

Restringido. Para uso exclusivo  
de las Representaciones

ALADI/SEC/di 1385  
26 de setiembre de 2000



**MENSAJE DEL SEÑOR ENRIQUE V. IGLESIAS, PRESIDENTE DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, EN OCASIÓN DEL SEMINARIO SOBRE LOS "DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL"**

**"LA INTEGRACIÓN DE LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE EN PERSPECTIVA"**

**Introducción**

América Latina y el Caribe han realizado profundas transformaciones desde la década del ochenta en sus ordenamientos económicos, políticos y sociales. Como es sabido, estas reformas económicas estructurales han tenido rasgos sin precedentes, entre ellos una excepcional liberación del comercio y de la competencia con el exterior. En ese marco ha surgido un renovado interés en la integración.

En los años sesenta y setenta se formularon ambiciosos esquemas de integración regional, bajo una concepción de desarrollo hacia adentro, en el contexto del denominado primer regionalismo. Hacia finales de los setenta y comienzos de los ochenta disminuyó marcadamente el interés y el apoyo político a la integración. Problemas cruciales como la crisis de la deuda externa y las políticas de ajuste estructural de las economías nacionales recibieron una atención prioritaria.

A partir de mediados de los ochenta tuvo lugar un interés renovado en la integración en el Continente, cuando surgió una decidida voluntad política traducida en la firma de múltiples acuerdos de libre comercio y de algunas uniones aduaneras. En esto influyó el impulso alcanzado por la integración europea, y muy especialmente la celebración de acuerdos comerciales entre Estados Unidos y Canadá, a los que más tarde se incorporó México con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Más importante aún, la experiencia original de integración regional fue reemplazada por un nuevo concepto de regionalismo acorde con la apertura comercial y la reforma estructural de estos países: el llamado regionalismo abierto. El Banco Interamericano de Desarrollo ha buscado prestar su mejor apoyo para el avance y consolidación de estos procesos de modernización, dándole siempre atención especial

tanto a la integración regional como a la inserción de los países latinoamericanos al nuevo escenario internacional.

## **A. El nuevo regionalismo**

### *1. Multilateralismo y establecimiento del GATT*

La organización del comercio mundial bajo una óptica multilateral fue institucionalizada por el Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT), a finales de la Segunda Guerra Mundial. Un elemento central del GATT, de particular interés para Estados Unidos, fue la instauración del principio de la no-discriminación. Sin embargo se dejó abierta como excepción (Artículo XXIV), la posibilidad de concederse ventajas preferenciales entre un conjunto de países, sin la obligación de extenderlas a los demás países del sistema.

El Artículo XXIV del GATT estipula que para garantizar el cumplimiento de los principios fundamentales del Acuerdo, se podrá autorizar la aprobación de acuerdos preferenciales sólo en la medida en que el comercio entre los países miembros con el resto del mundo no sea más restrictivo que antes de la celebración del acuerdo y que las restricciones al comercio intrarregional sean eliminadas sustancialmente para el universo de bienes.

Ahora bien, la celebración de acuerdos regionales bajo un esquema multilateral no discriminatorio puede dar lugar a inconsistencias en términos de política económica y estar sujeta a serios problemas de aplicación operativa. No obstante, en un mundo en el que no prevalecen las condiciones de un sistema de competencia perfecta, las áreas de libre comercio (ALCs) y uniones aduaneras (UAs) constituyen casos típicos de "políticas óptimas del tipo segundo mejor". Además, desde una óptica política, puede ser que el único avance posible en la liberalización comercial sea en el marco de un ALC o una UA.

Por su parte, la intensidad en las relaciones comerciales entre los agentes económicos de una región que abarca más de un país, puede generar el interés en reducir sus costos de transacción mediante la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias y el establecimiento de disciplinas claras y transparentes de comercio. El deseo de avanzar más rápidamente en la liberalización comercial dentro del marco regional puede tener también una incidencia positiva en la competitividad de la subregión en su conjunto, siempre que no signifique un aumento de la protección ante terceros.

Buena parte de estos problemas fueron reconocidos desde la negociación del GATT. A juicio de un negociador estadounidense del GATT, la justificación de permitir la concesión de preferencias regionales se basaba en el reconocimiento de que la existencia de los acuerdos regionales era y seguiría siendo una realidad inevitable<sup>1/</sup>.

De tal manera, que la posible tensión entre la búsqueda por fortalecer y reconocer el régimen multilateral y el propósito de brindarle debida importancia a una práctica reconocida como la discriminación preferencial regional y por hacerla compatible con un esquema genérico no discriminatorio, viene a agudizarse especialmente en periodos de revitalización del regionalismo, como el que se ha venido observando en los últimos años.

En este sentido, es importante que el análisis del cumplimiento de los principios fundamentales del régimen del GATT debe abarcar no sólo la cantidad de discriminación, sino además su calidad entendida como la velocidad y el ámbito (cobertura de bienes) para la implantación de preferencias subregionales "plenas".

## 2. *La integración regional*

Desde los años cincuenta se pueden distinguir varios enfoques sobre el regionalismo. Se destacan la aprobación en 1957 de la Comunidad Europea (CE) y la entrada en vigor de un conjunto de ALCs principalmente entre países latinoamericanos, como los casos de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), el Tratado de Managua sobre el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y el Pacto Andino.

El tipo de regionalismo imperante en los países latinoamericanos se sustentaba en una estrategia de desarrollo que privilegiaba determinados objetivos de largo plazo, tales como la promoción del desarrollo equilibrado y armónico entre los países miembros; la elevación sustancial de la tasa de crecimiento en el marco de un esquema de industrialización basado en una política regional de sustitución de importaciones y de promoción de exportaciones; la consolidación de un esquema de especialización y complementación entre los países socios, y el fortalecimiento de la capacidad de acción y decisión de la región.

En los años sesenta también se propusieron otros esquemas de integración, principalmente los formulados por varios políticos, economistas e intelectuales influyentes de Inglaterra y los Estados Unidos para crear un área de libre comercio del

---

<sup>1/</sup> Véase: Bhagwati, J., "Regionalism and Multilateralism: An Overview", en: Melo, J. y A. Panagariya (ed.), *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge University Press, Cambridge, Inglaterra, 1993.

Atlántico Norte que incluyera a países del Pacífico. Esta iniciativa respondía a la preocupación sobre la falta de perspectivas de las negociaciones multilaterales en el marco del GATT y que un ALC no estrictamente regional constituiría una ruta alternativa para promover la desgravación comercial sobre una base más amplia de países pertenecientes a más de una región o continente<sup>2/</sup>.

Además, los proponentes pensaban que la CE podría constituirse en un obstáculo para la liberalización del comercio mundial y argumentaban que para evitar esa posibilidad Inglaterra debía acercarse más a los Estados Unidos.

Paralelamente, a finales de los sesenta, se producían importantes cambios en las posiciones políticas tradicionales en los Estados Unidos con respecto al comercio y la integración económica. En efecto, facciones del Partido Demócrata, tradicionalmente partidarios del libre comercio, comenzaron a dejar de respaldar la liberalización comercial, aduciendo que los competidores extranjeros subvencionaban sus productos y colocaban a las empresas estadounidenses en desventaja. Por su parte, republicanos conocidos por su inclinación en favor del proteccionismo, empezaban a favorecer prácticas de liberación comercial por su escepticismo ante las políticas intervencionistas<sup>3/</sup>.

No obstante ello, desde hacía algún tiempo el gobierno estadounidense había brindado su apoyo político a la CE y no dejaba de respaldar entusiastamente al régimen multilateral con la convicción de que era beneficioso para los Estados Unidos y el mundo en general. El sistema multilateral se percibía como más transparente y previsible, derivado de la existencia de un esquema institucional regido por normas y procedimientos y por el cumplimiento de los compromisos contraídos por los países miembros.

