América Latina se inserte en mejores condiciones en la economía global. Mejorar sustantivamente el quehacer económico interno y regional implica entre otras cosas instrumentar políticas económicas coherentes con el objetivo de aprovechar los ciclos expansivos del comercio internacional y regional o cuando la situación le sea adversa, al menos estar en condiciones de resistir los ciclos recesivos y la inestabilidad financiera.

En el escenario mundial se dibuja cada vez con mayor nitidez la creación de bloques económicos y comerciales. El rumbo marcado por dicha estrategia de desarrollo se ha convertido en una de las armas más eficaces para hacer frente a los retos que plantea la economía global. Al respecto es pertinente recordar que la globalización no es el único fenómeno que transforma las relaciones económicas internacionales, en paralelo, la regionalización de los procesos productivos y del comercio lo hace también⁴⁶⁴. La influencia de los bloques regionales en la economía mundial constituye una clara evidencia de que a pesar del fenómeno de la globalización, el mundo paradójicamente se está dividiendo por zonas geográficas.

No solo la Unión Europea es un claro ejemplo⁴⁶⁵. A nivel mundial destaca el caso de los países asiáticos integrantes de la Asociación de Cooperación Económica del Asia Pacífico (APEC). Las asimetrías económicas que existen en dicho bloque comercial, se han intentado resolver a través de la cooperación tecnológica entre las unidades productivas. Aunque esa no ha sido la única vía utilizada por países considerados antaño

⁴⁶⁴ Desafortunadamente son pocos los casos donde se observan mecanismos tendientes a disminuir las asimetrías económicas. Pareciera más bien que el orden económico internacional de los albores del siglo XXI tiende a profundizar las asimetrías entre las naciones y por ende la desigualdad entre los pueblos.

⁴⁶⁵ La integración de las economías europeas fue conducida por principios no sólo de rentabilidad sino también de solidaridad. La especialización y complementariedad económicas logradas por el proceso integrador se han traducido en la disminución de la brecha del ingreso per capita entre las naciones más ricas y las más pobres de ese bloque económico. La fisonomía de España, Portugal, Irlanda y Grecia ha cambiado radicalmente: se han insertado en el progreso económico y social bajo regímenes democráticos. Lo que de ninguna manera significa que no experimenten dificultades importantes. El alto desempleo es una clara evidencia de los desajustes que se observan en sus respectivas plantas productivas. Los ajustes experimentados por el intenso proceso de liberalización al que dio lugar el Mercado Único Europeo ha tenido sin embargo sentido. La disciplina fiscal y monetaria a la que fueron sometidos por los Tratados de Maastricht habla a favor del esfuerzo integracionista y del compromiso político asumido por las partes. Para los países del Sur, la profundización de la integración – vía la moneda única – no representaba una amenaza

como atrasados; la determinación y el compromiso político entre sector público, privado y laboral dio frutos muy interesantes. Les permitió darle un giro de ciento ochenta grados a las estructuras productivas de esos países, y hoy compiten con enorme éxito en los mercados internacionales, al tiempo que han logrado triplicar el ingreso per cápita de sus poblaciones.

América Latina requiere de una política activa en materia de promoción del intercambio comercial intrarregional; las políticas activas integracionistas pueden contrarrestar el sesgo antiexportador y generar en contrapartida externalidades positivas brindadas por las economías de escala a las que dan lugar los mercados ampliados. A falta de una política activa en ese sentido, las exportaciones tenderán a concentrarse en pocos mercados, en pocas empresas y en productos de demanda menos dinámica cuyos precios en los mercados mundiales presentan fuertes fluctuaciones hacia la baja.

Sin embargo, poco se ha hecho en esa materia. Los esquemas de integración en América Latina empiezan a proyectar señales contradictorias; producto en buena medida de la proliferación de acuerdos bilaterales, subregionales y regionales de libre comercio. Cada uno de los países de la región tiene planteadas diferentes opciones de relación con el mundo. Para muchos de ellos, sus principales socios comerciales se encuentran fuera de la región y sus políticas comerciales responden en ese sentido a factores ajenos a las necesidades que plantea el propio proceso de integración regional.

Esta situación explica, en buena medida, las dificultades de las economías latinoamericanas para revertir tendencias que a lo largo de su historia se han ido arraigando, no obstante el enorme potencial que la integración regional representa. La integración de sus economías no ha sido un asunto prioritario a la hora de formular sus respectivas políticas económicas. El carácter subsidiario que se le ha dado a la integración regional ha obstaculizado acciones congruentes en ese sentido, no obstante que la regionalización de los procesos productivos y del comercio ha probado ser uno de

a su integridad nacional ni tampoco significaba la cancelación de su futuro. Con la diversificación cultural enriquecían por el contrario su patrimonio histórico y cultural. Europa era la referencia.

los caminos más efectivos para enfrentar los enormes desafíos que plantea a las economías nacionales la economía global

La compatibilidad entre los diferentes niveles de relación económica y comercial planteados y los enfoques adoptados a nivel subregional y regional demandan, sin embargo, una clara definición política a ese respecto. De no ser ésta atendida con inteligencia y prontitud, puede desembocar en un nuevo estancamiento del proceso de integración regional. Entre los gobiernos de la región se ha cobrado conciencia y flotan en el ambiente varias propuestas, pero aún no se percibe alguna lo suficientemente consistente para lograr el consenso y por ende su adopción. No obstante, es urgente que se toman medidas a ese respecto se requieren.

La red de acuerdos subregionales y bilaterales ha cobrado tal amplitud, que hoy más que nunca, es de suma importancia la articulación y convergencia de todos esos proyectos. Visto dicho esfuerzo en una perspectiva más amplia, éste representa una pauta importante para el establecimiento de un marco normativo para negociar con otros países, léase el ALCA o también las negociaciones en proceso entre el MERCOSUR y la Unión Europea para crear una zona de intra bloques comerciales.

Aprender a negociar unidos debería ser un estímulo importante para los países latinoamericanos ya que al tiempo que se fortalecen, estarían en condiciones de obtener mayores concesiones de sus contrapartes. América Latina dispone de los elementos necesarios para la conformación de una comunidad sólida y dinámica. En la práctica sin embargo, los países latinoamericanos siguen aislados y actuando cada uno por su lado. En lo institucional, la integración regional ha tratado de fortalecerse, pero esos esfuerzos se han traducido en una multiplicación de órganos donde no existe una efectiva coordinación entre ellos.

