

eliminación de obstáculos al intercambio; se subrayan los hechos del mercado y del intercambio y no los de la producción y se alude de manera explícita a la maximización (optimización) en el sentido tradicional del equilibrio walraso-paretiano.⁸

En este marco, la teoría tradicional analiza las condiciones favorables a una integración económica eficaz. Entre éstas se enumeran las siguientes: la complementariedad de las economías; la proximidad geográfica; la compatibilidad de los valores socio-culturales y político-económicos; la existencia de grupos organizados favorables a la integración, y la satisfacción del interés de la economía mundial y de las economías de los países miembros.

Una vez analizadas las condiciones favorables a una integración eficaz, la visión tradicional procede a una descripción de las formas de integración. A este respecto, B. Balassa establece una tipología ampliamente aceptada que distingue cinco niveles en la escala de integración internacional: a) zona de libre cambio; b) unión aduanal; c) mercado común; d) mercado único, y e) unión económica y monetaria.

En la zona de libre cambio se suprimen los derechos de aduana y las restricciones cuantitativas sobre los bienes y servicios entre los países asociados, pero cada uno de éstos mantiene su propio sistema aduanal respecto al resto del mundo. En la práctica, la eliminación de los derechos aduanales y de los contingentes es progresiva. Además, ciertos bienes y servicios pueden excluirse del libre cambio. En algunos casos quedan fuera los productos agrícolas y en otros los servicios financieros. En este caso hay que recordar que la zona de libre cambio excluye la libre circulación de factores de producción. En la medida en que los movimientos de capitales no se liberan, los servicios financieros vinculados a dichos movimientos tampoco lo son.

Cuando un grupo de países decide crear una unión aduanal, no sólo armoniza las disposiciones que rigen las relaciones comerciales establecidas entre ellos, como en el caso de la zona de libre cambio, sino que define una política comercial común respecto al resto del mundo. El principal elemento de ésta es el establecimiento de una tarifa exterior común.

En las zonas de libre cambio y en las uniones aduanales la integración sólo concierne a los intercambios de bienes y a veces a ciertos servicios. Ni los movimientos de trabajadores ni de capitales (con sus servicios financieros asociados) se liberalizan. El establecimiento de un mercado común consiste precisamente en liberalizar el mercado de trabajo y el de capitales de los países miembro.

En el caso del mercado único todos los mercados (incluso los públicos) y la competencia en el interior de las economías se unifican. Se trata de redefinir sobre una base común el conjunto de reglas del juego económico de tal manera que las condiciones de acceso a los mercados de los países miembro sean las mismas para todas las empresas o consumidores cualquiera que sea el país de origen. Una vez alcanzada la unión económica, los países miembros pueden buscar la unión monetaria, la cual se-

ría imposible sin la convergencia de las políticas macroeconómicas. La unión monetaria conduce a la instauración de una política monetaria común aplicada por una banca central y a la adopción de una moneda común. Tres condiciones se deben cumplir para que haya una unión monetaria: la convertibilidad entre las monedas de los países miembro, la libertad total para los movimientos de capital y la irrevocabilidad de los tipos de cambio. Para que estas tres condiciones se cumplan, se necesita una política monetaria común (política de tipo de cambio respecto a terceros países), una política común de liquidez bancaria, de crédito y de tasas de interés y, si es posible, una banca central común. No obstante, la moneda común no es una condición necesaria de la unión monetaria.

Los efectos de la integración económica pueden ser estáticos y dinámicos. Los estáticos para el caso de la unión aduanal los analizó Viner, quien propone distinguir los efectos de la creación de comercio (*trade creation*) de los de la desviación de comercio (*trade diversion*).⁹ Se habla del primero cuando se reemplazan los antiguos productores con nuevas fuentes de aprovisionamiento cuyos costos de producción son más bajos. Hay entonces una mejor asignación de recursos y desde ese punto de vista la unión aduanal es ventajosa. Se considera que existe desviación de comercio cuando, por el contrario, se sustituye a los proveedores iniciales por otros menos competitivos. Se produce entonces una mala asignación de recursos y la unión es desventajosa. En estas condiciones se trata de comparar los efectos positivos de la creación de comercio en términos de bienestar para los productores, los consumidores y el gobierno con los efectos negativos de la desviación sobre esas mismas categorías. En caso de que los primeros superen a los segundos sería recomendable alentar la unión aduanal.

Más allá de los efectos estáticos directamente vinculados a la asignación internacional de recursos productivos, la defensa de los acuerdos regionales de integración económica se apoya en la existencia de efectos dinámicos favorables que superarían los efectos dinámicos desfavorables. Entre los efectos dinámicos positivos habría que señalar una mejora en la diversidad de los productos y de las técnicas. El aumento de la gama de productos ofrecidos repercute en la satisfacción del consumidor final, ya que le ofrece un artículo más próximo al que considera subjetivamente como ideal. Además, el fenómeno se reproduce en el caso de los bienes intermedios y de capital, ya que la mayor diversidad permite una mejor adaptación a las condiciones de producción. Las economías de escala y la consecuente baja de precios para los consumidores son un hecho a menudo citado como factor dinámico positivo de la integración. En efecto, gracias a la ampliación del mercado las empresas pueden alcanzar su talla óptima y aumentar la producción bajando los costos. No menos importante, como factor dinámico positivo, es la competencia creciente, ya que la llegada de nuevos productores obliga a las empresas a un esfuerzo creciente de adaptación y de modernización.

8. Como a menudo lo afirmó Perroux, el equilibrio walraso-paretiano deja de lado las nociones de poder y de conflicto fundamentales para la comprensión de las relaciones económicas internacionales.

9. Jacob Viner, *The Customs Union Issue*, Stevens and Sons Ltd., Nueva York, 1950.

Todos estos factores dinámicos positivos conducirán a un crecimiento del PIB y del empleo, pero deberán compararse con los efectos perversos de la integración económica. A menudo se señala que los productores menos eficientes y los empleos que procuran desaparecerán. Además se induce una transferencia de actividades de un país a otro, pero sobre todo a las naciones de bajos salarios. Con esto hay un riesgo de ajuste hacia la baja de la protección social. Finalmente, sobreviene una pérdida de soberanía nacional (política y económica). En estas condiciones, la integración económica será favorable, desde el punto de vista de los factores dinámicos, si el efecto sobre el crecimiento y el empleo supera los efectos perversos.

La evaluación de los efectos de la integración plantea varios problemas. En el caso de los efectos estáticos —como lo han hecho notar Krugman y Obstfeld— el resultado depende de una hipótesis fuerte: “el valor marginal de la ganancia o de la pérdida de un dólar tiene el mismo valor social para cada grupo”.¹⁰ Es decir, un dólar será un dólar tratándose de un rico propietario o de un consumidor pobre. En caso de que el dólar caiga en manos del gobierno se introduce una ambigüedad suplementaria: ¿se va a utilizar para financiar servicios públicos necesarios o para compra de armas?