De esta forma, la iniciativa de la integración del Atlántico Norte fue rechazada por el gobierno estadounidense, el cual mantuvo su preferencia por el esquema multilateral. Así, los esfuerzos se centraron en las negociaciones para hacer rebajas multilaterales de barreras comerciales en las Rondas Kennedy y Tokio.

Posteriormente, en un entorno caracterizado por la renuencia de la CE a iniciar negociaciones multilaterales en 1982, el crecimiento del déficit comercial de los Estados

---

<sup>2/</sup> Para mayor detalle, véase: Bhagwati, J., "Beyond NAFTA: Clinton's Trading Choices", *Foreign Policy*, No. 91, 1993.

<sup>3/</sup> CEPAL, "Las políticas comerciales entre América Latina y los Estados Unidos: una evaluación analítica", LC/L.944, junio, 1996.

Unidos, una mayor injerencia de grupos de interés comerciales y sindicales en las posiciones políticas en el Congreso y la presencia de prácticas desleales de comercio por parte de varios países, la administración Reagan entabló diálogos que condujeron a la celebración en 1988 de un ALC con Canadá. En dicha década Estados Unidos también promovió una serie de otros convenios, como la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) en 1983, con miras a liberalizar el comercio y las inversiones, y un acuerdo bilateral sobre subvenciones y derechos compensatorios con México (1985).

Los partidarios del acuerdo Estados Unidos-Canadá podrían ser clasificados en dos categorías. La primera, de los "optimistas" sobre el futuro del GATT, argumentaba que el acuerdo llevaría a la CE y a los países en desarrollo a una nueva ronda de negociaciones en el GATT, tal como ocurrió posteriormente con el inicio de las negociaciones multilaterales bajo la denominada Ronda Uruguay. La segunda de los "pesimistas", sobre la profundización del GATT, defendía que los ALCs representaban una alternativa más rápida y efectiva para la liberalización global que las negociaciones multilaterales, a condición de que los acuerdos fuesen abiertos y no exclusivamente de carácter regional.

En este ambiente internacional, América Latina y el Caribe siguió perseverando en su tradición integracionista excepcional, avanzaban decididamente, no obstante serias dificultades económicas, financieras, políticas e institucionales, en la transición de un regionalismo proteccionista hacia un nuevo regionalismo abierto a la competencia externa. En consonancia con la apertura, la reforma estructural y la estabilización de sus economías, desde mediados de los ochenta se celebraron nuevos acuerdos de integración regionales y se reformaron y fortalecieron los existentes.

## **B. El regionalismo abierto como una nueva experiencia**

### *1. La instauración del modelo de apertura y reforma estructural*

Como es bien sabido, a raíz del estallido de la crisis de la deuda externa de Latinoamérica en 1982, se iniciaron una profunda transformación en las relaciones con el sistema financiero internacional y un decisivo proceso de ajuste y de reforma de sus economías.

El ajuste estructural era inaplazable por dos razones principales. En primer lugar, los países deudores trataron de convivir con déficits fiscales y comerciales que no se podían sostener, financiados por un cierto tiempo mediante recursos externos inciertos y onerosos, y sin consultar la verdadera capacidad de ahorro interno de las economías.

En segundo lugar, intervinieron simultáneamente otros factores de índole doméstica y, quizás más determinantes, para hacer cada vez más impostergable y necesaria la realización de profundos cambios en el funcionamiento de sus economías. Entre estos factores se puede destacar el agotamiento del modelo tradicional de desarrollo imperante durante varias décadas que se había sustentado en la sustitución de importaciones y en condiciones de desequilibrio macroeconómico.

La transformación profunda realizada por los países de la región se inició en medio de una confluencia de fenómenos internacionales y domésticos. Entre los factores del entorno externo cabe destacar las elevadas tasas de interés, el ritmo moderado de crecimiento global, y eventualmente el recorte del financiamiento a naciones en desarrollo. A su vez, surgieron nuevas condiciones de competencia como resultado de la transformación del espacio económico internacional. Por su parte, la crisis financiera de los países endeudados perduró más de lo previsto inicialmente, lo que incidió en la agudización de los problemas de carácter estructural.

De esta manera, como respuesta a la crisis, los países reformularon sus modelos de desarrollo, e iniciaron nuevas formas de inserción al sistema económico mundial. El nuevo estilo de desarrollo privilegia el crecimiento hacia afuera en contraposición al crecimiento hacia adentro, considerándose que así se podrían enfrentar con mayor efectividad los problemas endémicos de la región.

El marco de referencia para la realización del ajuste estructural de las economías de América Latina y el Caribe incluye un conjunto de reformas y políticas, a saber: la apertura a la competencia externa con la eliminación de restricciones administrativas a las importaciones y la reducción del nivel y dispersión de los aranceles; la apertura al ingreso de capitales extranjeros y a la importación de tecnología, mediante la abolición de trabas y controles y la equiparación de su tratamiento con el de los capitales nacionales; la reforma, redimensionamiento y reestructuración del Estado, con la modernización de la gestión oficial, con la privatización de amplios espectros de la órbita estatal y con el control sobre la eficiencia en la ejecución del gasto público y en la prestación de servicios colectivos, con un nuevo énfasis en la prestación de servicios sociales, la reducción de la pobreza y la regulación de la sostenibilidad ambiental; la desregulación y promoción de la competencia en mercados esenciales como el laboral y el financiero, mediante la abolición de interferencias y distorsiones para favorecer la movilización de recursos productivos en la economía. Todo ello desarrollado en el marco de un programa de estabilidad macroeconómica.

## 2. *La nueva integración en América Latina y el Caribe*<sup>4/</sup>

A la par de la instauración del modelo de apertura y reforma estructural, se desarrolló una nueva concepción de la integración económica entre los países latinoamericanos y del Caribe. A manera de ilustración conviene recordar algunos de los cambios más relevantes:

- *La Comunidad del Caribe (CARICOM)*

En la CARICOM, la década de los noventa ha estado marcada por un renovado dinamismo en materia intrarregional y extrarregional. Establecida hace más de 25 años, la CARICOM constituye uno de los sistemas de integración más antiguos del Continente, el mayor en cuanto a número de miembros y, sin embargo, el más pequeño desde el punto de vista geográfico. Al igual que en otras partes de las Américas, en la CARICOM el proceso de integración sufrió un relativo estancamiento en los años ochenta. En los años noventa, en cambio, los Estados miembros procuraron revitalizar sus lazos regionales. Para ello abandonaron el modelo de desarrollo hacia dentro, en favor de una estrategia de crecimiento económico orientada hacia el exterior, conducida por la exportación y encaminada a integrar sus economías en forma más eficiente en el mercado mundial. Actualmente la CARICOM es una comunidad multilingüe, multiétnica, con 15 Estados miembros, que se enfrenta a un arduo proceso de transformación de su zona de libre comercio y su unión aduanera en un mercado y una economía únicos. Seis de sus Estados miembros, que forman la Organización de los Estados del Caribe Oriental, ya han adoptado una moneda única, administrada por un banco central común. En contraste con lo que ocurre en otros sistemas de integración, la CARICOM posee además una larga tradición de cooperación regional en asuntos de política exterior, así como en salud, educación y en otros ámbitos vitales para el desarrollo social y económico.