La ausencia de racionalidad en la definición de las estrategias de desarrollo, ha contribuido también a la caracterización de un ambiente altamente contradictorio en la ejecución de los esquemas de integración económica. Hace falta un elemento aglutinador

que armonice y consolide los esfuerzos tendientes a lograr la unidad latinoamericana. Consolidar la estabilidad democrática implica, hoy más que nunca, acelerar el crecimiento económico e incrementar la inversión en actividades productivas, así como reforzar los vínculos de la planta productiva con la generación de fuentes de trabajo. Es necesario por lo tanto que América Latina avance de manera firme y decidida en esas materias.

La coexistencia de los esquemas de integración en marcha, con los acuerdos de libre comercio de alcance latinoamericano y continental, requieren de decisiones importantes que definan con claridad dichos espacios económicos y hagan compatibles las diferentes formas de interacción que éstos deben guardar entre sí. Los obstáculos más evidentes para el fortalecimiento de la integración regional aparentemente han desaparecido.

En el ámbito político prevalecen los regímenes democráticos, pero de ninguna manera están exentos de perturbaciones; densos nubarrones por el contrario se observan por doquier, siendo particularmente graves los casos de Argentina, Venezuela y Colombia, donde los conflictos sociales pueden encontrar "soluciones" antidemocráticas. En lo económico se ha avanzado sobre todo en materia de estabilización macroeconómica; pero a nivel de la llamada microeconomía -como tantas veces se ha aludido- la situación es alarmante: los niveles de pobreza se han agudizado y hoy cuantiosos contingentes de la población se han sumado a las filas de la pobreza extrema y a la economía informal.

Quizás ese pesado fardo ha debilitado el compromiso político que conlleva impulsar una nueva era en las relaciones económicas entre los países latinoamericanos. El comercio intrarregional llegó a mediados de los noventa un *boom* sin precedentes. Antes de la crisis financiera de las economías del MERCOSUR, el comercio intrarregional registraba una tasa de crecimiento anual promedio superior al 20 por ciento. De ahí la pertinencia de una serie de recomendaciones recogidas en esta última

parte de la investigación, cuyo objetivo es destacar la magnitud de los cambios estructurales a los que está llamada América Latina para enfrentar eficientemente las transformaciones productivas que acontecen en el ámbito económico mundial.

En cuanto al ALCA es importante señalar que su naturaleza es muy diferente a la de los proyectos de integración latinoamericana, regional y subregional. Sus alcances se limitan a la creación de una zona de libre comercio con características hemisféricas; no aspira a la formación de una unión aduanera y mucho menos a crear un mercado único. Agrupa a países con un grado de desarrollo disímulo y ciertamente muy asimétrico que se reflejaría en muchas de las decisiones a las que diese lugar esa zona de libre comercio. Y debido a la gravitación de la economía estadounidense sobre el resto de las economías latinoamericanas, el ALCA estaría sujeto a los pormenores de la política interna y externa de Estados Unidos.

Esta iniciativa carece de los vínculos históricos, culturales y políticos propios del proyecto de integración latinoamericano, representa el enfoque pragmático que hoy invade a todos los países de la región. Se piensa que el ALCA atraería hacia América Latina montos importantes de inversiones estadounidenses y que el mercado de Estados Unidos (dado su tamaño y nivel de consumo) permitiría a las economías latinoamericanas registrar altas tasas de crecimiento económico. Sin embargo, entre esas consideraciones nunca ha estado presente la posibilidad de que la supresión de barreras al comercio por parte de América Latina en lugar de atraer más capitales genere el efecto contrario, es decir que las grandes corporaciones multinacionales exporten sus productos desde sus lugares de origen en lugar de producirlos en los mercados latinoamericanos.

Evidentemente, este último planteamiento escapa a la consideraciones de los negociadores. No obstante hay conciencia de la alta vulnerabilidad de las economías latinoamericanas. Es indispensable por lo tanto que en las negociaciones del ALCA los países de la región adopten o perfeccionen las reglas *antidumping*, las medidas compensatorias y las cláusulas de salvaguardia; campos en los que Estados Unidos tiene una larga trayectoria y experiencia que ha sido aplicada en algunos casos incluso de

manera injustificada. La prohibición por más de siete años de la entrada de los transformes mexicanos a Estados Unidos (no obstante de haber sido acordada en el TLCA) da testimonio de ello

Los países latinoamericanos están obligados a evaluar con mucho detenimiento las oportunidades que sobre el acceso al mercado estadounidense les brinda el ALCA y las inversiones productivas que supuestamente el ALCA detonará en sus economías. Deben, asimismo, examinar las posibilidades y las restricciones que las disciplinas acordadas les impongan. Los temas relativos al espacio del que disponen para formular políticas comerciales y de desarrollo productivo deben estar muy presentes.

El nivel de riesgo y de oportunidad depende del contenido de las negociaciones; los detalles son extremadamente importantes y el objetivo principal de todos es ganar nuevos mercados pero el riesgo es la suma cero: unos ganan y otros pierden. No hay que olvidar además que si bien el financiamiento neto externo pasó de una marcada astringencia en la década de los ochenta a una relativa abundancia en los años noventa, en términos generales no se ha reflejado de manera proporcional en los niveles de inversión.

El propósito de Estados Unidos no es el de seguir avanzando hacia otras etapas de un proceso de integración económica más avanzado, donde necesariamente tendrían que abordarse otras variables socio económicas. La liberalización de la mano de obra por ejemplo. El interés de Estados Unidos no es el de profundizar al TLCAN sino de ampliarlo; hacerlo extensivo hacia el resto de las economías de América Latina. La nueva modalidad se llama: Integración de las Américas, pero sólo representa la creación de una zona de libre comercio.

Propuesta que dicho sea de paso no ha sido del todo bien acogida por Brasil, una de las economías más grandes de América Latina y uno de los principales motores del MERCOSUR, cuyo diseño institucional tiene mucho más similitudes con el modelo europeo que con el TLCAN. La liberalización comercial no es el único propósito del MERCOSUR, y en esa perspectiva está llamado a adquirir una importancia mayor en el

diseño de la llamada Integración de la Américas y en el manejo de una estrategia diplomática que plantee pesos y contrapesos en la región y amplíe los márgenes de maniobra frente a Estados Unidos.