Por lo que toca a la evaluación de los efectos dinámicos de la integración varios problemas se plantean, pero uno es de importancia particular: ¿cómo aislar el efecto de la integración regional sobre el crecimiento y el empleo para distinguirlo de otros factores estructurales (por ejemplo, la evolución de la población activa) o coyunturales (efecto de la política económica)?¹¹

Más allá de los problemas de las hipótesis adoptadas y de la evaluación de los efectos de la integración, el enfoque tradicional adolece de serias dificultades, como lo hizo notar hace mucho tiempo François Perroux.¹² El punto de partida de este autor es considerar que la actividad económica debe estar al servicio de los hombres, por lo que no hay que olvidar que la integración relaciona un aparato productivo con una población. De ahí que las economías de dos territorios están bien integradas sólo si la combinación de sus aparatos productivos está al servicio de la población de los dos territorios. En el caso de la integración de dos territorios y dos economías desiguales, la población del país más rico y poderoso debe aceptar que gracias a una política de distribución y de compensaciones se favorezca el desarrollo del socio más débil. Para Perroux, el objetivo de la integración es lograr estructuras tales que el desarrollo de los aparatos productivos y el de las poblaciones se apoyen mutuamente, de tal manera que pueda generarse un aparato de producción amplio, complejo y moderno que esté al servicio de un conjunto de poblaciones capaces de servirse de él y de dominarlo. Dicho de otra manera, la combinación de los aparatos productivos debe servir al conjunto de la población formado por los dos conjuntos desiguales.

Una vez definido el objetivo de la integración no hay que pasar por alto el entorno en que ésta se realiza. La teoría neoclásica tradicional destaca el proceso de integración por el mercado. Para ella, el mercado integra poblaciones, es decir, establece entre ellas vínculos de intereses gracias al funcionamiento de la competencia por medio de los precios, la calidad y la innovación. Pero si la competencia la ejercen monopolios, oligopolios diferenciados y grupos económicos y financieros, nadie puede decir que está próxima una optimización cercana a la de la competencia perfecta. Para afirmarlo sería necesario distinguir entre los efectos de monopolio (los beneficios de monopolio) y los de productividad (baja de precios y de costos gracias a las mejoras en la organización y en la innovación) que engendra una combinación de monopolios y oligopolios, medir ambos efectos y demostrar que los segundos superan a los primeros. Para Perroux esto último está fuera de las posibilidades del análisis.

La simple eliminación de los obstáculos al intercambio en espacios heterogéneos dominados por monopolios y oligopolios, dotados de superestructuras concebidas por las naciones o por las grandes unidades de producción y sus aliados, no tiene ninguna posibilidad de poner el aparato productivo al servicio de las poblaciones. Perroux señala que si no se actúa gracias a una política de integración que comporte acciones positivas de promoción de “unidades motrices” (empresas o industrias), y sobre todo que introduzca poderes compensadores se realizará una integración en beneficio de las grandes empresas y grupos financieros.

Más allá de las limitaciones de la teoría tradicional de la integración a las que hace referencia Perroux, es necesario señalar que dicha teoría ha envejecido, entre otras razones por el hecho de ignorar las nuevas formas de integración que reposan principalmente sobre los flujos de inversión directa y de capitales y sobre las redes internalizadas de las empresas.¹³

Tomando en cuenta estas limitaciones, el objetivo del presente trabajo es analizar las integraciones de primera y segunda generación en América Latina.

LOS ACUERDOS REGIONALES DE PRIMERA GENERACIÓN EN AMÉRICA LATINA: EL CASO DE LA ALALC

No se puede hablar de los acuerdos de primera generación en América Latina sin referirse a la CEPAL. En efecto, para Prebisch desde 1949 se asentaba en el Informe de la CEPAL “la teoría de la necesidad de la integración para vencer el obstáculo de los mercados relativamente estrechos, como elemento fundamental para acelerar la tasa de crecimiento”.¹⁴ Pero fue en un trabajo de Prebisch publicado por la CEPAL a mediados de los cincuenta donde se abordó con más detalle la problemática

10. Paul R. Krugman y Maurice Obstfeld, *Economie Internationale*, Bruselas, De Boeck Université, 1995, p. 236.

11. Jean-Marc Siroën, *La régionalisation de l'économie mondiale*, La Découverte, París, 2000, pp. 41-42.

12. F. Perroux, “Una interpretación...”, *op. cit.*

13. Charles Albert Michalet, *La séduction des nations ou comment attirer les investissements*, Economica, París, 1999, pp. 113-124.

14. Matco Magariños, *Diálogos con Raúl Prebisch*, Banco Nacional de Comercio Exterior-Fondo de Cultura Económica, México, 1991, pp. 147-148.

de la integración.¹⁵ En dicho texto se señala que la industrialización avanza en “compartimentos estancos” con muy escaso intercambio de productos industriales entre los países latinoamericanos. Esos compartimentos se acompañan de una producción a costos elevados debido a la estrechez del mercado nacional.

En tanto el proceso de sustitución abarcaba sólo artículos cuyo mercado nacional permitía el establecimiento de empresas de dimensión adecuada, el aislamiento industrial no representaba un problema. Pero cuando el proceso avanza y se requiere la producción de artículos que rebasan los límites del mercado nacional se impone la necesidad de un comercio recíproco entre los países latinoamericanos.

La liberalización del intercambio entre las naciones de América Latina facilitaría la especialización con sus consabidas ventajas. Sin embargo, no bastaría con liberalizar el intercambio para que surgiera una corriente satisfactoria de comercio recíproco. Se necesitaría, “además, una serie de medidas concertadas entre los países interesados a fin de que en todos ellos se establecieran industrias con vistas a la especialización y que ello se combinara con el intercambio ya existente y su posible estímulo”. Para Prebisch, la liberalización propuesta no adoptaría la forma de una unión aduanal. Se trataría simplemente de “arreglos de reciprocidad que [aspiren] a estimular el intercambio recíproco de artículos que hoy no se producen o que se producen en pequeña escala, o que sólo se producen en cuantía importante en unos países y no en otros”.¹⁶ Finalmente, la política de liberalización propuesta tendría un carácter multilateral tratando de abarcar el mayor número de países, aunque se podría comenzar con acuerdos bilaterales que se ampliarían sucesivamente gracias a la incorporación de otras naciones.

Por otro lado, como lo hizo notar Aníbal Pinto, en la década de los cincuenta se volvió cada vez más evidente la gran contradicción del desarrollo hacia adentro: las transformaciones de la industrialización sustitutiva no afectan al sector exportador.¹⁷ Éste se mantiene fuertemente concentrado y especializado en la producción de un pequeño número de productos primarios destinados casi exclusivamente al exterior. A diferencia de lo que ocurrió en los países centrales, las mutaciones del desarrollo “hacia adentro” y la industrialización tienen lugar en las actividades orientadas hacia el mercado interno, en el ámbito nacional, en los “compartimentos estancos” a que se refería Prebisch.¹⁸

El mayor dinamismo de la industrialización sustitutiva que redundaba en una demanda creciente de importaciones se enfrentó a una lenta expansión del sector exportador tradicional. El desarrollo “hacia adentro” se veía frenado no sólo por las limi-

taciones de la capacidad para importar sino porque se tornaba más difícil a medida que se superaban las etapas de sustitución “fácil” y se planteaban metas de otra dimensión o complejidad en materia de tamaño de mercado, magnitud de recursos financieros o exigencias tecnológicas.

En estas condiciones, se imponía extender el cambio estructural al sector exportador diversificándolo con el propósito de ganar ingresos en divisas y reducir la vulnerabilidad externa. Se imponía también ampliar el tamaño de los mercados nacionales con el propósito de satisfacer los requerimientos básicos que permitirían avanzar hacia etapas superiores de la industrialización. Respecto al primer punto, la tarea consistía en imprimir dinamismo al comercio exterior mediante el aumento de las exportaciones tradicionales y la colocación de productos industriales en el mercado mundial. Respecto al segundo punto, el desafío consistía en incorporar al mercado interno las poblaciones o áreas marginadas. Para Aníbal Pinto estas acciones, aunque necesarias, resultaban insuficientes, por lo que se requería la integración regional como un instrumento indispensable e irremplazable de una transformación cualitativa de la realidad.