La CARICOM ha logrado avances considerables en la reducción de la protección externa y la simplificación de la estructura de su arancel externo común (AEC). Tras algunos intentos anteriores que no tuvieron éxito, los países miembros aprobaron una nueva estructura para el AEC en 1992, junto con un programa de gradual reducción arancelaria que debería completarse en cuatro fases a lo largo de un período de cinco años. La aplicación del nuevo AEC quedará completada, según se prevé, a principios del año próximo; la unión aduanera tendría entonces pleno carácter operativo. Las tasas finales del AEC estarán en el rango de 0 por ciento a 20 por ciento, con importantes excepciones para algunos productos (particularmente los agrícolas). Cuando el proceso

---

<sup>4/</sup> Un mayor detalle de la evolución de la integración en América Latina y el Caribe puede verse en BID, *Nota Periódica*, División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos, Washington D.C., octubre, 1999.

se haya completado, la tasa arancelaria media no ponderada será de alrededor del 10 por ciento, significativamente menor al 20 por ciento de 1991.

En los últimos años ha habido una considerable actividad vinculada con el establecimiento de un mercado y una economía únicos del Caribe que incluyan, no solo un mercado común que funcione plenamente, sino también la armonización de las políticas macroeconómicas y eventualmente una integración monetaria. Para alcanzar esta meta, los países miembros están revisando el tratado de fundación de la Comunidad, que se centraba principalmente en las etapas iniciales de la integración, un área de libre comercio de bienes y un AEC, sin establecer claras pautas de libre movilidad de los servicios, capital y trabajo dentro de la región. Salvo dos, los nueve protocolos que enmiendan el *Tratado de Chaguaramas* han sido ya firmados, y cuatro han entrado en vigor provisionalmente, hasta que todos los Estados miembros los ratifiquen plenamente.

En conjunto, el progreso logrado en materia de integración del Caribe en los últimos años resulta notable por el hecho de que la Comunidad tiene recursos humanos y financieros limitados para promover la integración entre sus países miembros. Si bien existe gran preocupación con respecto a las consecuencias a corto plazo de la apertura y la integración de los mercados, las autoridades públicas y empresariales de los países de la Comunidad reconocen en forma cada vez más amplia los beneficios que puede aportar un "regionalismo abierto" en cuanto a mayores oportunidades de realización de negocios, mayor productividad y creciente afluencia de inversiones extranjeras orientadas hacia la exportación.

- *El Mercado Común Centroamericano (MCCA)*

Los países de Centroamérica fueron los que crearon la primera UA en América Latina en los años sesenta, con un propósito central de acelerar la industrialización de la región. Se decidió implantar un arancel externo común (AEC) ante terceros países simultáneamente con la liberalización del comercio intrazonal especialmente de bienes industriales. Sin embargo, problemas relacionados con la distribución de beneficios, flujos migratorios en la región y conflictos entre socios llevaron al retiro de Honduras en 1970. Luego la crisis de la deuda externa, el ajuste económico y la estabilización, y la guerra civil en varios de los países en los ochenta, tuvieron serias consecuencias para el MCCA. No obstante, a pesar de la severidad de la crisis, los flujos de comercio, si bien disminuidos en su magnitud, nunca se interrumpieron y mantuvieron abiertos canales de comunicación entre las autoridades regionales. El MCCA jugó un papel estabilizador en los peores momentos en que los conflictos amenazaban con volverse regional.

Las Cumbres Presidenciales de Esquipulas establecieron primero las bases para la paz mediante una reafirmación de la soberanía de la región y luego relanzaron un nuevo esquema de integración a fines de los años ochenta, con la participación plena de Honduras y un activo protagonismo de los sectores privados. Se dispuso el restablecimiento del AEC (a niveles más bajos), la eliminación de barreras no arancelarias y la liberalización del comercio intrarregional, incluidos, por primera vez, los productos agrícolas. El objetivo básico de la integración regional pasó de la industrialización por medio de la sustitución de importaciones, a la búsqueda del crecimiento económico basado en las exportaciones. La integración se convirtió así en una pieza clave para impulsar la competitividad internacional de la región.

Las exportaciones intrarregionales crecieron entre mediados de los ochenta y los primeros años de los noventa a mayores ritmos que las exportaciones a terceros países, de modo que la participación de las exportaciones intrazonales llegó a superar el 20% de las exportaciones totales de los países miembros. Centroamérica ha logrado también éxitos importantes en la diversificación de sus exportaciones a terceros países y la tasa de crecimiento de las exportaciones al resto del mundo ha superado el ritmo de crecimiento del comercio regional.

Los cinco países miembros del MCCA firmaron en 1993 el Protocolo de Guatemala, que modifica el tratado fundacional de la entidad, de 1960. El Protocolo de Guatemala, que está en vigor desde 1995, supone una renovación pragmática del espíritu de integración que prevaleció en la región a lo largo de la década de los sesenta y principios de los setenta. El Protocolo reitera la identificación del grupo con el objetivo de crear una unión aduanera y más adelante un mercado común, pero no establece, a diferencia de lo que ocurría con el tratado fundacional de la entidad, fechas ni plazos para el logro de esas metas. Este marco flexible de integración parece haberse inspirado, desde el comienzo, en el deseo de dar cabida a la posibilidad de diversos ritmos de integración entre los cinco países, aunque también plantea el riesgo de que se debilite el compromiso de una integración más profunda entre los países miembros.

En general, a pesar de algunas debilidades institucionales y de la tensión entre los múltiples frentes de negociación externa y la profundización de la integración, son evidentes los progresos alcanzados en una integración más abierta entre los países miembros de la región centroamericana. En particular, se destaca el aumento de los flujos de inversiones intrarregionales tanto en los mercados de capitales como de inversión directa; el surgimiento de transnacionales centroamericanas, lo que ha venido a darle una nueva dinámica al proceso; la amplia participación de diversas organizaciones de la sociedad civil en espacios de interacción de naturaleza regional; el reconocimiento de que los temas ambientales llevan

a soluciones muchas veces transfronterizas; y la cooperación en una cantidad de temas entre los que se destacan salud y educación.

- *El Pacto Andino*

En concordancia con las profundas reformas estructurales en los países de la región andina al amparo del Protocolo de Quito, se avanzó en una nueva estrategia de integración expresada en la Declaración de Galápagos de 1989, el Acta de La Paz de 1990 y el Acta de Caracas de 1991.

El nuevo diseño estratégico revalorizó la dimensión externa de la integración regional al establecer los siguientes lineamientos básicos: avanzar más rápidamente en la adopción de medidas conducentes a la conformación de una zona de libre comercio y de una unión aduanera regional, y mejorar la articulación de las economías andinas con la economía mundial. Ya no se trataba de crear un mercado andino libre para el comercio intrarregional, relativamente protegido y aislado de la competencia externa, sino más bien de consolidar un espacio económico ampliado eficiente, competitivo y capaz de exportar al resto del mundo.

El desmantelamiento del régimen común de tratamiento de los capitales extranjeros previsto en el Pacto Andino desde 1970, fue modificado para abrirle paso a la apertura a la inversión extranjera, y se abolió la práctica de la programación industrial como mecanismo de asignación de recursos en la subregión. De esta manera, se promovió la profundización de la competencia intrarregional y externa en la búsqueda de una especialización con un mayor peso de las fuerzas del mercado.

Durante la implantación del nuevo diseño estratégico se decidió adelantar los plazos para la culminación del programa de liberación, para la definición y adopción del AEC y para la eliminación del comercio administrado y las listas de excepciones a la liberación del intercambio subregional. Adicionalmente, se previó avanzar en la armonización de las políticas económicas, en la integración fronteriza y en la liberalización de la circulación de capitales, personas y servicios. A pesar de que el avance en estos nuevos frentes ha sido más lento, cabe destacar la rápida conformación de una unión aduanera parcial entre Colombia y Venezuela a comienzos de 1992, y de la progresiva incorporación del Ecuador bajo un tratamiento especial a partir de finales del mismo año.

A su vez, en el Acta de Quito de 1995 se decidió reestructurar las instituciones y órganos del Acuerdo de Cartagena y crear la Comunidad Andina.