América del Sur, particularmente las economías del MERCOSUR, parecen más proclives a favorecer la propuesta de la Unión Europea de crear una zona de libre comercio intra bloques. Las razones son tanto de índole económica, política e incluso de afinidad cultural. El grueso del intercambio comercial de esas economías se realiza con el Mercado Común Europeo y la creación de una zona de libre comercio con la UE es considerada por el MERCOSUR⁴⁶⁶ más cercana a los intereses de ese bloque subregional. No obstante, los avances de dichas negociaciones experimentan en la actualidad *un impasse*, producto de un entorno internacional, donde el comportamiento de la economía mundial⁴⁶⁷ deja mucho que desear y en particular el de las economías del MERCOSUR.

Un nuevo espacio político y económico puede derivar de una alianza entre el MERCOSUR y la Unión Europea. La creación de una zona de libre comercio intra bloques, puede representarle a la economía brasileña un aumento considerable en su participación en el mercado global que hoy por hoy es bastante reducido: 1 por ciento⁴⁶⁸. Debe ser capaz de derivar las ventajas que le brinda el tamaño e importancia de su

⁴⁶⁶ Para aquellos interesados en el análisis del Tratado de Libre Comercio entre la Unión Europea y México (cuya entrada en vigor fue el 1ero de julio del 2000) se recomienda la lectura del libro: Rosa María Piñón Antillón (coordinadora), La Economía Global: márgenes de maniobra de México y América Latina, FCPyS y Delegación de la Comisión Europea en México, 2001; en particular la entrevista hecha a Frederic Fournier, funcionario de la Comisión Europea y responsable de los aspectos técnicos negociados en dicho Tratado.

⁴⁶⁷ Los resultados de la economía mundial en el año 2001 fueron francamente alarmantes: Estados Unidos entró de lleno a la recesión económica, registrando un crecimiento cero del PIB, la Unión Europea si bien registró 1.5 por ciento de crecimiento del PIB, la tasa de 0.6 por ciento del PIB alcanzada por la economía más poderosa de ese bloque monetario, Alemania, es un claro indicador de los problemas que éste enfrenta. Japón tampoco está en condiciones de ocupar el espacio vacío y convertirse en la palanca de crecimiento de la economía estadounidense. Su expansión incipiente que parecía sólida en el primer semestre del 2000, estaba basada en el aumento de las exportaciones netas, pero para finales de ese mismo año el crecimiento fue otra vez negativo y desde entonces, no ha podido recuperarse. La baja del dólar y la debilidad de la demanda en el mercado estadounidense hacen que sus problemas se agudicen. Los ciclos recesivos de la tríada del poder mundial han coincidido, provocando con ello serios desajustes para el resto del mundo.

⁴⁶⁸ Larry Rother, "Bush and Brasil Chief have politics, if not trade to discuss", New York Times, 30 de marzo del 2001.

economía: después de México, representa para Estados Unidos el principal mercado en América Latina.

Brasil tendrá en ese sentido que hilar muy fino en el MERCOSUR. Los países miembros de ese bloque comercial tienen objetivos diferentes: mientras Brasil percibe a esa entidad comercial en términos geo-estratégicos y por ende como un frente común para su inserción en la economía global; el resto de los países miembros están más interesados en las concesiones que el mercado brasileño les ofrezca. En palabras de Fernando Henrique Cardoso, quien muy pronto dejará de ser Presidente de Brasil, “el MERCOSUR es nuestro destino, mientras que el ALCA es una opción”⁴⁶⁹. Aún más, diríamos nosotros, el ALCA puede convertirse en la tumba del MERCOSUR.

América Latina debe potenciar sus márgenes de maniobra: forma parte tanto del proyecto geopolítico de Estados Unidos como el de la Unión Europea. El primero considera a Latinoamérica como su zona de influencia natural y la Unión Europea desea revitalizar los lazos históricos que le unen con la región; pero sobre todo, no está dispuesta a quedarse a la zaga de lo que acontezca en esta parte del mundo. Mientras más influencia ejerza cada una de estas potencias económicas en las distintas regiones, mayor será su peso en el ámbito de las relaciones internacionales y por consiguiente en la economía y política mundiales.

El circuito de retroalimentación existente entre el fenómeno de la globalización y el del regionalismo no deja lugar a dudas; aquellos países que cuenten con mecanismos eficaces: zonas preferenciales de comercio, tecnologías de punta e inversiones crecientes, podrán aprovechar lo que ambas vías ofrecen, verán fortalecida su presencia económica y política en el mundo. Naturalmente, América Latina debe aprovechar al máximo los contrapesos que brinda la coyuntura internacional, sin dejar de perder la perspectiva de largo plazo. La región está obligada a ampliar sus opciones en el ámbito internacional,

desarrollando todas sus habilidades políticas y capacidades productivas. Sus aspiraciones deben ser siempre las de acceder a una mejor calidad de vida y lograr una inserción en la economía global que le permita el despegue hacia el desarrollo.

De ahí la pertinencia de replantear una vez algunas de las interrogantes antes formuladas y agrega otras más. Es decir: ¿qué hacer para que la apertura de las economías de la región alcance el objetivo de una mejor inserción en la economía global?; ¿cuáles son las perspectivas bajo el modelo actual de mejorar las condiciones y calidad de vida de la población? ¿tiene futuro la integración económica de América Latina? ¿será la propuesta del ALCA la que prevalezca y marque la pauta de la integración? ¿Está dispuesta la Unión Europea a convertirse en un contrapeso vis à vis la influencia económica y política de Estados Unidos en la región?

Es evidente que se trata de interrogantes, cuyas respuestas conllevan una enorme complejidad analítica y la concurrencia de un enfoque multi e interdisciplinario, sustentado en bases empíricas. Constituye un gran desafío para quienes trabajamos en el campo de las ciencias sociales. Los retos a los que se enfrenta América Latina no dejan lugar a dudas o ambivalencias sobre los temas que habría que poner en la mesa del debate latinoamericano contemporáneo. De ahí el interés por discernir sobre estas cuestiones, consciente de las propias limitaciones, pero con un profundo interés por encontrar luces que permitan ver la salida del túnel. El reto de todos los latinoamericanos es que América Latina alcance una mayor autonomía y sea capaz de ofrecer opciones que conlleven justicia social.

Avanzar hacia el crecimiento económico con equidad social, requiere de una visión integral donde la política económica interactúe con las políticas educativas, de salud y de empleo. Una cuestión central para lograr esos propósitos, es la de romper los círculos viciosos generados por una visión circunscrita meramente al ámbito de la liberalización económica y comercial. Los problemas estructurales deben ser atendidos con soluciones que revistan características estructurales.