Así, en 1959 la CEPAL planteó la estrategia de la integración regional como una de las posibilidades para resolver el estrangulamiento externo.¹⁹ La expansión del comercio entre los países de América Latina ampliaría los mercados, reduciría costos y permitiría afrontar la competencia con el resto del mundo.²⁰ Se trataría de aprovechar las ventajas que representa el importante mercado de la región sin sacrificar las posibilidades de desarrollo de los países de más bajos ingresos.

La creación de un mercado común tendría la ventaja de ir más lejos en el proceso de sustitución de lo que sería posible en el ámbito del mercado nacional de cada país sin perjudicar las posibilidades de especialización. América Latina reduciría su demanda de importaciones provenientes de fuera del área a un nivel compatible con la disponibilidad de divisas. Paralelamente, cada país miembro del mercado común mantendría un coeficiente alto de importaciones, pero éstas provendrían en buena medida de otros países de dicho mercado.

Como se señaló en la primera parte de este artículo, para la economía neoclásica la integración representa una alternativa más eficiente para asignar los factores productivos que varios mercados aislados en virtud de las economías de escala y otras ventajas de especialización. Sin embargo, para los teóricos de la CEPAL no sólo se trata de tomar en cuenta de manera estática el efecto de la integración en el empleo de los recursos, sino sus efectos sobre la dinámica del desarrollo periférico. Así, como lo hizo notar Octavio Rodríguez, para la CEPAL “la integración, más que un medio para optimizar la asignación de recursos, se considera un instrumento idóneo para aminorar las tensiones y

15. Raúl Prebisch (1954), *La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano*, CEPAL, Santiago, Chile, 1973.

16. *Ibid.*, pp. 77-79.

17. Aníbal Pinto, “El pensamiento de la CEPAL y su evolución”, en Aníbal Pinto, *América Latina: una visión estructuralista*, Facultad de Economía-UNAM, México, 1991, pp. 293-296.

18. Raúl Prebisch, “Reflexiones sobre la integración económica latinoamericana”, *Comercio Exterior*, vol. 11, núm. 11, México, noviembre de 1961.

19. CEPAL, *Mercado común latinoamericano*, México, 1959.

20. Hay autores que consideran que la ALALC constituyó una respuesta colectiva al choque externo que representaba la creación de la comunidad europea. Según este punto de vista, algunos países del Cono Sur temieron que el efecto de desviación de comercio afectara negativamente sus exportaciones a Europa. Walter Mattli, *The Logic of Regional Integration*, Cambridge University Press, 1999, p. 140.

los desequilibrios propios del desarrollo hacia adentro".²¹ En estas condiciones, la integración regional representa para la Comisión "una conclusión de política económica coherentemente ligada al conjunto de aportes teóricos que constituyen la interpretación de la industrialización periférica".²²

Los teóricos de la CEPAL planteaban el mercado común como un objetivo de largo plazo. En una primera etapa experimental de 10 años sólo se trataría de crear en América Latina una zona preferencial en favor de su producción primaria e industrial con el propósito de alentar el intercambio recíproco. Al final de esta primera etapa se habrían eliminado las restricciones y se habría reducido de manera considerable el nivel promedio de los derechos arancelarios. La reducción no sería uniforme sino que se establecería por grupos de países y por categorías de productos. Esta distinción tendría por objeto tomar en cuenta los diferentes niveles de desarrollo de las economías latinoamericanas y las dificultades prácticas para aplicar las reducciones. Se trataría de adoptar un tratamiento diferencial por países tratando de igualar sus oportunidades frente a la integración. Se introduciría una gran flexibilidad en los procedimientos estableciendo cláusulas de escape o de salvaguardia durante la fase experimental a fin de resguardar la producción existente (primaria o industrial) de una competencia que pudiera acarrear grandes trastornos.

Frente a la preocupación de los países de obligarse a eliminar de forma súbita la protección, se planteó que la formación de la zona de libre cambio y el mercado común concerniera, sobre todo, a las actividades que tendrían que desarrollarse en el futuro. En este sentido, la reducción o la eliminación de derechos aduanales se aplicaría a industrias que no existían o que estaban en una fase incipiente de desarrollo. Por el contrario, en las industrias existentes se procedería con mucha prudencia para evitar perturbaciones.

Al término de los 10 años, una vez lograda la eliminación de las restricciones no arancelarias y una reducción considerable en el nivel medio de los derechos, se plantearía pasar a la creación del mercado común. Esta segunda etapa sería precedida de una nueva negociación entre los gobiernos de América Latina para determinar los medios necesarios para continuar reduciendo la protección aduanal. Un año después de la elaboración del estudio de la CEPAL sobre la integración regional, se firmó el Tratado de Montevideo, que creó una zona de libre cambio e instituyó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Los primeros países en suscribir dicho Tratado a inicios de 1960 fueron Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay. A estos pioneros se sumaron Colombia y Ecuador que se adhirieron a finales de ese mismo año, en tanto que Venezuela y Bolivia lo hicieron en 1966 y 1967, respectivamente.

No cabe la menor duda de la activa presencia de la CEPAL en el surgimiento de la integración latinoamericana, en la cual participó con el mismo rigor doctrinal con que ya evaluaba a finales de los cincuenta y principios de los sesenta el auge y la declinación del proceso de sustitución de importaciones. No cabe duda

tampoco del poco entusiasmo con que Estados Unidos y el FMI recibieron la iniciativa integradora latinoamericana.²³ Washington ponía severas condiciones para apoyar la iniciativa y sobre todo señaló que se opondría a cualquier acuerdo regional que no previera el financiamiento del comercio con monedas convertibles. Por su parte, el FMI manifestó su rechazo a lo que calificaba de "intentos autárquicos de América Latina" y a la posibilidad de creación de una unión latinoamericana de pagos, a cuyo estudio se abocaba la CEPAL con el apoyo del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA).²⁴

El Tratado de Montevideo, que entró en vigor en junio de 1960, preveía la eliminación de barreras tarifarias y no tarifarias en un plazo de 12 años. Cada país se comprometía a presentar anualmente una "lista nacional" de mercancías que serían objeto de una reducción o de una eliminación de tarifas. Sin embargo, el Tratado aceptaba que los productos considerados como sensibles podían ser dejados fuera de las listas nacionales. De igual modo, se establecieron "cláusulas de salvaguardia" que fijaban las circunstancias en que algún país podía excepcionalmente imponer las restricciones a la importación de productos procedentes de la zona para proteger algún sector amenazado de desaparición o para corregir algún desequilibrio en la balanza de pagos. La incorporación de medidas en favor de los países de menor desarrollo económico relativo entre los países de la zona es otro elemento importante del Tratado de Montevideo. Las economías en esa situación (Bolivia, Ecuador, Paraguay) serían apoyadas para estimular la instalación o la expansión de determinadas actividades productivas; reducir sus tarifas en condiciones más favorables; corregir eventuales desequilibrios en sus balanzas de pagos; proteger la producción nacional de bienes incorporados al programa de liberalización de importancia básica para su desarrollo; favorecer el financiamiento de las actividades productivas ya existentes o fomentar nuevas actividades, sobre todo industriales, e incentivar el crecimiento de la productividad mediante programas de asistencia técnica. El Tratado también preveía la posibilidad de los países de favorecer una gradual y creciente coordinación de sus políticas de industrialización gracias a acuerdos de complementación por sectores industriales.²⁵

Los logros de la ALALC fueron mínimos. Durante todo el programa de liberalización de la zona sólo 10% de los 9 200 ítems que componían el arancel total de la zona fue objeto de negociación. El porcentaje de los intercambios intrarregionales respecto de las transacciones totales de los 11 países de la ALALC no respondió a la esperanza que despertó en sus inicios el esfuerzo integrador. En efecto, ni por el lado de las exportaciones ni por el lado de las importaciones los resultados fueron satisfactorios. Las exportaciones intrazonales como porcentaje del to-

23. Raúl Grien, *La integración económica como alternativa inédita para América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 185-228.