- *El MERCOSUR*

El MERCOSUR tuvo sus raíces en los acuerdos comerciales en el marco de la ALADI y, muy especialmente, en los acuerdos de complementación económica entre Argentina y Brasil, y de cada uno de ellos con Uruguay, celebrados en la segunda mitad de los ochenta. La combinación de una política de apertura económica y reforma estructural con una desgravación y liberalización progresiva del comercio intrazonal con miras a la conformación de una UA en enero de 1995, constituyeron las bases del nuevo esquema de integración entre países del Cono Sur instituido con la firma del Tratado de Asunción en marzo de 1991.

Con el fin de lograr una zona de libre comercio de bienes, el tratado del MERCOSUR estableció un programa de eliminación gradual, automática y general de derechos de importación entre junio de 1991 y diciembre de 1994. La mayor parte de los aranceles aduaneros se dismantelaron conforme al cronograma acordado, por lo que desde 1995 la mayor parte del comercio intrarregional no paga aranceles. En enero de 1995 se adoptó un arancel externo común con tasas entre 0 y 20 por ciento.

Aprovechando las experiencias observadas en el desarrollo de acuerdos de complementación, el sector empresarial fue muy ávido en la iniciación de proyectos y acuerdos de inversión, asociación, coparticipación y adquisición en la región, lo que vino a manifestarse en un dinamismo excepcional del comercio intrazonal, que logró crecer a tasas anuales superiores al 25% en los primeros cinco años del Tratado.

El mercado potencial del MERCOSUR, de más de 200 millones de habitantes, con un PIB superior a los 700 mil millones de dólares, aunque tradicionalmente reprimido en parte por políticas proteccionistas, se convirtió rápidamente en un símbolo del nuevo regionalismo en América Latina y el Caribe, con una agenda política, económica y social muy ambiciosa, aunque no exenta de grandes retos y desafíos.

Como se puede notar, en América Latina y el Caribe se avanzó desde finales de la década del ochenta en la implantación del modelo de regionalismo abierto, en consonancia con los procesos de apertura, estabilización y reforma estructural. Se privilegió la oportunidad que podría brindar la convergencia de las políticas económicas de los países miembros para mejorar su competitividad, mediante la apertura al comercio exterior y a la inversión extranjera, y para perfeccionar efectivamente un nuevo esquema de integración consecuente con la realidad actual de la economía mundial. Todo ello con miras a estimular la modernización del aparato productivo, elevar la competitividad

internacional y facilitar su articulación con la economía mundial. También se han intensificado la cooperación y la integración entre otros países y agrupaciones del área latinoamericana, del Continente y del mundo en general:

### 3. *El surgimiento de una nueva política comercial estadounidense*

La década del ochenta marcó un cambio sustancial en la posición tradicional de los Estados Unidos como la nación líder más entusiasta en favor de un sólido e irrestricto régimen multilateral no discriminatorio, para ir adoptando una actitud pragmática más conciliadora entre el sistema multilateral predominante y un esquema de regionalismo abierto y de política unilateral activa.

La administración Reagan avanzó en ese sentido mediante la concesión de ventajas comerciales preferenciales, como fórmula alternativa y complementaria a los programas de ayuda. Sus realizaciones incluyeron la aprobación de la Iniciativa para el Caribe, mediante la cual se le otorgó libre acceso al mercado estadounidense a todos los bienes caribeños excepto aquellos considerados como sensibles para los intereses domésticos de los Estados Unidos (principalmente textiles y vestuario). Luego vino la negociación e implementación del ALC con Canadá., aunque con objetivos distintos.

Con el fin de la guerra fría, las administraciones Bush y Clinton profundizaron en la integración con países del Continente; por una parte, con la iniciación de negociaciones de un ALC con México y con la propuesta de la Iniciativa Bush para las Américas. Luego se logró poner en vigencia el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con la plena incorporación de México y se lanzó el proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Con referencia al ambiente doméstico, no debe olvidarse que en los Estados Unidos ya se había alcanzado a comienzos de los ochenta una apreciable toma de conciencia pública sobre las cuestiones comerciales, los grupos de presión habían adquirido mayor influencia en el Congreso, se observaba un déficit comercial sin precedentes, especialmente con unos países claves como el Japón y los países asiáticos de reciente industrialización, y se agudizaba la percepción de la utilización de prácticas desleales de comercio en buen número de países. En este entorno, el Congreso fue asumiendo una mayor injerencia en el diseño y seguimiento de la política comercial <sup>5/</sup>.

---

<sup>5/</sup> Para un análisis general del tema, véase: Krueger, A. O., *American Trade Policy. A Tragedy in the Making*, The AEI Press, Washington D. C., 1995. El lector interesado en estudios sobre la economía política de la protección para el caso de algunos sectores industriales en los Estados Unidos, puede consultar, entre otros, a: Nelson, D. R., "The Political Economy of US Automobile Protection", NBER, Working Paper No. 4746, Cambridge, Mass., mayo, 1994; Irwin, D. A., "Trade Politics and the Semiconductor Industry", NBER, Working Paper No.

Una consecuencia directa de la reorganización de la gestión parlamentaria fue la eliminación de la práctica de preparar la legislación comercial en privado, para dar paso a reuniones abiertas que facilitaron el "cabildeo" por parte de grupos de intereses particulares.

Uno de los resultados fue la progresiva radicalización de posiciones y la importancia política adquirida por los debates parlamentarios relacionados con temas comerciales y, en especial, con la renovación del sistema de disposiciones de aprobación expedita ("fast track authority"), que faculta al Ejecutivo a negociar acuerdos internacionales relacionados con barreras al comercio, quedándole únicamente a las cámaras legislativas la potestad de aprobarlos o rechazarlos íntegramente, sin poder introducirle modificación alguna. Así fue como después de haber sido renovado cinco veces a partir de su creación en 1974, con la celebración del TLCAN, el tema se ha vuelto de especial sensibilidad en la política doméstica de los Estados Unidos.

La utilidad de dicho mecanismo es incuestionable ya que a su amparo el ejecutivo estadounidense pudo contar con la credibilidad y potestad suficientes para negociar los ALCs con Israel (1985), Canadá (1988) y Canadá-México (1993), y acuerdos multilaterales como la Ronda Uruguay (1994).

Paralelamente, los Estados Unidos se tornaron más activos en la implantación de leyes sobre medidas correctivas al comercio, que abarcan tanto disposiciones sobre "antidumping" y subvenciones, como cláusulas de salvaguardia.

- *La Iniciativa para las Américas*

En dicho entorno doméstico y en presencia de ciertos cambios en el escenario geopolítico internacional, surgió la Iniciativa para las Américas. Con esta Iniciativa, íntimamente relacionada con la estrategia propuesta para avanzar en la solución del problema de la deuda externa (conocida como Plan Brady), se buscaba ofrecer a países en desarrollo altamente endeudados, la posibilidad de acceder a descuentos en su deuda externa, a preferencias comerciales y a otras prerrogativas en campos como la inversión, siempre que los países profundizaran en la implantación de un proceso de ajuste, apertura y reforma estructural de sus economías.

El Plan Brady para la reducción de la deuda externa de los países más endeudados y la Iniciativa para las Américas pretendieron ser aplicadas como catalizadoras del proceso de cooperación con los países latinoamericanos y de definición de un nuevo entendimiento en el Continente. Estados Unidos procuraba dar con estas iniciativas un tratamiento cada vez más integral a los problemas del comercio, la deuda externa y la inversión.

El propósito esencial de la Iniciativa era el de profundizar las relaciones de cooperación y de integración económicas entre los Estados Unidos y América Latina y el Caribe bajo un determinado esquema de negociación regional. La Iniciativa para las Américas constituyó el primer planteamiento integral para la asociación con los países del Sur realizado por los Estados Unidos desde la Alianza para el Progreso, aunque con propósitos claramente diferentes. La Iniciativa puso énfasis en el fomento del comercio y la inversión directa, en vez del otorgamiento de asistencia financiera oficial como fue promovido por la Alianza<sup>6/</sup>.