⁴⁰⁹ *Ibidem.*

Las recetas aplicadas a América Latina por el Fondo Monetario Internacional tienen que ser evaluadas a la luz de las profundas recesiones provocadas. La respuesta al crecimiento no han venido de las fuertes contracciones en la oferta monetaria y en el gasto fiscal, ni tampoco de devaluaciones que han puesto en la lona el poder adquisitivo de la población latinoamericana. Es indispensable ubicar en una perspectiva conceptual más amplia la problemática del desarrollo socio económico de América Latina y ubicar en su justa dimensión lo que acontece en el ámbito de la nueva División Internacional del Trabajo.

Índice de Cuadros y Gráficas.

Cuadros	Pág.
Cuadro No.1 Destino de las exportaciones latinoamericanas por grupos de países, 1998	38
Cuadro No.2 América Latina. Evolución del comercio y servicios 1990-2001	42
Cuadro No.3 Participación de las exportaciones de productos primarios y Manufacturados intensivos en recursos naturales	47
Cuadro o.4 Desempeño global latinoamericano en la ISI y en la década de Los 90's	58
Cuadro No.5 América Latina y el Caribe. Participación de los mercados en Importaciones mundiales 1985-1998	59
Cuadro No.6 Cuotas en el mercado mundial según tipo de exportaciones 1985-1998	65
Cuadro No.7 Exportaciones de América Latina y países de Asia en el mercado mundial 1985-1998	66
Cuadro No.8 Estructura del valor agregado industrial	68
Cuadro No.9 Las quinientas empresas mas importantes de AL y participación de la IED	78
Cuadro No.10 Las cien firmas industriales mas grandes de AL y Caribe	79
Cuadro No.11 IED por regiones receptoras 1984-1999	80
Cuadro No.12 Fusiones y adquisiciones realizadas por empresas Transnacionales por pais/region 1991-1999	81
Cuadro No.13 Deuda externa como proporción del PIB	90
Cuadro No.14 Desarrollo del sector privado en AL	92
Cuadro No.15 Exportaciones de AL	127
Cuadro No.16 Importaciones de AL	127
Cuadro No.17 Variación en precios al consumidor 1991-1996	146
Cuadro No.18 Comercio Exterior del MERCOSUR 1996	160
Cuadro No.19 Elasticidad producto de las exportaciones intra bloque por regiones	162

Cuadro No.20 PIB 1997	164
Cuadro No.21 Principales indicadores sobre el peso y el tamaño de las Economías del MERCOSUR en 1997	164
Cuadro No.22 Tasa de crecimiento del PIB 1990-1997	165
Cuadro No.23 Proceso de liberalización comercial del MERCOSUR	167
Cuadro No.24 Tarifa Externa Media	172
Cuadro No.25 El crecimiento de las economías del MERCOSUR antes y después de la crisis de los mercados emergentes	182
Cuadro No.26 Importaciones brasileñas de bienes argentinos 1998-99	184
Cuadro No.27 Intercambio comercial argentino ene/sep 2000	186
Cuadro No. 28 Comportamiento de las exportaciones en 1999 respecto a igual periodo de 1998	186
Cuadro No.29 Evolución de las exportaciones ene/sep 2000 por regiones	187
Cuadro No.30 Balanza comercial Brasil-MERCOSUR	202
Cuadro No.31 Comportamiento de las economías del MERCOSUR en las décadas de los ochenta y noventa	204
Cuadro No.32 América del Sur: competitividad en las importaciones mundiales 1995-1998	209
Cuadro No.33 Reservas energéticas en millones de tons.	216
Cuadro No.34 Tamaño del mercado en 1998	224
Cuadro No.35 IED en los países del MERCOSUR	230
Cuadro No.36 Distribución sectorial de la IED en 1997	232
Cuadro No.37 Distribución geográfica de las fuentes de IED en 1997	243
Cuadro No.38 Comportamiento de algunos indicadores económicos	258
Cuadro No.39 IED en Argentina	260
Cuadro No.40	273
Cuadro No.41 Importaciones de EUA: 20 productos mas importantes Desde AL y el Caribe	299
Cuadro No.42 Comercio con EUA por socios comerciales 2000	301
Cuadro No.43 Exportaciones MERCOSUR en 1998	303
Cuadro No.44 Comercio Exterior de EUA con socios selecc. de Occ	306

Gráficas	Pág.
Gráfica 1 Evolución de las exportaciones de América Latina	39
Gráfica 2 Comercio y Producto en AL, 1970-1998	40
Gráfica 3 Balanza Comercial y crecimiento del PIB	41
Gráfica No.4 Por tercer año consecutivo la transferencia neta será nula	206

BIBLIOGRAFIA

Ahmad, J.; "Trade liberalization and structural changes in Latin America", *Journal of Common Market Studies*, septiembre de 1972.

ALCA, Publicaciones y Bases de Datos, 30 de marzo, 2001.

Amann, Ed.; Brazil: riding the real, *The Economist Intelligence Unit*, 26 de marzo, 2001.

Aragao, José Maria; La integración en América Latina: objetivos, obstáculos y oportunidades; CEFIR, Uruguay, 1998.

Arellano, Gerardo; La integración económica y los paradigmas en América Latina, *Revista Capítulos del SELA*, No.49, enero-marzo, 1997.

Ares, Carlos; El FMI organiza un rescate de 7.3 billones de pesetas para evitar la quiebra de Argentina, *El País*, Madrid, 19 de diciembre, 2000.

Avilés-Mosquera, J.M.; "La política comercial frente al Acuerdo de Cartagena y los mecanismos institucionales para la integración económica", *Banco Central, Ecuador*, 1970.

Balassa, B.; "Regional integration and trade liberalization in Latin America", *Journal of Common Market Studies*, septiembre de 1971.

Banderas, Juan; Acuerdo Latinoamericano de Promoción y Protección de Inversiones: una propuesta integradora, *Revista Capítulos del SELA*, No.59, mayo-agosto, 2000.

Barros Charlín, Raimundo; La integración en América Latina, CEFIR, Uruguay, 1998.

Beattie, Alan, et al; La firmeza del dólar le preocupa a todo el mundo, *Financial Times*, 8 de abril, 2001 (nota traducida y reproducida por el periódico el Clarín).

Bell, H.H.; *Tariff profiles in Latin America; implications for pricing structures and economic integration*, New York, Praeger, 1971.

Best, Edward; Sistemas institucionales para la integración regional, CEFIR, Uruguay, 1998.