24. Recuérdese que desde 1949 la CEPAL mencionó la posibilidad de contar con algún mecanismo compensador de pagos entre los países latinoamericanos.

25. Para más detalles acerca del Tratado de Montevideo véase R. Grien, *op. cit.*, pp. 247-252.

21. Octavio Rodríguez, *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, Siglo XXI, Editores, México, 1980, p. 170.

22. *Ibid.*

tal de exportaciones de los países de la ALALC pasó de 6.7% en 1961 a 10.1% en 1970 y 14% en 1980. Por lo que toca a las importaciones intrazonales los porcentajes correspondientes fueron de 7.3% en 1961, 11.2% en 1970 y 12.5% en 1980.²⁶

Las razones del fracaso de este primer esfuerzo integrador en América Latina han sido ampliamente reseñadas en la literatura especializada.²⁷ Mas allá de los sistemas políticos autoritarios y a menudo inestables y de las profundas desigualdades sociales y étnicas que alimentaron nacionalismos y clientelismos, la principal falla radica en que la integración se consideraba únicamente como un simple instrumento para dinamizar el proceso de industrialización por sustitución de importaciones. Dicho de otra manera, la integración no pretendía la construcción de un orden económico regional sino favorecer una industrialización que enfrentaba cada vez más obstáculos.²⁸ Ahora bien, como señala Oman,²⁹ las empresas transnacionales eran un actor fundamental de dicho proceso de industrialización. Gracias a ellas en los años cincuenta y sesenta se desarrollaron métodos fordistas de organización del trabajo y de la producción en los países latinoamericanos. En estas economías los salarios pagados en el sector manufacturero fordista o en el sector moderno en general no eran suficientes para generar una demanda interna que permitiera las economías de escala necesarias para producir a bajos costos. En ausencia de una reforma agraria en la mayoría de estos países, el crecimiento se acompañó por lo general de una distribución muy desigual de la riqueza y el ingreso nacional. Con un bajo nivel de ingreso promedio y una distribución desigual los productos del sector manufacturero moderno sólo eran accesibles a las capas más favorecidas de la población. Tomando en cuenta la importancia de las economías de escala en el cuadro de la producción fordista y el umbral mínimo de eficiencia de la producción que superaba el tamaño de la demanda interna, la producción en el sector moderno resultaba ineficaz comparada con los estándares imperantes en los países desarrollados. En estas condiciones, las industrias de sustitución de importaciones se sostenían con políticas económicas (obstáculos a la importación, tipo de cambio sobrevaluado, etcétera) que afectaban de manera

26. *Ibid.*, pp. 253-259.

27. *Ibid.*, pp. 361-396; Christian Deblock y Dorval Brunelle, "Les États-Unis et le régionalisme économique dans les Amériques", *Études Internationales*, núm. 2, junio de 1998, y Jaime de Melo, Claudio Montenegro y Arvind Panagariya, "L'intégration régionale hier et aujourd'hui", *Revue d'Économie du Développement*, núm. 2, 1993.

28. Como lo hacen notar Devlin y Ffrench-Davis: "Las iniciativas de integración económica que siguieron inmediatamente después de la segunda guerra mundial se insertaron en la estrategia de sustitución de importaciones predominante en la época. En efecto, los movimientos integradores de ese período se formularon en parte para mejorar la eficacia del modelo sustitutivo mediante la expansión de mercados nacionales muy protegidos". Robert Devlin y Ricardo Ffrench-Davis. "Hacia una evaluación de la integración regional en América Latina", *Comercio Exterior*, vol. 49, núm. 11, México, noviembre de 1999, p. 957.

29. Charles Oman, *Globalisation et régionalisation: quels enjeux pour les pays en développement?*, OCDE, París, 1994, pp. 47-54.

negativa las exportaciones de productos manufactureros y en algunos casos las producciones agrícolas comestibles destinadas al mercado nacional. Por su parte, las transnacionales favorecían los comportamientos oligopólicos: "acuerdos de distribución" y comportamientos de búsqueda de renta que desembocaban en una gran cantidad de reglamentos privados y públicos que frenaban la competencia. La imposición de precios de oligopolio permitía compensar graves ineficiencias y rigideces en el sector moderno fordista. A esto se sumaban varios obstáculos a la importación que favorecían a los pequeños artesanos y comerciantes de un sector informal en gestación.

En ese marco, a diferencia de lo que ocurrió en los países centrales durante "los gloriosos treinta", la producción moderna en serie no se combinó con un consumo interno masivo que condujera a un crecimiento autónomo. Los gobiernos de los países latinoamericanos, en lugar de alentar las exportaciones manufactureras para favorecer el crecimiento como lo hicieron algunos gobiernos asiáticos (Taiwan, Corea del Sur, Singapur), continuaron con la estrategia de sustitución tratando de superar el obstáculo de la insuficiente talla del mercado gracias a la constitución de mercados regionales. De ahí la proliferación en los años cincuenta y sesenta (así como a inicios de los setenta) de planes de integración regional destinados a sostener la industrialización sustitutiva para remediar la insuficiencia de la demanda.³⁰ Desgraciadamente, estos planes se enfrentaron a una fuerte resistencia por parte de las empresas nacionales que pocas veces disponían de la talla y de la capacidad para operar fuera de las fronteras nacionales. Igualmente, los planes se enfrentaron al rechazo de las transnacionales que preferían limitarse a actividades de búsqueda de renta en mercados nacionales muy protegidos en lugar de mejorar la eficiencia técnica de sus actividades racionalizándolas en el ámbito regional. A final de cuentas para ellas era preferible continuar operando en "compartimentos estancos",³¹ lo cual constituía un freno poderoso a los intercambios regionales. Así, por ejemplo, se prefería conservar dos fábricas que producían los mismos bienes si los precios de cesión interna y el nivel elevado de los precios al menudeo compensaban la ineficiencia de la producción en el ámbito nacional.³²

30. Además de la ALALC se pueden mencionar el Mercado Común Centroamericano, la Caricom y el Grupo Andino. Grien, *op. cit.*, tercera y cuarta partes.

31. Se comprueba, por ejemplo, que las transnacionales recurrían cada vez más a contratos de licencia (tanto con sus filiales como con empresas afiliadas cuyo capital era de origen nacional) con cláusulas que prohibían las exportaciones. Dichos contratos tampoco incitaban a innovar o racionalizar la producción en el lugar de implantación. Además, gran parte de las importaciones de piezas de recambio, bienes intermedios y tecnologías realizadas por aquéllas se hacía en la forma de intercambios en el interior de la empresa o entre las afiliadas, lo que permitía establecer precios de cesión interna. Oman, *op. cit.*, p. 118.