Se observó que algunos autores prominentes han sostenido que la resurrección del regionalismo en el marco del sistema multilateral GATT/OMC mediante una competencia relativamente abierta entre "bloques o espacios regionales", podría perdurar por un buen tiempo y que su evolución y perspectivas no deberían prescribirse con base únicamente en experiencias pasadas. No obstante, hay un creciente reconocimiento de la complementariedad entre la integración regional y el sistema multilateral, así como los procesos de reforma estructural en países en desarrollo. Esta nueva modalidad de regionalismo se diferencia claramente del primer regionalismo caracterizado por una orientación hacia dentro del espacio regional.

- *El Plan de Acción de las Américas y el ALCA*

Aprovechando las condiciones de relativa recuperación económica de la región en los primeros años de la década del noventa, la instauración de la democracia y la firma del TLCAN, la administración estadounidense buscó profundizar la Iniciativa para las Américas con la construcción de un consenso entre Jefes de Estado del Continente en torno a los temas del comercio y la integración regional, la democracia y la reforma del Estado, la sustentabilidad del desarrollo, la lucha contra la corrupción y el narcotráfico, y la erradicación de la pobreza y otros asuntos sociales. Para ello promovió la celebración de la Cumbre de las Américas en diciembre de 1994.

---

<sup>6/</sup> CEPAL, "América Latina frente a la Iniciativa Bush: un examen inicial", *SELA Capítulos 28*, Caracas, enero, 1991, p. 56.

A diferencia de otras iniciativas anteriores, la preparación de la agenda para la Cumbre contó en este caso con una activa participación de organizaciones no gubernamentales y de sectores privados en algunos de los países latinoamericanos, y con la contribución de instituciones multilaterales de la región como el BID, la CEPAL y la OEA. Con el estímulo de países clave, estas instituciones decidieron reactivar el "Comité Tripartito", creado en el marco de la Alianza para el Progreso, para coordinar sus esfuerzos en los temas del comercio y la erradicación de la pobreza.

Una muestra del importante papel del Comité, aparte del apoyo organizativo y administrativo al proceso de discusión y definición de la agenda de la Cumbre, fue la elaboración y divulgación de un documento de índole conceptual y estratégico sobre principios básicos y caminos alternativos para avanzar en la integración hemisférica<sup>7/</sup>.

La Cumbre de las Américas, celebrada en Miami en diciembre de 1994, con la presencia de 34 Jefes de Estado, aprobó la Declaración de Principios para el Desarrollo y la Prosperidad: Democracia, Libre Comercio y el Desarrollo Sustentable en las Américas. Se estipuló el compromiso de promover la prosperidad por medio de la integración y el libre comercio; preservar y fortalecer los valores e instituciones democráticas en el continente americano; erradicar la pobreza y la discriminación en la región; garantizar el desarrollo sustentable y la preservación del ambiente natural; y garantizar la seguridad en el Continente.

En el campo comercial se acordó culminar para el año 2005 las negociaciones para la formación de un Area de Libre Comercio en las Américas (ALCA). Con dicho propósito se aprobó un ambicioso Plan de Acción, el cual ha sido precisado y enriquecido en las reuniones ministeriales celebradas posteriormente en Denver (1995), Cartagena (1996), Belo Horizonte (1997), San José (1998) y Toronto (1999). Asimismo, a fin de alcanzar oportunamente los objetivos estipulados para la negociación del ALCA y ante las diferentes dinámicas de integración en la región, se aceptó continuar avanzando simultáneamente en dos sentidos: la ampliación y profundización de los acuerdos de libre comercio vigentes en la región y el desarrollo de normas de liberalización comercial, así como en otros campos previstos para ser incorporadas en el acuerdo del ALCA.

En el Plan de Acción de la Cumbre se reafirmaron diversos compromisos, entre ellos los siguientes: observar cabalmente las disciplinas y normas multilaterales, apoyar una pronta implementación de la Ronda Uruguay, adelantar negociaciones en el marco de

---

<sup>7/</sup> OEA, BID y CEPAL, "Hacia el libre comercio en el hemisferio occidental", Washington D. C., septiembre, 1994.

la OMC y celebrar acuerdos comerciales regionales y de otro tipo siempre que fuesen consistentes con las previsiones del GATT/OMC<sup>8/</sup>.

### C. La nueva concepción de la integración en Latinoamérica y el Caribe

#### 1. Caracterización y dinámica de ALCs en la región

De conformidad con la orientación y profundidad de las transformaciones experimentadas en Latinoamérica, se hacía necesario adoptar una nueva concepción sobre la integración regional y sobre el papel que ésta pudiera desempeñar en su proceso de desarrollo. Como se ha señalado en la Cumbre de las Américas<sup>9/</sup>: "La nueva estrategia de integración no solamente revaloriza la dimensión externa de la integración regional, al pretender mejorar la articulación de estas economías en el mercado mundial, mediante la consolidación de un espacio económico ampliado, eficiente, competitivo y capaz de exportar al resto del mundo, sino que además privilegia la oportunidad que brinda la convergencia de las políticas económicas de los países miembros para mejorar su competitividad internacional".

El primer cambio adoptado en Latinoamérica sobre la concepción y estrategia integracionista se produjo en 1980 con la instauración de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Una razón determinante del nuevo esquema, instaurado por el Tratado de Montevideo, residió en la paralización que venía sufriendo el proceso de integración en el marco de la ALALC como consecuencia de la rigidez y exigencias del esquema y plazos estipulados. Con la ALADI se abandonó el propósito de establecer un ALC en un plazo determinado (de 12 años inicialmente) por la intención de lograr durante un periodo indeterminado la conformación de un mercado común, bajo un esquema de integración flexible y pluralista. En este marco, se facultó a los países de la región a celebrar acuerdos de tipo parcial entre dos o más miembros según sus intereses, y se introdujo el principio de la convergencia a fin de hacer los acuerdos parciales progresivamente multilaterales hasta lograr la conformación de un ALC en la región<sup>10/</sup>.

En este marco se negoció una variedad de acuerdos de alcance parcial, que llegaron a un centenar, casi todos bilaterales. Un buen número de ellos han sido absorbidos por acuerdos comerciales más amplios suscritos especialmente desde finales de los ochenta. Estos acuerdos incluyen los acuerdos de complementación económica

---

<sup>8/</sup> Summit of the Americas, *Plan of Action*, Miami, diciembre, 1994.

<sup>9/</sup> Garay, L. J. *América Latina ante el reordenamiento económico internacional*, Editorial Universidad Nacional, Santafé de Bogotá, 1994, *ibid.*, p. 71.

<sup>10/</sup> CEPAL, "Desarrollo de los procesos de integración en América Latina y el Caribe", LC/R. 1527, Santiago, mayo, 1995.

(ACEs), que en su mayoría abarcan el universo de bienes, con listas de excepciones, y sistemas de desgravación automática y gradual<sup>11/</sup>. Hasta 1995 se habían formalizado en el ámbito de la ALADI por lo menos 32 acuerdos ACEs.

El proceso integracionista observado en el Continente durante los años noventa se ha conducido por medio de la suscripción de dos tipos básicos de acuerdos comerciales o de acuerdos de complementación económica de conformidad con los términos del Tratado de Montevideo. El primero, denominado como de primera generación, se caracteriza por su naturaleza esencialmente comercial en el ámbito de bienes bajo una concepción predominante de mercado y, además, por la sencillez, transparencia y moderado grado de diferenciación selectiva en la liberalización del comercio intrarregional de mercancías. A este tipo corresponden, por ejemplo, los ALCs celebrados hasta ese entonces por Chile con Venezuela, Colombia, Ecuador.