Blanchard, Gerry y Cottrell, Robert; The Eurozone in Action: Changes and Challenges, *The Economist Intelligence Unit Research Report*, Londres, octubre, 2000.

Bowles, Samuel; Globalization and Redistribution: Feasible Egalitarianism in a Competitive World, University of Massachussets, 10 de septiembre, 2000.

Boye Soto, Otto; Tendencias de la inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe, *Revista Capítulos del SELA*, No.59, mayo-agosto, 2000.

Base de datos sobre Brazil, consultada vía Internet.

Brazil Trade, Statistics Relevant to Mercosul, Miami, 16 de diciembre, 1998-31 de enero, 1999.

Brender, Anton, UME y globalización, *Revista Capítulos del SELA*, No.54, julio-septiembre, 1998.

Briones, Álvaro; Dos-Santos, Theotonio; "La coyuntura internacional y sus efectos en América Latina", *Investigación Económica*, 1977.

Brotos, Antonio Remiro; La naturaleza de la Comunidad Europea, sus competencias, instituciones y sistemas de adopción de decisiones en el proceso de integración, CEFIR, Uruguay, 1998.

Bruno, Darla; NAFTA Fact Sheet, prnews conference, 8 de diciembre, 1993.

Burke, Melvin; NAFTA Data Responses, U.S. Commerce Department, Washington, DC, 8 de diciembre, 1994.

Calcagno, Alfredo, et al; Proyecciones Latinoamericanas 2000-2001, CEPAL, Estudios Estadísticos y Prospectivos, Santiago de Chile, enero, 2001.

Campbell, Monica; Economic Crisis , *The Economist Intelligence Unit*, 12 de febrero, 2001.

Cassiolatto, J. Eduardo; Brito, Jorge; Políticas Industriais Descentralizadas No Caso Brasileiro: Uma Breve Analise da Experiencia Recente, CEPAL/BID, Santiago de Chile, marzo, 2001.

Catan, Thomas; Caballo Considers Break with Mercosur, *Financial Times*, 18 de abril, 2001.

Cason, Jim; Brooks, David y González Amador, Roberto; Repudio a la avaricia empresarial, *La Jornada*, 21 de abril 2001.

CEI, Argentina de cara al mundo, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Buenos Aires, 1998.

Centro de Economía Internacional, El comercio exterior argentino, primer trimestre de 1999:evolución y perspectivas, Buenos Aires, 1999.

Centro de Economía Internacional, Panorama del comercio exterior argentino, noviembre, Buenos Aires, 2000, <http://cei.mrecic.gov.ar/public/comerc8/index.htm>

Centro de Economía Internacional, Panorama de la economía argentina, coyuntura y perspectivas, Buenos Aires, febrero, 2001
<http://cei.mrecic.gov.ar/public/cris0201/index.htm>

Centro de Economía Internacional, Argentina, principales indicadores económicos, Buenos Aires, 9 de junio, 2000, <http://cei.mrecic.gov.ar/anexmer/anexo1.htm>

Centro de Economía Internacional, Panorama del Comercio Exterior Argentino ¿qué es el MERCOSUR?, Buenos Aires, <http://cei.mrecic.gov.ar/public/me2000-3/>

CEP, El efecto de la proximidad geográfica en las exportaciones mundiales: una visión comparada del MERCOSUR y Argentina, Notas de la Economía Real, No.10.

CEPAL, No son tiempos de celebración. La UNCTAD evalúa la economía mundial en 1999, Comunicado de Prensa, 21 de septiembre, 1999.

CEPAL, Ensayos Sobre la Inserción Regional de la Argentina, Documento de Trabajo No.81, Oficina de Buenos Aires, julio, 1998.

CEPAL, Debilidades y Fortalezas de la Inserción Internacional, Comunicado de Prensa, 14 de febrero, 2001.

CEPAL, Una Década de Luces y Sombras, Notas de la CEPAL, No.15, marzo, 2001.

CEPAL, La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad, Santiago de Chile, 1994.

CEPAL, Proyecciones Latinoamericanas 2000-2001, Serie estudios estadísticos y prospectivos, No. 5, enero, 2001.

CEPAL, Informe Trimestral de Coyuntura, Primer trimestre del 2001, División de Estadística y Proyecciones Económicas, 2001.

Coelho, Ludio; La organización de la Comisión Parlamentaria Conjunta en Secciones Nacionales, CEFIR, Uruguay, 1999

Coia, Anthony; El largo camino del MERCOSUR, *Latin Trade*, noviembre, 2000.

Collignon, S; Bifinger, Peter; Jonson, Christopher; e De Maigret, Bertrand; Europe's Monetary Future, New Jersey, Rutherford: Fairleigh Dickinson, University Press, 1994.

Comisión Europea, Impacto y Efectividad del Mercado Único, Comunicación al Parlamento y al Consejo, 30 de octubre, 1996.

Comisión Europea, Plan de Acción para el Mercado Único, 4 de junio, 1997.

Comisión de las Comunidades Europeas, Reforma Económica: Informe sobre el Funcionamiento de los Mercados Comunitarios de Productos y Capitales, Bruselas, 27 de diciembre, 2000.

Chudnovsky, D. et al; La nueva inversión extranjera directa en Argentina. Privatizaciones, mercado interno e integración nacional; Documento de Trabajo, CENIT, Buenos Aires, 1994.

De la Dehesa, Guillermo; En torno a los efectos de la globalización, *El País*, Madrid, 21 de abril, 2001.

De-Maria, Luis; "El proceso de integración y cooperación en América Latina en 1978", *Integración Latinoamericana*, julio de 1979.

De Nigris, Alberto A.; La banca y la integración en el horizonte del año 2000, CEFIR, Buenos Aires, 1998.

Den-Boer, K.; "The EEC generalised systems of preferences; with special reference to Latin America"; *Development and Change*, octubre de 1975.

De Palma, Anthony; Talks Tie Trade in the Americas to Democracy, *The New York Times*, 22 de abril, 2001.

Donges, Juergen B, et al; "América Latina y la economía mundial. Comercio, empleo y distribución del ingreso"; *Editorial del Instituto Torcuato Luca Di Tella*, Buenos Aires, 1979.

Dos Santos, Theotonio; Economía y Diplomacia, *Reforma*, Sección Negocios, 17 de abril, 2001.

Dror, Yehezkel; Conducción del Estado hacia la integración, CEFIR, Uruguay, 1998.

Dussel, Enrique; Características del sector manufacturero mexicano, recientes medidas comerciales y retos de la política empresarial, CEPAL/BID, Santiago de Chile, marzo 2001.