32. A este respecto resulta interesante la opinión del director general de una gran filial automovilística extranjera en México a finales de los sesenta: "La lógica económica quisiera que fusionáramos nuestras operaciones en la región, introduciendo cierta especialización en el interior de la empresa para los productos terminados, las

En economías tradicionalmente aisladas del mundo, marcadas por la corrupción y la intervención estatal, los proyectos integradores no pudieron prosperar. Los sectores en desventaja por la liberalización de los intercambios siempre lograron, organizándose en grupos de interés, adoptar reglamentos derogatorios o hacer fracasar los acuerdos de liberalización, preservando sus rentas económicas en detrimento de la colectividad.³³

Fuera de estas condiciones vinculadas a las características del proceso de industrialización en América Latina, el débil nivel de complementariedad económica entre los países de la región y la ausencia de *leadership*³⁴ terminaron por frenar la marcha hacia la integración. Los países de la ALALC revisaron el Tratado de Montevideo por primera vez en Caracas a finales de 1969. De ahí surgió el Protocolo de Caracas, que no sólo amplió el plazo del perfeccionamiento del programa de liberalización sino que redujo el alcance de las desgravaciones arancelarias anuales. Por las mismas razones que se mencionaron, el Plan de Acción 1970-1980 aprobado por la asamblea de representantes nacionales no se aplicaría. En 1978 en una reunión en Acapulco se declaró explícitamente el agotamiento del viejo tratado y de la ALALC. Se decidió elaborar un nuevo Tratado de Montevideo que daría origen a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). El nuevo Tratado de Montevideo de 1980, suscrito por los 11 países de la ALALC, perseguía el mismo objetivo que el precedente: formar un mercado común a largo plazo, pero su ambición de corto plazo era más modesta: crear una zona de preferencias tarifarias acompañada de disposiciones para el establecimiento de acuerdos sectoriales, bilaterales y subregionales. Estas disposiciones fueron importantes en la medida en que marcaron un cambio de enfoque: favorecer el acercamiento de los países sobre una base bilateral o subregional con el objetivo de que si aquéllos lo deseaban, ampliar los acuerdos firmados al conjunto de la región. En estas condiciones se impuso "la idea de una integración fragmentada y gradual".³⁵

piezas de recambio y los accesorios, en lugar de trabajar para una docena de mercados diferentes [...] Pero tal racionalización necesitaría una completa reorganización de nuestras instalaciones de fabricación y de montaje en el seno de la zona y de gastos del orden de varios cientos de millones de dólares [...] No tenemos ninguna razón para lanzarnos en operaciones financieras y tecnológicas gigantescas mientras los beneficios que obtenemos de las inversiones actuales sean relativamente satisfactorios con algunos fondos suplementarios y ajustes tecnológicos, tomando en cuenta el débil crecimiento de los mercados nacionales." Citado en Oman, *op. cit.*, p. 119. Para más detalles respecto a la responsabilidad de las transnacionales en el fracaso de la ALALC, véase Constantino Ianni, "La crisis de la ALALC y las corporaciones transnacionales", *Comercio Exterior*, vol. 22, núm. 12, México, diciembre de 1972.

33. No hay que olvidar que tomando en cuenta las características de los mecanismos de liberalización del comercio o de desgravación aduanal de la ALALC, la aprobación de los empresarios nacionales o extranjeros era esencial para el cumplimiento del Tratado. Ianni, *op. cit.*

34. La ausencia de *leadership* aumenta los costos de "regateo" en materia de compensaciones y complica la coordinación de los arreglos institucionales. Walter Mattli, *op. cit.*, p. 147.

35. Deblock y Brunelle, *op. cit.*, p. 295.

Más concretamente, este acuerdo es el inicio de un marco de negociación que tendrá por regla el pragmatismo. Los resultados de la ALADI no fueron mucho mejores que los de la ALALC. Las exportaciones intrazonales como porcentaje del total de las ventas externas de la zona pasaron de 13.1% en 1981 a 13.3% en 1991. Por su parte, las importaciones como porcentaje del total de la zona se elevaron de 13.3% en 1981 a 15.5% en 1991.³⁶ El débil comercio entre los países latinoamericanos no debe sorprender. De hecho, cuando estalló la crisis de la deuda a inicios de los ochenta el modelo de integración perseguido desde tiempo atrás perdió sentido al abandonar la sustitución de importaciones como estrategia de desarrollo para orientarlo hacia los mercados externos a la zona.³⁷ En estas circunstancias, si la integración regional prevalece en el futuro deberá ser compatible con la nueva estrategia de desarrollo "hacia el exterior", e incluso complementaria.

LOS ACUERDOS REGIONALES DE SEGUNDA GENERACIÓN EN AMÉRICA LATINA: EL TLCAN

La estrategia de desarrollo en América Latina cambió durante los años ochenta. De una estrategia de desarrollo orientada hacia el interior o introvertida se pasó a una estrategia de desarrollo orientada hacia el exterior o extrovertida. Esa mutación modificó de manera drástica la integración regional que comenzó a concebirse como otra vía hacia una mayor apertura de la economía mundial. Al lado de la liberalización unilateral y multilateral, la integración regional pasó a ser un instrumento adicional para abrir las economías a la competencia mundial. En este sentido la CEPAL considera que el nuevo regionalismo de los años noventa en América Latina es un "regionalismo abierto". Por "regionalismo abierto", se entiende "un proceso de creciente interdependencia económica regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir en lo posible un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente".³⁸ Para evaluar los acuerdos regionales de segunda generación en América Latina conviene reconocer que las condiciones de los años noventa son diferentes a las de los sesenta. No sólo el comercio mundial es mucho más abierto sino que los conceptos de desarrollo dominantes en América Latina son muy distintas. En los sesenta se trataba de favorecer una industrialización por sustitución de importaciones cerrando los mercados a las exportaciones de los países desarrollados. En los noventa la mayoría de los países latinoamericanos se habían embarcado de manera independiente en un vasto proceso de liberalización comercial unilateral, además de haberse adherido al

36. Grien, *op. cit.*, pp. 272-273.

37. Héctor Guillén Romo, *Los orígenes de la crisis en México*, ERA, México, 1983; Héctor Guillén Romo, *El sexenio de crecimiento cero*, ERA, México, 1990, y Héctor Guillén Romo, *La contrarrevolución neoliberal*, ERA, México, 1997.

38. CEPAL, *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas, Santiago, Chile, 1994, p. 8.

GATT. Este cambio de concepto ha repercutido en los acuerdos de integración regional. Ahora es posible establecer acuerdos Norte-Sur como el TLCAN, sin precedente en América Latina.

Los acuerdos de integración regional de los noventa y más particularmente el TLCAN suscriben lo que Aldo Ferrer³⁹ denomina "la visión fundamentalista de la globalización", según la cual "el dilema del desarrollo en un mundo global ha desaparecido"⁴⁰ ya que "en la actualidad, las decisiones principales no las adoptan hoy las sociedades y sus estados sino los agentes transnacionales".⁴¹ Así, en un mundo global, la identidad y la dimensión endógena de los espacios nacionales y regionales se disolverían en el océano del mercado mundial global. En estas condiciones se impondría adoptar políticas amistosas con los mercados, es decir, políticas funcionales a los intereses dominantes como son las políticas neoliberales del Consenso de Washington. Cualquier resistencia de las sociedades y de los sistemas políticos para ratificar las decisiones de los mercados se interpreta como una ingobernabilidad de la democracia.