El segundo tipo, conocido como de nueva generación, abarca un espectro de temas y disciplinas más amplio y ambicioso que los de primera generación al incluir, entre otros: servicios, inversiones, compras gubernamentales, derechos de propiedad intelectual, normas y disposiciones más detalladas y elaboradas para la regulación de la competencia, como normas de origen específicas, y aplica una mayor selectividad en el proceso de ampliación del mercado regional. El TLCAN (1993) ha servido de referencia esencial para los demás acuerdos de este tipo celebrados, como los de México con Colombia y Venezuela (G3), Costa Rica, Nicaragua, Bolivia, y con los restantes países centroamericanos.

Paralelamente a las variantes de ALCs, en los últimos años también se ha progresado en la configuración de uniones aduaneras, aunque imperfectas debido a la presencia de listas de excepciones. En algunos casos estas listas son de alguna importancia por la amplitud y el tipo de bienes excluidos tanto del arancel externo común (AEC) como de la desgravación plena al comercio intrarregional. Tal es el caso del MERCOSUR, de tres países del Grupo Andino a partir de enero de 1995, y del MCCA cuyo proceso de aproximación al AEC comenzó a inicios de los noventa.

## 2. *El ALCA y la integración regional*<sup>12/</sup>

---

<sup>11/</sup> BID, "Integración Económica en las Américas", *Nota Periódica*, División de Integración, Comercio Asuntos Hemisféricos, Washington D. C., julio, 1995.

<sup>12/</sup> Esta sección se basa parcialmente en: Devlin, R., A. Estevadeordal y L. J. Garay, "Some economic and strategic issues in the face of emerging FTAA", en: J. I. Domínguez (ed.), *The future of interamerican relations*, Routledge, New York, 2000.

El ALCA es un ambicioso esquema de integración con un horizonte de largo plazo que involucra a un conjunto variado de países que incluye desde la economía más rica del mundo a algunos países más pobres y subdesarrollados. En casos como este los efectos dinámicos de la integración son potencialmente más importantes y variados que los efectos estáticos de corto plazo (como los efectos tradicionales de creación y desviación de comercio “*a la Viner*”). Los impactos distributivos también son muy diversos según países, incluso potencialmente regresivos para algunos si no se aplican medidas correctivas para posibilitar el aprovechamiento de las oportunidades de la integración.

Dada la multiplicidad de acuerdos de integración vigentes en el Continente, resulta esencial que los países evalúen cuidadosamente sus estrategias de integración en los planos regional, continental y mundial, con miras a garantizar una estricta consistencia y transparencia en los procesos de ampliación preferencial de mercados. Este es un requisito fundamental para aprovechar las potencialidades productivas de los países y construir las bases para su inserción positiva en el nuevo escenario internacional, así como para reducir posibles costos y desventajas asociados con la pérdida de eficiencia asociada con una asignación subóptima de recursos y unos elevados requerimientos para la administración y cumplimiento de compromisos y disposiciones diferentes entre acuerdos, la posible proliferación de comportamientos para la obtención de rentas por parte de agentes económicos con poder de mercado en la región, y la limitación del potencial de inversión y especialización para los países miembros en su conjunto con posibles impactos regresivos para los menos desarrollados.

Ante esta amenaza se debe desarrollar con suficiente rigor una arquitectura detallada para la conformación del ALCA en consulta con la evolución de los acuerdos de integración existentes en la región y los avances en el marco de la OMC, por ejemplo, en la que se precise una estrategia para la etapa de transición a la consolidación del mercado hemisférico. Aún más, ante la proliferación de ALCs no necesariamente totalmente compatibles entre sí, el ALCA podría ser el proceso que ayude a los países a poner más orden en sus regímenes de comercio exterior.

Al fin de cuentas, el logro de un ALCA transparente y efectivo dependerá de la adaptación y racionalización de los acuerdos vigentes en las Américas y de la implantación de un conjunto de reglas y disciplinas que sean consistentes con las adoptadas en los grupos regionales, los países miembros de los grupos y el resto de países del Continente.

- *Impactos potenciales*

Entre los impactos potenciales de la integración continental sobresalen algunos positivos y otros que requerirán adaptaciones importantes. Entre los primeros conviene mencionar los siguientes:

- asegurar el acceso libre y preferencial al mercado de las Américas en su conjunto, más allá de mercados subregionales separados como ocurre en la actualidad, mediante reglas claras y con mecanismos transparentes de solución de controversias, entre otros;
- preparar a los países para enfrentar la competencia mundial y la globalización;
- atraer inversión extranjera no sólo como fuente de transferencia de capital, tecnología y prácticas empresariales, sino además para facilitar el acceso a mercados internacionales;
- avanzar en la racionalización, consistencia y convergencia de acuerdos comerciales existentes en el hemisferio, que permita una mayor transparencia y menores costos de transacción en el comercio;
- reforzar el sistema multilateral de manera que el ALCA se enmarque en el sistema de la OMC, como ha sido acordado por los gobiernos americanos, y que incluso llegue a unos compromisos más profundos que los alcanzados en la OMC en algunas de las disciplinas, lo cual puede facilitar, a su vez, acuerdos nuevos a nivel multilateral; y
- contribuir a consolidar las reformas estructurales y el modelo de apertura económica.

Entre las adaptaciones que exigirá el ALCA se destacan algunas como los siguientes:

- manejar ajustes en la reasignación de recursos requeridos en la búsqueda por crear las condiciones apropiadas para aprovechar oportunidades brindadas por la liberalización de mercados;
- promover una adecuada distribución de beneficios de la integración entre países y grupos sociales, especialmente en el corto y mediano plazo, para asegurar la viabilidad del proceso integracionista;

- reducir al mínimo las desviaciones de comercio por la existencia de preferencias regionales entre países miembros, particularmente en los casos en que se mantengan aranceles elevados con respecto a terceros y que se impongan barreras restrictivas al comercio intrarregional mediante mecanismos tales como las normas de origen exigentes. Este es uno de los grandes desafíos: promover una integración suficientemente abierta que conduzca a impactos favorables para todos los países miembros y mejoras de eficiencia productiva;
- reducir la vulnerabilidad macroeconómica de los países miembros mediante la adopción de políticas adecuadas y que se siga una secuencia óptima en las medidas y reformas para la liberalización de la competencia;
- reducir la vulnerabilidad social mediante programas que permitan una mejor distribución de los frutos del crecimiento y del progreso técnico, a fin de lograr sociedades más consolidadas y fortalecidas en sus procesos democráticos; y
- reducir las vulnerabilidades ambientales de tal manera que el crecimiento del comercio y del producto puedan ser sustentables en el tiempo.

En fin, para aprovechar al máximo los beneficios, reducir los costos y alcanzar la mayor equidad posible en el aprovechamiento de oportunidades entre países y grupos sociales, se deberá avanzar en la creación de condiciones propicias para la participación efectiva de los países miembros. Algunas de tales condiciones son, por ejemplo, la estabilidad macroeconómica, el refuerzo de la competitividad sistémica con mejoras en los entornos micro y mesoeconómico, incluidos la disponibilidad de financiamiento, la inversión directa, el desarrollo del capital humano y la infraestructura física e institucional, la ciencia y la tecnología, y la coordinación pública y privada. Se trata de complementar la estrategia de inserción internacional y la integración regional con políticas y programas que promuevan la creación y explotación de ventajas competitivas dinámicas y la complementación y especialización entre países miembros.

