

## DE LA INTEGRACION CEPALINA Á LA INTEGRACION NEOLIBERAL EN AMERICA LATINA: DE LA ALALC AL TLCAN.

HECTOR GUILLEN ROMO\*

### RESUMEN

En este artículo se analiza la evolución del proceso de integración latinoamericano ilustrado con los casos de la ALALC y del TLCAN. Se examinan dichos procesos de integración en el cuadro de los modelos de acumulación que los gestaron. En el caso de la ALALC, la integración se considera como un instrumento para redinamizar el modelo de industrialización por sustitución de importaciones. En el caso del TLCAN, se la percibe como un instrumento para favorecer el nuevo modelo de desarrollo orientado hacia el exterior. Finalmente, se trata de demostrar que el debate entre regionalismo y multilateralismo es un falso debate, ya que ambas constituyen formas complementarias para abrir las economías a diferentes niveles (regional y mundial) con un mismo objetivo: la consolidación de la mundialización neoliberal.

\*Profesor del Departamento de Economía y de Gestión de la Universidad de París VIII.

*Email* : < [hector.guillen-romo@univ-paris8.fr](mailto:hector.guillen-romo@univ-paris8.fr) > < [h.guillen@wanadoo.fr](mailto:h.guillen@wanadoo.fr) >

## 1) LA TEORÍA DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA.

El término integración –señaló hace muchos años François Perroux<sup>1</sup>– ocupa un buen lugar en la jerarquía de términos oscuros y sin belleza utilizados en las discusiones económicas. Dicho término cuenta con numerosos sinónimos: recomponer, acoplar, combinar, adherir ó sumar. De ahí que se imponga necesariamente una definición de lo que se recompone, acopla, combina, adhiere ó suma por medio de la integración. Á este respecto, la integración puede ser diversa: de espacios geográficos, cultural, social, económica, etc.<sup>2</sup>

Como es evidente, la existencia del término integración económica supone la de su antónimo: la desintegración económica entendida como ruptura de cohesión. Es en este sentido que el economista alemán W. Röpke utiliza por primera vez el término desintegración en un artículo publicado en 1939 y ampliado para su publicación como libro tres años más tarde.<sup>3</sup>

Es en la posguerra que el concepto de integración económica irrumpe profusamente en la literatura especializada. Una de las primeras definiciones de la integración es dada por J. Tinbergen. Para él, “la integración es la creación de la estructura más deseable de la economía internacional mediante la remoción de los obstáculos artificiales a su operación óptima y la introducción deliberada de todos los elementos deseables de coordinación y de unificación”<sup>4</sup>. Así, para el economista holandés la eliminación de las prácticas e instituciones restrictivas y la instauración de la libertad en las transacciones económicas entre los diferentes países es el signo distintivo de su integración.

Para G. Haberler, la integración se define por “relaciones económicas más estrechas entre las áreas a las que concierne la libre circulación de los factores de producción y la coordinación de las políticas económicas con el propósito de favorecer la igualación de los precios de los productos y los servicios”.<sup>5</sup> Así, Haberler insiste en la referencia al intercambio libre y la política de coordinación sólo la define por la igualación de los precios (tomando en cuenta los costos de transporte) que se logra en condiciones estáticas, aunque puede plantearla en un modelo de crecimiento equilibrado y óptimo.

Según B. Balassa, la integración económica es al mismo tiempo un fenómeno dinámico y estático que debe ser considerado a la vez como un proceso y un estado de cosas. La integración económica es un proceso que lleva a la eliminación progresiva de las diferentes prácticas discriminatorias y un estado de cosas que se caracteriza por la ausencia de dichas prácticas.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> François Perroux, « Les forces d'intégration et le type d'intégration » en L'Europe sans rivages (1954) Grenoble, PUG, 1990, p. 429.

<sup>2</sup> Una presentación exhaustiva del uso del término integración en economía se encuentra en Fritz Machlup, Á History of Thought on Economic Integration, Nueva York, Columbia University Press, 1977.

<sup>3</sup> Wilhem Röpke, International Economic Desintegration, Edimburgo, Hodge, 1942.

<sup>4</sup> Jan Tinbergen, International Economic Integration, Amsterdam, Elsevier, 1954.

<sup>5</sup> G. Haberler, « Integration and growth of the World Economy », The American Economic Review, marzo 1965.

<sup>6</sup> Bela Balassa, The Theory of Economic Integration, Londres, George Allen and Unwin, 1962.