El problema con esta visión fundamentalista, instalada como hegemónica a partir de la crisis de la deuda externa, es su incompatibilidad con un proceso profundo de integración regional como el europeo reduciéndola a una simple liberalización del intercambio de mercancías y de inversiones como en el caso del TLCAN. El TLCAN es una versión ampliada del Acuerdo de Libre Cambio firmado en 1989 entre Estados Unidos y Canadá.⁴² Dicho tratado, que entró en vigor el 1 de enero de 1994, compromete a México a emprender una liberalización del comercio y de la inversión parecida a la del Acuerdo de Libre Cambio entre Estados Unidos y Canadá. No obstante, el TLCAN va más lejos al incorporar cuestiones no tratadas en aquél, como la protección de los derechos de propiedad intelectual, las reglas contra las restricciones a la inversión extranjera (las obligaciones referentes al contenido nacional y a los resultados de exportación) y la aplicación a los servicios de transporte. De hecho, el TLCAN establece una zona de libre cambio más integradora que otras que se limitan al simple intercambio de mercancías. En efecto, a la movilidad de mercancías y servicios se suma la movilidad de los flujos de inversión directa y de capitales. Aunque no se pretende transformar la zona en una unión aduanal o en un mercado común, el TLCAN representa más que una zona de libre cambio clásica.

Las causas de los agrupamientos regionales y en particular del TLCAN han sido ampliamente tratadas en la literatura especializada. A este respecto, H. Burguinat distingue las razones oficiales y otras que explican la regionalización.⁴³

En los años noventa no se trata de agruparse para cerrarse y redinamizar la sustitución de importaciones sino de darse los

medios para sacar partido del crecimiento hacia afuera y participar plenamente en las negociaciones comerciales internacionales. A este respecto se evocaron tres razones oficiales:

a) Para los países económicamente pequeños, como México, signatario del TLCAN, el agrupamiento regional constituye el medio para estar presente en el mercado internacional con una talla mínima.

b) Para estos países el agrupamiento regional constituye una garantía para acceder a los mercados privilegiados de un gran vecino que forma parte de la agrupación. En el caso de México esto le permitiría consolidar la integración *de facto* o silenciosa al gran vecino del norte.⁴⁴

c) Para los grandes países, como Estados Unidos, el repliegue hacia lo regional constituye la respuesta a cierta decepción de los resultados obtenidos en las negociaciones comerciales multilaterales.

Al lado de estos motivos oficiales se han evocado otros menos explícitos. A este respecto se señala que los grandes países como Estados Unidos buscan reservarse los mercados que consideran suyos. Aunado a lo anterior, la idea de constituir una zona de influencia para resistir mejor a la competencia internacional y a los avances de la integración europea es uno de los objetivos no declarados del coloso del norte en el seno del TLCAN. La creación del TLCAN correspondería a la doctrina Monroe para el siglo XXI. Ésta constituiría una nueva fase en la tradición expansionista de Estados Unidos desde el siglo XIX. El TLCAN sería una etapa en el camino hacia la Iniciativa de las Américas, destinada a cubrir todo el continente con una zona de libre cambio.⁴⁵ La desaparición del bloque soviético da lugar a una competencia acentuada entre los tres polos de la triada: Estados Unidos, Europa y Japón. En esta perspectiva Washington crea los mecanismos que le permitirán establecer su influencia en el continente y neutralizar los otros polos. La idea de combinar la tecnología estadounidense, la mano de obra mexicana y los recursos naturales canadienses resulta muy atractiva.

Asimismo, se ha considerado el surgimiento de los agrupamientos regionales como un justo medio entre la nación y el mundo en su totalidad.⁴⁶ La nación representaría un cuadro económico y político demasiado estrecho para favorecer el desarrollo, en tanto que el mundo en su totalidad sería gigantesco para reconciliar la operabilidad de las fuerzas productivas y la de las relaciones sociales. Para las empresas, las estrategias productivas regionales tienen muchas ventajas: "El nivel regional representa hoy el punto de equilibrio entre rendimientos cre-

44. Al respecto no hay que olvidar que la relación bilateral entre Estados Unidos y Canadá por un lado y Estados Unidos y México por el otro eran, respectivamente, la primera y la tercera relación bilateral en el comercio mundial en 1994. La importancia de la relación bilateral entre Estados Unidos y sus vecinos se explica por la cercanía geográfica. Gérard Lafay, Colette Herzog, Michael Freudenberg y Deniz Ünal-Kesenci, *Nations et mondialisation*, Economica, París, 1999, p. 294.

45. Deblock y Brunelle, *op. cit.*, pp. 301-308.

46. Bernard Gerbier, "L'impérialisme géoéconomique", en Gérard Duménil y Dominique Lévy, *Le triangle infernal. Crise, mondialisation, financiarisation*, Actuel Marx, PUF, París, 1999.

39. Aldo Ferrer, *Hechos y ficciones de la globalización*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1997, pp. 24-27.

40. Aldo Ferrer, *op. cit.*, p. 24.

41. *Ibid.*

42. Oman, *op. cit.*, p. 131.

43. Henry Burguinat, *La tyrannie des marchés*, Economica, París, 1995, pp. 109-111.

cientes que provienen de los efectos de talla y de diseconomías de escala que resultan de las dificultades para controlar la gestión y comunicar.

“Lo regional permite reaccionar mejor al mercado tanto desde el punto de vista de la evolución de los gustos y de la incorporación de las innovaciones como de los plazos de entrega y del servicio después de la venta; asimismo, es un buen nivel de adaptación organizativa: hace posible explotar todas las potencialidades de la empresa y de su medio. En particular, permite reaccionar a la creación y a la evolución de bloques y acuerdos regionales”.⁴⁷

En el caso particular de México se ha insistido mucho en explicar la adhesión al TLCAN como una necesidad de “poner un cerrojo” a las reformas neoliberales de la década de los ochenta y principios de los noventa.⁴⁸ En efecto, para el gobierno de México se trataría de impedir que gobiernos futuros anularan el proceso de reformas neoliberales. Los esfuerzos de una mayor integración *de jure* con Estados Unidos se vieron como la voluntad de proteger las reformas frente a los grupos de presión (cámaras empresariales, sindicatos, partidos políticos) que podrían intentar actuar tanto en el ámbito político como por medio del mercado. Al mismo tiempo se interpreta la adhesión al Tratado como un mensaje enviado a los inversionistas nacionales y extranjeros en el sentido de que las reformas neoliberales serían irreversibles, lo que entrañaría una mayor credibilidad.

Con el propósito de apreciar la importancia del TLCAN es preciso tomar en cuenta algunos indicadores que muestran las ventajas comparativas de los socios de ese bloque en 1994, cuando entró en vigor el tratado.

1) El tratado firmado por Canadá, Estados Unidos y México debería lógicamente reforzar la complementariedad en América del Norte. Tanto Canadá como México considerados de manera consolidada efectúan la mayor parte de los intercambios con Estados Unidos. Por ramas la complementariedad es clara desde hace muchos años. Por el lado de la energía se manifiesta una desventaja para la economía estadounidense y una ventaja para sus vecinos. La situación se invierte en el caso de la mecánica, la química y los servicios. El fenómeno es más reciente en el caso de los vehículos, ya que la ventaja comparativa de Canadá y México resultante de la instalación de empresas transnacionales apareció apenas en los años ochenta.⁴⁹

2) El cruzamiento de los datos por rama con los grados de elaboración⁵⁰ permite conocer los puntos fuertes y débiles de Canadá y México en 1994. Entre los puntos fuertes se pueden citar las ramas energética y agroalimenticia. Entre los débiles la mecánica, la electrónica y la química. Por otra parte, la rama de vehículos ilustra la especialización de Canadá y México como importadores de piezas y exportadores de productos terminados

(automóviles y camiones) a partir de actividades de montaje implantadas en su territorio.⁵¹