#### **D. El regionalismo en América Latina y la globalización: la inserción al nuevo escenario internacional**

El reto fundamental de los países de América Latina y el Caribe en la etapa actual del proceso de globalización consiste en la búsqueda de una inserción que facilite un crecimiento sustentable y su desarrollo político y cultural. Un desarrollo político que permita definir las condiciones nacionales de participación en la economía global y de sus mecanismos de distribución del ingreso y de generación de oportunidades para las

grandes mayorías. Un desarrollo cultural que conduzca a un fortalecimiento de la identidad nacional y permita asimilar y matizar el conjunto de valores de la cultura globalizada. Solo así estos países podrán aprovechar las oportunidades y ventajas que brinda la globalización, y contrarrestar en lo posible los riesgos y costos de una competencia creciente en todos los planos.

Una de las condiciones requeridas es el mejoramiento de la competitividad del sistema económico en su conjunto. Para ello resulta conveniente, si no necesario, desarrollar una estrategia para la cooperación entre los agentes públicos y privados para la realización de acciones clave, la asunción de compromisos y responsabilidades, la aplicación de políticas públicas, el cumplimiento de los marcos de regulación y la definición de estrategias empresariales.

Ahora bien, es claro que para garantizar la sustentabilidad de la actual estrategia de desarrollo no solo resulta necesario lograr niveles de crecimiento adecuados en condiciones de estabilidad y bajo criterios de justicia distributiva, sino que además se requiere alcanzar una inserción al escenario internacional que permita reducir la volatilidad del sector externo. En particular mediante un mayor dinamismo del patrón exportador, tanto en términos de valor como de diversificación de mercados, y cambio de composición hacia actividades con mayor valor agregado y contenido tecnológico.

Ante esta situación se evidencia la necesidad de actuar de manera integral y decisiva en todas las instancias conducentes al mejoramiento de la competitividad y a un mayor dinamismo del sistema económico, en condiciones de estabilidad y de equidad distributiva.

### *1. Consideraciones de índole estratégica y la integración*

La creciente liberalización de los mercados y la plena revolución de la tecnología informática son los puntales y catalizadores del proceso de globalización, que permiten a éste transformarse, y cambiar la naturaleza de la competencia y de las relaciones entre los diferentes agentes económicos. Entre estos agentes cabe destacar aquellos involucrados directa e indirectamente en la producción, la comercialización y la distribución de bienes, insumos y servicios, así como en la provisión, capacitación e innovación de factores productivos, tecnología y otros elementos condicionantes de la competencia.

La competencia ya no se realiza simplemente entre firmas aisladas, independientes y autocontenidas, al punto que los factores determinantes de la competencia actúan en instancias adicionales a las condiciones productivas propias de la

firma, como las relacionadas con el entorno macroeconómico, mesoeconómico y microsectorial.

Estos desafíos de la competitividad sistémica demandan niveles crecientes tanto de capacitación técnica para los agentes públicos y privados, como de efectividad en la organización social entre agentes, gobierno y entidades. En efecto, como lo señalan Esser *et al.*<sup>13/</sup>: “el nivel mesoeconómico concierne la formación de un entorno específico en el cual operan las firmas. Es allí donde el Estado y los actores sociales crean ventajas de localización en los niveles nacional, regional y local. De particular significado son la configuración de una infraestructura material competitiva (sistemas de transporte, comunicaciones y energía) y de políticas sectoriales, especialmente de políticas de educación-entrenamiento, de investigación y desarrollo (I&D) y tecnológicas; una política comercial específica y sistemas de regulación (p. ej., estándares ambientales y de seguridad técnica) que contribuyan a la generación de ventajas competitivas. ... las administraciones locales, las instituciones de I&D y los grupos empresariales locales (además de políticas a nivel regional y local) pueden interactuar para el mejoramiento de la calidad de la localización industrial”.

El desarrollo tecnológico del procesamiento de la información sobre la base de una lógica binaria común permite la vinculación directa entre no sólo las distintas fases del proceso empresarial: mercadeo, producción y gerencia, sino también entre proveedores y empresas y entre estas y sus clientes. Esta vinculación exige un cambio de los métodos administrativos y de la cultura empresarial para poder aprovechar los cambios tecnológicos. Surgen así las posibilidades de administración con cero inventarios, gran control de calidad y pronta satisfacción de nichos de mercado en constante evolución. El eje de gravedad se desplaza de la oferta a la demanda. Es una revolución tecnológica acompañada de un cambio radical en las relaciones sociales de producción, administración y consumo. La competitividad de las empresas incluye también la calidad de sus relaciones con todos los elementos de su entorno. Este conjunto de relaciones se caracteriza por la presencia de externalidades, las que sólo se manifiestan si se presentan simultáneamente las reformas tecnológicas y de gestión en todas las redes de interrelaciones.

A su vez, estas redes de producción y distribución entre empresas, proveedores y grandes centros de consumo definen realidades de interacción económica intensa y de competitividad que pueden trascender las fronteras de los estados-nación. La necesidad de reducir los costos de transacción entre los participantes en las redes de producción y

---

<sup>13/</sup> Esser, K., Hillebrand, W., Messner, D. y J. Meyer (1995), *ibid.*, p. 3. Lo incluido entre paréntesis es nuestro.

consumo es, en definitiva, una de las demandas para profundizar los esquemas de integración regional a velocidades más rápidas que las que se pueden lograr en la dimensión global. Puede, por lo tanto, existir una relación directa entre la competitividad y los esfuerzos de integración regional.<sup>14/</sup>

En general, la competitividad depende cada vez más de la creación de ventajas competitivas dinámicas sustentadas en el conocimiento, el capital humano y la tecnología, la innovación, la diferenciación y el desarrollo de procesos y productos, y no solo de la preservación de las ventajas comparativas basadas en la disponibilidad de recursos naturales y mano de obra no calificada. Así, los factores determinantes de la competitividad dejan de ser exclusivamente los relacionados directamente con el costo de producción y el precio de los bienes, como son la tasa de cambio, las tasas reales de interés domésticas y los salarios reales, entre otros, sino que abarca nuevos factores con importancia progresiva en instancias diferentes a la puramente macroeconómica y más directamente relacionadas con las condiciones objetivas de los procesos de producción, distribución y comercialización de mercados ampliados.

En este sentido, la estabilidad macroeconómica se constituye inescapablemente en una condición absolutamente necesaria, pero no suficiente, para avanzar en la creación y recreación de la competitividad dinámica en la sociedad como un todo. Es por esta razón que la competitividad internacional se ha venido a denominar como "competitividad estructural y sistémica" e incluye, en muchos casos esfuerzos de integración regional en torno de grandes ejes de consumo.

Ahora bien, en la medida en que avanza el proceso de globalización con la liberalización y desregulación de los mercados internacionales de bienes, capitales y servicios, se torna cada vez más exigente el condicionamiento externo sobre la conducción de las economías domésticas al incrementarse su vulnerabilidad a cambios en el ambiente económico internacional, en especial en el caso de los países menos diversificados y con menor nivel de desarrollo relativo. Simultáneamente van reduciéndose la autonomía relativa y el margen de maniobra de los estados nacionales para el manejo tradicional de políticas macroeconómicas consistentes con propósitos centrales, como el crecimiento económico en condiciones de estabilidad y la equidad distributiva.

En consecuencia, la competitividad de una economía se sustenta cada vez más en una concepción multidimensional de la competencia, que incluye el diálogo y la toma de decisiones compartida entre los actores más importantes. Esta es la concepción

---

<sup>14/</sup> Véase E. Rodríguez. "Globalización, regionalismo y apertura". En Robles, E. y A. Ulate. *Centro América y los acuerdos comerciales internacionales*. San José, Uruk Editores, 1998.

denominada "competitividad sistémica". En palabras de algunos de sus proponentes, "el concepto pone el énfasis en una visión de mediano y largo plazo y en la interacción entre actores para mejorar el comportamiento a los diferentes niveles del sistema y movilizar la creatividad potencial de los diversos actores sociales"<sup>15/</sup>.