Las definiciones tradicionales de integración manifiestan -según Perroux- la dificultad que tiene la teoría tradicional para interpretar hechos que no están a su alcance.<sup>7</sup> En dicha teoría, se reduce la integración a la eliminación de obstáculos al intercambio, se subrayan los hechos del mercado y del intercambio y no los de la producción, y se hace alusión o una mención explícita a la maximización (optimización) en el sentido tradicional del equilibrio walraso-paretiano.<sup>8</sup>

En este contexto, la teoría tradicional analiza las condiciones favorables a una integración económica eficaz. Entre estas se enumeran las siguientes:

- la complementariedad de las economías;
- la proximidad geográfica;
- la compatibilidad de los valores socioculturales y político económicos;
- la existencia de grupos organizados favorables a la integración;
- 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 5 niveles en la escala de integración internacional: 1) Zona de Libre Cambio; 2) Unión Aduanal; 3) Mercado Común; 4) Mercado Único; 5) Unión Económica y Monetaria.

En la zona de libre cambio, los derechos aduanales y las restricciones cuantitativas sobre los bienes y servicios son suprimidas entre los países asociados. Por el contrario, cada país miembro mantiene su propio sistema aduanal con 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 ser excluidos del libre cambio. En algunos casos se excluyen los productos agrícolas y en otros los servicios financieros. En el caso de los servicios financieros 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 son liberalizados, los servicios financieros vinculados a dichos movimientos tampoco lo son.

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

En las zonas de libre cambio y en las uniones aduanales, la integración sólo concierne los intercambios de bienes y eventualmente ciertos servicios. Ni los

---

<sup>7</sup> F. Perroux, « Una interpretación crítica del proceso europeo de integración y desarrollo » en L'Europe sans rivages, op cit.; p 766.

<sup>8</sup> 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.

movimientos de trabajadores ni los movimientos de capitales (con sus servicios financieros asociados) son liberalizados. El establecimiento de un mercado común consiste precisamente en liberalizar el mercado de trabajo y el de capitales de los países miembros.

En el caso del mercado único todos los mercados (incluso los públicos) y la competencia en el interior de las economías son unificados. 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 miembros sean las mismas para todas las empresas o consumidores cualesquiera que sea el país de origen.

Una vez la unión económica alcanzada, los países miembros pueden buscar la unión monetaria, la que, sin embargo, sería imposible sin la convergencia de las políticas macroeconómicas. La unión monetaria lleva a la instauración de una política monetaria común aplicada por una banca central y a la adopción de una moneda común. Tres condiciones deben ser cumplidas para que haya una unión monetaria: la convertibilidad entre las monedas de los países miembros, la libertad total para los movimientos de capital y la irrevocabilidad de los tipos de cambio. Para que estas tres condiciones sean cumplidas, se necesita una política monetaria común (política de tipo de cambio con 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 efectos estáticos fueron analizados por Viner para el caso de la unión aduanal<sup>9</sup>. A este respecto, Viner propone distinguir los efectos de creación de comercio ("trade creation") de los efectos de desviación de comercio ("trade diversion"). Se habla de creación de comercio 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 substituye 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 tiene un impacto sobre la satisfacción del consumidor final, ya que le ofrece un

---

<sup>9</sup> Jacob Viner, The Customs Union Issue, Nueva York, Stevens and Sons Ltd, 1950.

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.

Todos estos factores dinámicos positivos conducirán a un crecimiento del PIB y del empleo pero deberán ser comparados 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 produce una transferencia de actividades de un país a otro, pero sobre todo a los países de bajos salarios. Con esto hay un riesgo de ajuste hacia la baja de la protección social. Finalmente, se produce 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”<sup>10</sup>. 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 tiene una 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)?<sup>11</sup>

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<sup>12</sup>.

El punto de partida de Perroux 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 esta al servicio de la población de los dos territorios. En el caso de la integración de dos territorios y dos economías desiguales, la

---

<sup>10</sup> Paul R. Krugman y Maurice Obstfeld, Economie Internationale, Bruselas, De Boeck Université, 1995. p236.

<sup>11</sup> Jean-Marc Siroën, La régionalisation de l'économie mondiale, Paris, La Découverte, 2000 p 41-42.

<sup>12</sup> F. Perroux, « Una interpretación crítica del proceso europeo de integración y desarrollo ». op cit.

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 este 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 contexto en que esta se realiza. La teoría neoclásica tradicional, pone el énfasis en 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 nos acercamos a 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 efectos 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 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 y/o por las grandes unidades de producción y sus aliados, no tiene ninguna posibilidad de poner el aparato productivo al servicio de las poblaciones. Para Perroux, si no se actúa gracias a una política de integración que comporte acciones positivas de promoción de “unidades motrices” (firmas 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 por varias razones entre las que destaca 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 firmas.<sup>13</sup>

Tomando en cuenta estas limitaciones, nuestro objetivo es analizar las integraciones de primera y segunda generación en América Latina.