3) El examen de la evolución de la especialización de Canadá y México de 1967 a 1994 arroja algunos resultados interesantes. Antes que nada destaca el ascenso espectacular del final de la cadena de la rama de vehículos desde 1967. No obstante, hay que hacer notar que la dependencia de Canadá y de México tiende a reducirse “hacia atrás” de esta rama (piezas de vehículos), lo que indica una tasa muy elevada de incorporación de valor agregado nacional. Las otras mejoras en la especialización afectan sobre todo a los productos primarios (petróleo bruto y productos agrícolas no comestibles). Por el lado de las evoluciones negativas en materia de especialización destaca el rubro de viajes.⁵²

4) La descomposición de las ventajas comparativas por rama y por país muestra que en la mayoría de las ramas el papel más importante lo tiene Canadá, cuya especialización influye en el conjunto de la zona en la mayoría de los casos. La ventaja de Canadá es más marcada en la rama agroalimenticia y en la de madera y papel. Su desventaja es más acentuada en la electrónica y los servicios. La especialización de México es muy diferente y se opone a la de Canadá en varias ramas: desventajas en la agroalimentaria y en la de madera y papel y ventajas en los servicios (turismo), así como en el material eléctrico y la electrónica gracias a las maquiladoras.⁵³

5) Si bien Canadá y México intercambian con Estados Unidos, la intensidad de su comercio mutuo es muy débil. Aquellos tienen un intercambio intenso con un número limitado de países. El socio comercial más importante de México es Estados Unidos seguido de lejos por algunos países latinoamericanos. En el caso de Canadá la situación es aún más radical, ya que su único socio comercial de importancia es Estados Unidos.⁵⁴

Para ubicar la especificidad del TLCAN respecto a la ALALC y a otras experiencias de integración en el mundo es preciso tomar en consideración varios hechos.

1) El TLCAN parece más conforme al espíritu liberal de apertura del artículo XXIV del GATT que lo que fue el regionalismo de primera generación como el de la ALALC.⁵⁵

2) Hay que negarse a discutir la integración de manera “abstracta y ahistórica”.⁵⁶ No se puede hacer abstracción del patrón de acumulación dominante ni de la política económica dominante en el momento de la integración. En tanto que la ALALC fue un mecanismo auxiliar de la industrialización sustitutiva, el TLCAN es un auxiliar de la industrialización impulsada por las exportaciones. En tanto que la primera se justificaba sobre todo

51. Lafay y otros, *op. cit.*, pp. 244-247.

52. *Ibid.*, p. 247.

53. *Ibid.*

54. *Ibid.*, pp. 307-308.

55. En el artículo XXIV del GATT se establece que un acuerdo preferencial puede ser aceptable en la medida en que elimine las barreras aplicables a la mayor parte del comercio entre los signatarios y siempre que no aumente la protección a terceros.

56. Pierre Salama, “América Latina: ¿integración sin desintegración?”, en *Riqueza y pobreza en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p. 78.

47. Gerbier, *op. cit.*, pp. 142-143.

48. Paul R. Krugman, *La mondialisation n'est pas coupable*, La Découverte, París, 1998, p. 162.

49. Lafay y otros, *op. cit.*, pp. 243-244.

50. Primario, manufactura de base, intermedios, equipo, mixtos, consumo y terciario.

con argumentos intervencionistas, el Tratado se justificaba principalmente con el paradigma neoliberal.

3) La zona de libre cambio de América del Norte que constituye una forma muy liberal de integración no se considera una etapa hacia una unión aduanal o un mercado común, que son formas intervencionistas de integración. En el caso del Mercado Común Europeo la liberalización comercial fue progresiva y seguida mucho después por la liberalización financiera. En el caso del TLCAN la liberalización comercial precedió brevemente la liberalización financiera.⁵⁷

4) La apertura drástica de las fronteras sin ningún tipo de medidas complementarias por parte del Estado o algún ente supranacional que ayude a reestructurar las empresas no competitivas, como aconteció en Europa, pone en marcha un proceso de destrucción creadora donde, como dice Salama, “es más lo destructivo que lo creativo”.⁵⁸

5) Como se señaló, México tenía un fuerte intercambio comercial con Estados Unidos resultado en buena medida de una liberalización comercial unilateral, aun antes de la entrada en vigor del TLCAN. En estas condiciones el interés por firmar un tratado se situaba más en el terreno de las inversiones directas y de las estrategias de las empresas transnacionales. Se trataba de reforzar el atractivo de una economía del Sur (la mexicana) para los agentes de la más poderosa economía del Norte. Así, lo que estaba en juego con la integración económica Norte-Sur no se situaba sólo en la escala de los intercambios comerciales según la concepción de la formación de una zona de libre comercio. Al lado de los intercambios comerciales hay que considerar los flujos de inversión y los movimientos de capital financiero ignorados por los enfoques tradicionales de la posguerra.⁵⁹

6) El enfoque de Viner, satisfactorio para explicar los acuerdos regionales como el de la ALALC en los años cincuenta y sesenta, resulta inadecuado para explicar el TLCAN. En efecto, las nuevas formas de integración regional como la del Tratado reposan principalmente sobre los flujos de inversión directa y de capitales y sobre redes internalizadas establecidas por las transnacionales. Además, la integración opera entre socios con un nivel de desarrollo muy diferente, lo que aleja de la condición de similitud de nivel de desarrollo fijada por Viner para asegurar el éxito de la integración.⁶⁰

7) A diferencia de la ALALC, que fue un proceso fracasado de integración *de jure*, en el caso del TLCAN se está ante una integración *de jure* o negociada que consolida una integración *de facto* o silenciosa.⁶¹

Dejando de lado las notables diferencias entre la ALALC y el TLCAN, la cuestión que se plantea es la de la relación entre el regionalismo de segunda generación surgido a finales del siglo pasado y la mundialización.

57. *Ibid.*, pp. 101-102.

58. *Ibid.*, p. 80.

59. Charles-Albert Michalet, *op. cit.*, pp. 113-124.

60. *Ibid.*

61. René Villarreal, *Liberalismo social y reforma del Estado: México en la era del capitalismo posmoderno*, Nacional Financiera-Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 249.

LA RELACIÓN ENTRE REGIONALISMO Y MUNDIALIZACIÓN

Un orden internacional con tres niveles está en vías de construcción. El nivel *nacional* con un Estado-nación, el nivel *regional* con dos o más estados nacionales y el nivel *mundial* con todos o casi todos los estados-nación del mundo. Cada uno de estos niveles se asocia a una forma de liberalización.

En el plano nacional corresponde la *liberalización unilateral* o unilateralismo. En este caso, los países toman medidas unilaterales para abrir sus economías convencidos de que es el mejor medio para elevar el bienestar de la nación. La *integración regional* se utiliza como un instrumento para abrir las economías a la competencia promoviendo el bienestar regional. En el caso del mundo se recurre al *multilateralismo* no para promover el bienestar de un país o una zona sino el del conjunto del mundo.⁶²

Con el ascenso de los bloques regionales, la cuestión que se plantea es la de su compatibilidad con el proceso de globalización o mundialización. No deja de intrigar la evolución paralela de dos procesos en apariencia contradictorios: la globalización y la regionalización. Dado que la globalización requiere del multilateralismo y que la regionalización podría implicar la “exclusión o discriminación de terceras partes, surge la interrogante de hasta qué grado y en qué condiciones son compatibles la integración regional y el sistema multilateral abierto de comercio e inversión”.⁶³

Debe recordarse que las relaciones comerciales internacionales se fundamentan en el principio de la cláusula de la nación más favorecida. A todo país exportador que se beneficia de este principio se le aplica la tarifa aduanal más favorable. Esta regla, incluida desde mediados del siglo XIX en numerosos acuerdos bilaterales en Europa, fue retomada en 1947 en el GATT y en 1995 en la OMC. Sin embargo, esta última, como en el pasado lo hizo el Acuerdo, tolera numerosas excepciones o derogaciones que permiten el establecimiento de acuerdos preferenciales discriminatorios.