Echegaray, R; "Coordinación de políticas cambiarias en América Latina –Una perspectiva desde el MERCOSUR", en La Coordinación de las Políticas Macroeconómicas en los Procesos de Integración, Centro de Formación para la Integración Regional-CEFIR, Montevideo, marzo, 1997.

Egloff, Enrique; La inversión de INTEL y políticas micro para fortalecer la competitividad en Costa Rica, CEPAL/BID, marzo, 2001.

EIU, *Alliances in Germany: Shell Advances in Germany*, 18 de abril, 2001.

Elías, Víctor Jorge; "Comercio e Crecimiento na América Latina", *R.-Brasil.-Econ.*, 1979.

El País, Argentina en dos vertientes, Edición de Andalucía, 26 de octubre, 2000.

El País, La Cumbre del MERCOSUR intenta reactivar el bloque tras un año de fricciones, Agencias, 15 de diciembre, 2000.

European Parliament, *The Economic Situation of the European Union and the Outlook for 2001-2002*, Euroframe Group of Research Institutes.

EUROSTAT, *Regional Labour Force in the EU: Recent Patterns and Future Perspectives*, European Commission, Base de Datos, 2001

EUROSTAT, *La Main-D'Oeuvre Dans les Regions de l'UE: e Perspectives Futures*, Commission Europeene, Luxemburgo.

Ferrer, Aldo; Hechos y ficciones de la globalización, *Revista Capítulos del SELA*, No.53, enero-junio, 1998.

Ferris, Elizabeth. G; "National political support for regional integration; The Andean Pact", *International Organization*, 1979.

Ffrench Davis, Ricardo; Políticas para la inserción regional en la economía mundial, entrevista, CEPAL, 15 de julio, 1998.

FIEL, "Encuesta a la industria manufacturera: evolución reciente de los factores de la competitividad", Informe Final, noviembre, 1997.

Financial Times, Mercosur Threat, 4 de abril, 2001.

Forbes, Americas Summit must Tackle Market Access: Chile, Reuters, 19 de abril, 2001.

Franco, Rolando y Di Filippo, Armando; Mercados de trabajo, competitividad y convergencia; CEFIR, Uruguay, 1998.

Garriga y P. Sanguinetti, "Es el MERCOSUR un bloque natural: efectos de la política comercial y la geografía sobre el intercambio regional", CEI, 1994.

Gasparian, F.; "Capital estrangeiro e desenvolvimento da America Latina; o mito e os fatos"; *Civilizacao Brasileira*, Rio de Janeiro, 1973.

Global Affairs Agenda: Latin America and The Caribbean, 22 de febrero, 1999, http://www.foreignpolicy-infocus.org/gaa/draft_la_caribbean_body.html

Goodman, Joshua; Presa de la pobreza, los argentinos de a pie ansían un retorno a la prosperidad, *Latin Trade*, octubre, 2000.

Gratius, Susanne; Las perspectivas de un acuerdo de libre comercio entre la Unión Europea y América Latina, Documentos SELA, septiembre, 2000.

Gratius, Susanne; América Latina y la Unión Europea en el sistema de comercio internacional, Documentos del SELA, septiembre, 2000.

Gretschmann, Klaus; El arte de la formulación de la política macroeconómica y la lógica de la integración, CEFIR, Uruguay, 1998.

Grinspun, Bernardo; "Evaluación de las negociaciones comerciales multilaterales desde el punto de vista de los resultados obtenidos por los países de América Latina y el Caribe", *Integración Latinoamericana*, 1980.

Gualdoni, Fernando; Entrevista a Enrique Iglesias, *El País*, Madrid, 7 de agosto, 2000.

Hakim, Peter; In Need of Undivided Attention, *Financial Times*, 18 de abril, 2001.

Hall, Kevin G.; FTAA Launched, Commitments made for Hemispheric Integration, *Journal of Commerce*, 17 de abril, 2001.

Henig, S.; *External relations of the European Community, associations and trade agreements*, Chatham House, Londres, 1971.

Henning, Christopher; Banca y finanzas en áreas integradas, SEN, CEFIR, Uruguay, 1998.

Herrera, Alejandra; Contribución al debate: reflexiones sobre el sector de telecomunicaciones, CEPAL/BID, Santiago de Chile, marzo, 2001.

Heyman, Daniel y Navajas, Fernando; Coordinación de Políticas Macroeconómicas en MERCOSUR: Algunas Reflexiones, CEPAL, Documento de Trabajo No.81, julio de 1998.

Heyman, Daniel y Navajas, Fernando; Coordinación de Políticas Macroeconómicas. Aspectos conceptuales vinculados con el MERCOSUR, Documento de Trabajo 45, CEPAL, 1991.

Iglesias, Enrique V.; From Digital Divide to Digital Opportunity in Latin America and the Caribbean, Information Society Technologies 2000, Niza, noviembre, 2000.

Instituto Latinoamericano de Integración y Desarrollo, El arancel externo común, <http://www.citynet.com.ar/ilaidel>

Instituto para la Integración de América Latina, "El margen de preferencia arancelario y sus efectos en el comercio intra-ALALC", *Integración Latinoamericana*, agosto de 1990.

Instituto para la Integración de América Latina, "Bases para la reestructuración de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio", *Integración Latinoamericana*, octubre de 1979.

IRELA, Deuda externa de América Latina, http://www.irela.org/es/al_stats/deuda.asp

IRELA, El MERCOSUR en la encrucijada, Madrid, 30 de septiembre, 1999.

Isuani, Ernesto Aldo; Situación social y escenarios futuros en el MERCOSUR, CEFIR, Uruguay, 1998.

Izam, Miguel y Oneffroy de Velez, Valerie; El sector agrícola en la integración económica regional: experiencias comparadas de América Latina y la Unión Europea; CEPAL, Santiago de Chile, septiembre, 2000.

Jaguaribe, Helio; MERCOSUR y las alternativas de ordenamiento mundial, *Revista Capítulos del SELA*, No.53, enero-junio, 1998.

Janos, Andrew C.; Paradigms Revisited Productionism, Globality and Postmodernity in Comparative Politics; Johns Hopkins University Press, 1997.

Junguito, Roberto; "Latin America and the primary product trade", *J. Interamerican Studies*, agosto de 1978.

Katz, Jorge; Reformas estructurales y comportamiento tecnológico: reflexiones en torno a las fuentes y naturaleza del cambio tecnológico en América Latina en los años noventa, CEPAL, febrero, 1999.