Se ha dado lugar a una nueva lógica de relaciones entre los agentes productivos, las organizaciones y el entorno alrededor del proceso de la producción, comercialización y distribución de bienes y servicios, de la provisión, capacitación e innovación de conocimiento, tecnología y capital humano, y de la gestión, comportamiento y estrategia empresariales. Esta lógica consiste en la búsqueda de fórmulas para afrontar la incertidumbre por medio de la cooperación y coordinación entre los diferentes agentes, como un requisito indispensable para promover eficiencia y competitividad en el sistema económico<sup>16/</sup>.

Uno de los elementos definitivos es la especificación de las convenciones, normas, procedimientos y estructura organizativa para la realización del proceso permanente de cooperación entre los agentes económicos. El proceso ha de abarcar no solo a los propios agentes productivos, como los empresarios, y los agentes proveedores de conocimiento, tecnología y servicios, sino también al Estado en su calidad de agente social de última instancia, con la función de preservar el "interés colectivo". Aquí reside precisamente la configuración de la institucionalidad en el proceso de desarrollo económico. La integración regional define a su vez, marcos supranacionales de interacción entre agentes económicos y necesidades que también cruzan fronteras de regulación y supervisión con sus desarrollos institucionales correspondientes.

Se trata de un proceso de cooperación sustentado en una institucionalidad y un patrón de gobernabilidad funcionales para potenciar las capacidades de acción de los agentes que promuevan mayores niveles de eficiencia colectiva, mejoramiento de la productividad y propiciadoras de ventajas competitivas sistémicas.

Si bien en la instancia macroeconómica le corresponde al gobierno la función de auspiciar el ambiente propicio para el crecimiento y preservar la estabilidad bajo condiciones de equidad distributiva, para lo cual puede actuar con una cierta autonomía relativa; en otro nivel le compete el papel de promotor, generador y catalizador de las condiciones adecuadas para promover las relaciones entre agentes y organizaciones con

---

<sup>15/</sup> Esser, K. Hillebrand, W., Messner, D. y J. Meyer (1995), "Systemic Competitiveness. New Governance Patterns for Industrial Development", German Development Institute, Berlin, p. 5.

<sup>16/</sup> Storper, M. y R. Salais (1997), *Worlds of Production. The action of frameworks of the economy*, Harvard University Press, Cambridge.

miras a crear y recrear un entorno funcional para la competitividad sistémica que puede trascender sus propias fronteras nacionales.

La pérdida de preponderancia del gobierno en la economía, consecuente con una mayor interdependencia entre agentes públicos y privados y con otros gobiernos, no despoja al Estado de su carácter inalienable, ni le exime de la responsabilidad, en consulta de su poder, de velar por el "interés colectivo", de proteger los derechos de propiedad en un régimen de mercado y de garantizar el cumplimiento de las reglas y normas que gobiernan el proceso de intercambio. A su vez, se presentan espacios para una intervención inteligente del Estado, incluida su participación en esquemas regionales que redefine posibilidades de intervención supranacionales mediante mecanismos colectivos de toma de decisiones y de regulaciones amparadas en un derecho internacional en franco desarrollo en una gama creciente de temas.

## 2. *El papel de la integración económica*

Dentro de una adecuada estrategia integral de inserción internacional, desarrollada en cada una de las instancias determinantes para la competitividad sistémica y la promoción del dinamismo de la actividad económica, la integración regional adquiere, como se mencionó, un papel de especial importancia.

La estrategia de integración regional significa el diseño de una arquitectura consistente de acuerdos regionales y de acciones multilaterales que faciliten el acceso a muy diversos mercados en una perspectiva más allá del corto plazo, en la que se privilegie no solo el aprovechamiento de ventajas comparativas existentes, sino en la que se pretenda la reproducción de condiciones propicias para la creación y renovación de ventajas competitivas dinámicas y para la actividad económica en general.

Bajo el modelo de nuevo regionalismo la estrategia deberá promover la preparación de los países para ir enfrentando la competencia a un nivel cada vez más global, auspiciando patrones de especialización, complementación e intercambio que no se restrinjan únicamente al mantenimiento del *statu quo*, sino al aprovechamiento de nuevas ventajas y oportunidades brindadas por la apertura y la integración económicas.

Una estrategia de tal tipo en el mundo actual requiere de la coordinación entre diferentes agentes de la sociedad alrededor de la formulación de un propósito de índole colectivo, como es el de la inserción internacional del país, de la definición y aceptación de compromisos y responsabilidades, y del seguimiento y evaluación del proceso.

El éxito de la estrategia dependerá en buena medida de la sustentabilidad del modelo de apertura y del desarrollo de los países en condiciones de equidad distributiva. Parte del reconocimiento de los ejes principales de consumo en los hemisferios norte y sur y sus áreas de influencia inmediata, así como de los ejes secundarios, para conformar espacios crecientes de integración regional que permitan la definición de la competitividad de las redes de producción y consumo de manera sistémica y de acuerdo con la lógica económica del abaratamiento del costo de las transacciones entre los agentes económicos.

#### **E. A modo de conclusión**

Ante esta realidad cambiante, caracterizada por los procesos de globalización y reforma de los países de la región, el Banco tiene experiencias importantes desde sus inicios que le han permitido apoyar fuertemente a los países en sus procesos de modernización. A partir de enfoques innovadores, el Banco ha tenido mejores instrumentos de respuesta ante los desafíos del desarrollo de América Latina y del Caribe. El Banco es pionero entre los organismos multilaterales de desarrollo por su trabajo de apoyo al desarrollo social, lo que hoy ha pasado a ser una práctica común entre estos organismos. A su vez, el BID ha sido y es el Banco de la integración. Esto lo distingue entre los organismos multilaterales de desarrollo.

Con base en su experiencia propia y las diversas realidades que conducen a solicitudes de apoyo de los países, la estrategia del Banco se centra en cuatro vectores que definen su marco de apoyo a los países de América Latina y el Caribe en esta etapa crucial para la historia del desarrollo de la región<sup>17/</sup>: i) la reforma de los sectores sociales; ii) un mayor crecimiento, competitividad y sustentabilidad ambiental; iii) la gobernabilidad, modernización y reforma del Estado; y iv) la integración regional.

Es por lo tanto una agenda que se complementa en sus dimensiones económica, social, ambiental, política y de integración regional. Aborda el desarrollo con una visión integral, de tal manera que las acciones en favor de la integración cobran mayor sentido al enmarcarse en un conjunto de acciones conducentes a acelerar las tasas de crecimiento en entornos de mayor competitividad, sustentabilidad social y ambiental, estados fortalecidos, redimensionados y redefinidas sus funciones y alcances.

El apoyo a la integración por parte del Banco no constituye, por lo tanto, un conjunto de acciones dispersas, sino que es uno de los vectores clave de apoyo a la

---

<sup>17/</sup> Véase Iglesias, E. "Exposición en la Sesión Inaugural de la Reunión de las Asambleas de Gobernadores". Nuevo Orleans, 27 de marzo de 2000.

modernización global de los países miembros. En este sentido, no solo se continuará con las actividades que se han venido realizando en este campo, sino que estas se expandirán con nuevas iniciativas. Se pretende profundizar el enfoque regional en todas las acciones y actividades que realiza el Banco. La dimensión regional será parte determinante de sus esfuerzos de programación con los países. También será incluida en sus análisis económicos y sociales de factibilidad de proyectos y programas, y en el contenido de su diálogo constante con los países miembros.

El objetivo es promover que la integración regional y con el mundo pueda desempeñar su papel clave en las áreas de apoyo al fortalecimiento de la competitividad, el desarrollo humano, la sustentabilidad ambiental y el fortalecimiento de la democracia, mediante un conjunto de acciones explícitas de integración y la incorporación de la dimensión regional en sus acciones directas de apoyo al desarrollo regional.