62. Para los neoliberales de orientación hayekiana, los acuerdos que crean una zona de libre cambio o un mercado común constituyen técnicas de liberalización eficaces al igual que las negociaciones multilaterales mundiales como las del GATT o la OMC. Sin embargo, se trata de dos enfoques diferentes de la liberalización comercial. En tanto que en el caso de la Unión Europea estaríamos frente a un enfoque organizador y armonizador, en el caso del GATT y de la OMC nos encontraríamos frente a un enfoque más competitivo. Estos dos enfoques corresponderían a dos concepciones diferentes de la integración: integración de los mercados e integración de los productores. En el primer caso simplemente se liberalizan los intercambios como lo hace la OMC. Esto conduciría a un aumento de la competencia. En el segundo caso, el de la Unión Europea, se organiza la competencia con lo que a fin de cuentas se le destruiría, tratando de suprimir las diferencias entre los productores. Pascal Salin, *Libéralisme*, Odile Jacob, París, 2000, capítulo 19.

63. Wolfgang Michalski, “¿Son compatibles el multilateralismo y el regionalismo?”, en *México: transición económica y comercio exterior*, Bancomext-Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p. 415.

Más aún, los acuerdos regionales preferenciales son contrarios a los principios del multilateralismo, no sólo porque son una derogación al tratamiento de la nación más favorecida sino porque las negociaciones se realizan en una zona sin supervisión multilateral y el respeto de los acuerdos es vigilado y eventualmente sancionado en el ámbito zonal y no multilateral.

De cualquier manera es posible pensar que los acuerdos preferenciales representan un relevo al multilateralismo. En efecto, cierto número de foros regionales como la APEC (Cooperación Económica Asia-Pacífico) tiene por objeto favorecer la aplicación de reglas multilaterales. Algunos acuerdos regionales preferenciales reproducen las estructuras o incluso las reglas multilaterales. Así, por ejemplo, el TLCAN aparece como “una integración minimalista bastante cercana en su espíritu a los acuerdos bilaterales del siglo XIX”.⁶⁴ En este sentido se considera que la concepción americana de los acuerdos regionales no tiene relación con la visión de integración, incluso para algunos federalista, de Europa. “Se trata más de reproducir en el ámbito regional algunas de las modalidades de funcionamiento de la OMC o de anticipar la evolución de esta organización. Las estructuras del TLCAN, sus textos, sus procedimientos, reproducen los de la OMC. El conjunto está regulado por un procedimiento de solución de diferencias internas en la zona que funciona *grosso modo* como el de la OMC que se mantiene como una vía de recurso alternativa”.⁶⁵ Más aún, los acuerdos regionales pueden desempeñar un papel experimental sirviendo de laboratorio para soluciones multilaterales. Así, el TLCAN, que ha sido considerado como “la forma institucional más acabada de la liberalización y la desreglamentación ilimitadas” de la inversión extranjera, constituyó un banco de prueba del Acuerdo Multilateral sobre la Inversión (AMI).⁶⁶ Por “su claridad y profundidad”, los principios y disciplinas que garantizan en el capítulo XI del TLCAN la protección de la inversión extranjera sirvieron de modelo al AMI que se negoció y rechazó en la OCDE.⁶⁷

La creación de zonas regionales preserva la competencia del multilateralismo en el tratamiento de las relaciones interzonales. Además, en un sistema multilateral regido por la regla del consenso la creación de un número limitado de zonas integradas facilita la cooperación, lo que puede simplificar las relaciones comerciales.

Por otra parte, el multilateralismo puede observarse como un paso previo al regionalismo. A este respecto recordemos que la adhesión de México al GATT precedió a la creación de la zona

64. Siroën, *op. cit.*, p. 20.

65. *Ibid.*, p. 22.

66. “Observatoire de la mondialisation”, *Lumière sur l'AMI*, L'Esprit Frappeur, París, 1998, p. 12. Algunos autores consideran que México pagó cara su incorporación al TLCAN aceptando la inversión extranjera en áreas que tradicionalmente eran inaccesibles y permitiendo que en caso de disputas se pueda recurrir a foros internacionales rompiendo con la Doctrina Calvo que siempre había prevalecido en América Latina. Walter Mattli, *op. cit.*, pp. 182-183.

67. Jesús Silva Herzog, “El debate de la apertura comercial en las economías en desarrollo y desarrolladas de cara al siglo XXI”, en *México, transición económica y comercio exterior*, *op. cit.*, p. 209.


de libre comercio de América del Norte. Este país, tradicionalmente proteccionista, liberalizó de manera espectacular su comercio exterior tras su adhesión al GATT, lo que facilitó la firma del TLCAN. Por el contrario, en el pasado la ALALC, concebida como una alternativa a la liberalización multilateral, fracasó en América Latina. Se trataba de preservar una estrategia de desarrollo fundada en la sustitución de las importaciones con producción nacional o regional. Como se señaló, esa estrategia se enfrentó, entre otros, a problemas de talla industrial crítica y mercados internos insuficientes.

Finalmente, los acuerdos preferenciales regionales pueden considerarse como una respuesta a ciertas deficiencias del multilateralismo.⁶⁸

1) Las reglas de la OMC no han sido capaces de hacer frente al neoproteccionismo. En efecto, algunos países, sobre todo industrializados, recurren a numerosas prácticas para limitar las importaciones. A este respecto cabe señalar las barreras administrativas, los abusos de los derechos *antidumping*, los acuerdos de autolimitación de las importaciones, las normas de calidad o de presentación, los riesgos sanitarios o de contaminación, etcétera. No hay duda de que el ascenso del neoproteccionismo en Estados Unidos, que ni el GATT ni la OMC habían podido frenar, fue un factor que contribuyó a que Canadá y México firmaran un acuerdo de libre cambio con su vecino, rompiendo con su tradicional actitud de rechazo a este tipo de acuerdos.

2) El multilateralismo carece de una doctrina de la lealtad. Los estados y sus opiniones públicas temen que el frágil equilibrio entre ventajas e inconvenientes de la apertura comercial se pierda en virtud de prácticas que tienen por efecto más o menos directo mejorar la ventaja competitiva de algunos sectores: políticas de compresión salarial, normas de trabajo y ambientales laxas, etcétera. Frente a una ausencia de doctrina “multilateral” de la lealtad, se considera que los acuerdos de integración regional refuerzan y precisan las reglas de la lealtad. Así, por ejemplo, la ratificación del TLCAN sólo fue posible gracias a la introducción de anexos referentes a las normas de trabajo y al ambiente.

3) La experiencia ha demostrado que la cláusula de la nación más favorecida, instrumento poderoso para abrir las economías, puede paradójicamente conducir a reducir el grado de apertura deseable de la economía mundial. En este caso, los acuerdos regionales permiten justamente escapar a las obligaciones de la cláusula de la nación más favorecida, parapeto necesario pero en algunos casos contraproducente, sobre todo cuando el número de países beneficiarios aumenta.

En estas condiciones, se puede afirmar que es falso el debate entre partidarios del multilateralismo y partidarios del regionalismo. Son éstos dos formas complementarias para abrir las economías en escalas diferentes: mundial y regional. La multiplicación de los acuerdos regionales hace recordar que la apertura multilateral a los intercambios no es un fin en sí y que según las circunstancias otras vías pueden ser más eficaces para concurrir al fin último: la consolidación de la mundialización neoliberal. 

68. Siroën, *op. cit.*, pp. 72-76.