-----, Cambios en la estructura y comportamiento del aparato productivo latinoamericano en los 90's: después del Consenso de Washington que?, CEPAL, Serie Desarrollo Productivo No 65, 2000.

Kleiman, Ephraim; "Cultural ties and trade: Spain's role in Latin America", *Kyklos*, 31 (2), 1978.

Kotz, Hanz-Helmut; El papel del capital social para el desarrollo económico y la integración regional, CEFIR, Uruguay, 1998.

Lamy, Pascal; Faire Tomber Les Barriers Ne Suffira Pas, European Commission, Trade Documents, Bruselas, noviembre, 2000.

Lamy, Pascal; Política económica de la Unión Europea y Multilateralismo, European Commission, Trade Documents, Bruselas, septiembre, 2000.

Lamy, Pascal; Relaciones comerciales UE-Chile en un mundo globalizado, European Commission, Trade Documents, Bruselas, septiembre, 2000.

Landaburu, Ernesto; Cuestiones relativas a la política regional dentro del marco de un proceso de integración económica, CEFIR, Uruguay, 1998.

LatinTrade.com, Rain on Mercosur's Parade, marzo, 2001.

Ledesma, Joaquín R.; *La teoría de la integración y la Asociación latinoamericana de Libre Comercio*, Fundación para el Estudio de los Problemas Argentinos, Buenos Aires,

Lerman Alperstein Aída, América Latina y el Caribe en la integración regional, en *Uniones Monetarias e Integración en Europa y las Américas*, (coord. Rosa Maria Piñón) FCPyS y delegación de la Comisión Europea en México, 2000

Maas, Pablo; Argentina's New Economic Guard, *Business Latin America*, 12 de marzo, 2001.

Marquis, Christopher; Bush Says he'll Press Effort for Hemisphere Trade Pact, *The New York Times*, 18 de abril, 2001.

McParland, Kelly; US Latin Trade Move Draws Fire, *Financial Post*, Canada, 8 de abril, 1994.

Mercosur.com, El ALCA debe ser útil, Buenos Aires, 16 de abril, 2001.

Mercosur.com, El ALCA para Brasil, Brasilia, 17 de abril, 2001.

Mercosur.com, Acuerdo con UE aporta más crecimiento que ALCA, Sao Paulo, 17 de abril, 2001.

MERCOSUR, Performance del MERCOSUR en la década de los 90's, pagina web del Mercosur.

MERCOSUR-The Common Market of the South,
<http://www.mre.gov.br/cdbrasil/itamaraty/web/>

Moreno-Brid, Juan Carlos; Reformas macroeconómicas e inversión manufacturera en México, *Reformas Económicas*, diciembre, 1999.

Neffa, J.C.; "Le syndicalisme latino-américain devant le problème de l'emploi", *International Review of Community Development*, 1971.

Nogueira, Uziel B.; La crisis asiática: ventana de oportunidades y optimismo para el MERCOSUR, Lanic, Texas University, 2002.

Ocampo, José Antonio; Cinco elementos esenciales de una reforma financiera internacional relevante, CEPAL.

Oliver Costilla, Lucio, El Estado latinoamericano en la integración: ¿actor o entidad pasiva? En Uniones Monetarias e Integración en Europa y las Américas, (Coord.. Rosa Maria Piñón), FCPyS y Comisión de la Delegación Europea en México, 2000.

Ogier, Thierry; Cardoso's Plans, *The Economist Intelligence Unit*, 19 de marzo, 2001.

Ogier, Thierry; Brazilian Telecoms: Iberian Union, *The Economist Intelligence Unit*, 5 de febrero, 2001.

Organización de Estados Americanos, Acuerdos de Comercio e Integración en las Américas: Un Compendio Analítico, Sistema de Información sobre Comercio Exterior, Compendio Analítico de la OEA, 6 de octubre de 1996.

Ortega Pizarro, Fernando; El acuerdo con la UE no viola la Constitución, *Proceso*, No.1270, México, 4 de marzo de 2001.

Patten, Chris; A Common Foreign Policy for Europe: Relations with Latin America, European Commission, Bruselas, noviembre, 2000.

Patten, Chris; Why Brazil Matters to the European Commission, European Commission, Bruselas, noviembre, 2000.

Patten, Chris; EU Policy Towards Latin America, European Commission, Paris, octubre, 2000.

Patten, Chris; The European Union and Latin America: A New Partnership for a New Century, European Commission, Madrid, noviembre, 2000.

Patten, Chris; Europa y America Latina: Nuevos Impulsos para Nuevos Retos, The European Commission, Bruselas, enero, 2001.

Patten, Chris; EU-MERCOSUR Biregional Negotiations Committee, European Commission, Bruselas, noviembre, 2000.

Pelkmans, Jacques; Comparando las integraciones económicas: prerequisites, opciones e implicaciones, CEFIR, Uruguay, 1998.

Pinheiro Neto, Advogados; MERCOSUL-Estrutura Institucional, <http://www.pinheironeto.com.br/4-estrutura>

Piñón Antillón Rosa Maria, (Coord.) La Regionalización del Mundo: América Latina y la Unión Europea, FCPyS y Delegación de la Comisión Europea en México, 1998.

----- México y la Unión Europea frente a los Retos del Siglo XXI, FCPyS y Delegación de la Comisión Europea en México, 1999.

----- Uniones Monetaria e Integración de las Américas, FCPyS y Delegación de la Comisión Europea en México, 2000.

----- La Economía Global: márgenes de maniobra para México y América Latina, FCPyS y Delegación de la Comisión Europea en México, 2002

Prodi, Romano; The Road to Europe's Future, Federal Presidium of the DGB, Bruselas, noviembre, 2000.

Prodi, Romano; After Reform: A Future Strategy for Europe as a Whole, International Bertelsman Forum, Berlin, enero, 2001.

Prodi, Romano; Inauguration of the European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, Viena, abril, 2000.

Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre Estructura Institucional del MERCOSUR, Protocolo de Ouro Preto, Brasil, 17 de diciembre, 1994.

Quenan, Carlos y Miotti, Egidio Luis; Financiamiento externo y crecimiento en América Latina, *Revista Capítulos del SELA*, No.59, mayo-agosto, 2000.

Ramsaran, Ramesh; "CARICOM: the integration process in crisis", *Journal of World Trade Law*, 5-6, 1978.

Rebossio, Alejandro; Ni el real puede con Brasil, *El País*, Madrid, 22 de octubre, 2000.

Resenha Mercosul No.070, Brasil, 12 de abril, 2001.

Rodríguez Mendoza, Miguel; La construcción del ALCA y la convergencia de los procesos de integración en América Latina y el Caribe, CEFIR, Uruguay, 2001.

Rother, Larry; South American Trade Bloc Called Mercosur Under Siege, *The New York Times*, 24 de marzo, 2001.

Ruiz Jiménez, Guadalupe; Unión Europea-América Latina una asociación estratégica para el siglo XXI, *Revista Capítulos del SELA*, enero-abril, 1999.

Sanger, David E.; Bush Links Trade with Democracy at Québec Talks, *The New York Times*, 22 de abril, 2001.

SELA, Las relaciones comerciales entre la UE y el MERCOSUR en el actual contexto internacional, Documentos del SELA, mayo, 2000.

SELA, América Latina en la crisis financiera internacional, Documentos del SELA, junio, 1999.

SELA, El tratamiento de las asimetrías en los procesos de integración regionales y subregionales, Documentos del CELA, 1998.

SELA, El proceso de integración regional y el comercio intrarregional, Revista Capítulos, No.45, enero-marzo, 1996.

SELA, Tendencias y opciones en la integración de América Latina y el Caribe, Institute of Latin American Studies, University of Texas, 2001.

SELA, Consecuencias de la globalización para el desarrollo industrial, Revista Capítulos, No.51, julio-septiembre, 1997.

SELA, Boletín Sobre Integración de América Latina y el Caribe, No.42, enero-febrero, 2001.

SELA, Boletín Antena del SELA en Estados Unidos, Edición 49, octubre, 1998.

SELA, El euro, la nueva moneda; Secretaria Permanente, *Revista Capítulos*, julio-septiembre, 1998.

Sideri, S.; "The industrial development deadlock in Latin America: from import substitution to export promotion", *Development and Change*, 1971-72.

Sloan, J.W.; "Dilemas of the Latin American Free Trade Association", *Journal of Economic Studies*, diciembre de 1971.

Sloan, John W.; "La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio: una evaluación de sus logros y fracasos", *Integración Latinoamericana*, diciembre de 1979.

Spector, Eduardo; "Evolución reciente de las relaciones comerciales entre América Latina y la Comunidad Económica Europea", *Integración Latinoamericana*, mayo de 1979.

Stahl, Gerhard; Capacidades políticas: consenso, participación y legitimación; CEFIR, Uruguay, 1998.

Stallings, Barbara y Peres, Wilson; Growth, Employment, and Equity: The Impact of the Economic Reforms in Latin America and the Caribbean; Brookings Institution-ECLAC, 2000.

Stephenson, Sherry M.; Services Trade in the Western Hemisphere: Liberalization, Integration and Reform; The Brookings Institution, Washington, DC, 2000.

Strauss-Kahn, Marc Olivier; Coordinación de Bancos Centrales: razones, limitaciones y política, CEFIR, Uruguay, 1998.

Tortora, Manuela; Lecciones del euro para la integración latinoamericana, *Revista Capítulos del SELA*, julio-septiembre, 1998.

Trade and Development Report, Globalization and Economic Convergence, 1997.

The Economist, Remapping South America, Special Report, Londres, 12 de octubre, 1996.

The Economist Intelligence Unit, Telecommunications: Brazil's Wireless Giants Seek Growth, 9 de abril, 2001.

The Economist Intelligence Unit, Chipping Away at Convertibility, Business Latin America, 23 de abril, 2001.

The Economist Intelligence Unit, Asia: Sliding Currencies, Country Monitor, 23 de abril, 2001.

The Economist Intelligence Unit, Procurement goes Digital, Business Europe, 18 de abril, 2001.

The Economist Intelligence Unit, Germany a new Global Superpower?, 23 de abril, 2001.

The Economist Intelligence Unit, The Broader Context: The Single Market and EU Enlargement, 2000.

The Independent, The World in 2000-Power, Culture and Prosperity, <http://www.rig.org/annmtg/mcraew.htm>

The New York Times, Argentina may Peg Peso to Euro as well as Dollar, Bloomberg News, 12 de abril, 2001.

The New York Times, Finance Ministres see Slowdown Limit, AP, 5 de abril, 2001.

The New York Times, Highlights of Summit Agreements, AP, 23 de abril, 2001.

The New York Times, Leaders Sign Agreement for Trade Pact by December 2005, AP, 22 de abril, 2001.

The New York Times, Declaration of Québec City, 22 de abril, 2001.

U.S. Department of Trade, US Trade by Partners, Base de datos.

U.S. Department of State, Country Reports on Economic Policy and Trade Practices, Bureau of Economic and Business Affairs, marzo, 2000.

U.S. Department of State, The Summit of the Americas: Providing the Framework for Hemispheric Initiatives, Fact Sheet, Bureau of Western Hemisphere Affairs, U.S. Department of State, Washington, D.C., marzo 7, 2001)

U.S. Department of State, The FTAA: An Integral Part of the Summit of the Americas, Fact Sheet, Bureau of Western Hemisphere Affairs, U.S. Department of State, Washington, D.C., marzo 6, 2001

Vacchino, Juan Mario; En la era de la globalización. Espacios y opciones de integración; *Revista Capítulos del SELA*, No.45, enero-marzo, 1996.

Vacchino, Juan Mario; Retos en el nuevo siglo: inserción internacional e integración regional en un escenario de globalización; *Revista Capítulos del SELA*, No.60, septiembre-diciembre, 2000.

Vaitsos, C.V.; "Foreign investment policies and economic development in Latin America", *Journal of World Trade Law*, 1973 (11-12), pp.619-665.

Ventura, Vivianne et al; América Latina en la agenda de transformaciones estructurales de la Unión Europea, CEPAL, Santiago de Chile, julio, 1999, pp.37.

Venegas, Juan Manuel; Fox propondrá cláusula democrática al ALCA, *La Jornada*, 21 de abril, 2001.

Vidal-Beneyto, José; MERCOSUR y la otra mundialización, *El País*, Edición Barcelona, 5 de octubre, 2000, Pág. 5.

Vidal-Beneyto, José; Dolarización panamericana, *El País*, Madrid, 21 de abril, 2001.

Wilson, P; "Efectos de la política de comercio exterior sobre el empleo en algunas ramas industriales", ILO, *Regional Employment Programme for Latin America and the Caribbean*, Lima, 1979.

Winkel, Rich; NAFTA Widens Income Gap, 20 de mayo, 1995.