---

<sup>13</sup> Charles Albert Michalet, La Séduction des Nations ou Comment attirer les investissements, Paris, Economica, 1999. p 113-124.

## 2) LOS ACUERDOS REGIONALES DE PRIMERA GENERACION EN AMERICA 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 en el Informe de la CEPAL "se sienta 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"<sup>14</sup>. Pero es en un trabajo de Prebisch publicado por la CEPAL a mediados de los cincuenta donde se aborda con más consistencia la problemática de la integración<sup>15</sup>. En dicho trabajo se señala que la industrialización se está desarrollando en "compartimentos estancos" con muy escaso intercambio de productos industriales entre los países latinoamericanos. Estos compartimentos estancos se acompañan de una producción a costos elevados debido a la estrechez del mercado nacional.

En tanto el proceso de sustitución abarcaba solo 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 los países latinoamericanos facilitaría la especialización con sus consabidas ventajas. Sin embargo, no bastaría con liberalizar el intercambio para que surgiera una corriente satisfactoria de intercambio 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 solo se producen en cuantía importante en unos países y no en otros"<sup>16</sup>. 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 otros países.

Por otro lado, como lo hizo notar Anibal Pinto<sup>17</sup>, en la década de los cincuenta se vuelve cada vez más evidente la gran contradicción del desarrollo hacia adentro: las transformaciones de la industrialización substitutiva no afectan al sector exportador. Este se mantiene fuertemente concentrado y especializado en la producción de un pequeño número de productos primarios destinados

---

<sup>14</sup> Mateo Magariños, Diálogos con Raúl Prebisch, México, Banco Nacional de Comercio Exterior- Fondo de Cultura Económica, 1991, p 147-148.

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

<sup>16</sup> Ibid. p 77-79.

<sup>17</sup> Anibal Pinto, « El pensamiento de la CEPAL y su evolución » en Anibal Pinto, América Latina : una visión estructuralista, México, Facultad de Economía- UNAM, 1991. p 293-296.

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<sup>18</sup>.

El mayor dinamismo de la industrialización substitutiva que redundaba en una demanda creciente de importaciones se enfrentó con una lenta expansión del sector exportador tradicional. El desarrollo “hacia adentro” se veía frenado no sólo por las limitaciones de la capacidad para importar sino porque se tornaba más difícil a medida que se superaban las etapas de substitución “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. Por otro lado, se imponía ampliar el tamaño de los mercados nacionales con el propósito de satisfacer los requerimientos básicos que permitirían avanzar hacia etapas superiores de la industrialización. Con respecto al primer punto, la tarea consistía en volver más dinámico el comercio exterior gracias al aumento de las exportaciones tradicionales y a la colocación de productos industriales en el mercado mundial. Con respecto al segundo punto, el desafío consistía en incorporar al mercado interno las poblaciones o áreas marginadas.

Para Anibal Pinto, estas acciones aunque necesarias resultaban insuficientes por lo que se requería de la integración regional como el instrumento indispensable e irremplazable para una transformación cualitativa de la realidad.

Así en 1959 la CEPAL plantea la estrategia de la integración regional como una de las posibilidades para resolver el estrangulamiento externo<sup>19</sup>. Se considera que la expansión del comercio entre los países de América Latina va a ampliar los mercados reducir los costos y permitir afrontar la competencia con el resto del mundo<sup>20</sup>. Se trataría de aprovechar las ventajas que representa el importante mercado latinoamericano sin sacrificar las posibilidades de desarrollo de los países de más bajo nivel ingreso.

La creación de un mercado común tendría la ventaja de ir más lejos en el proceso de substitución 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

---

<sup>18</sup> Raúl Prebisch, « Reflexiones sobre la integración económica latinoamericana », Comercio Exterior, noviembre, 1961.

<sup>19</sup> CEPAL, Mercado Común Latinoamericano, México, 1959.

<sup>20</sup> 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 hacia Europa. Walter Mattli, The Logic of Regional Integration, Cambridge University Press, 1999. p 140.



importaciones, pero estas provendrían en buena medida de otros países de dicho mercado.

Como señalamos en la primera parte de este artículo, para la economía neoclásica estándar 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 se trata simplemente de tomar en cuenta estáticamente los efectos de la integración sobre 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 los desequilibrios propios del desarrollo hacia adentro”<sup>21</sup>. En estas condiciones, la integración regional representa para la CEPAL “una conclusión de política económica coherentemente ligada al conjunto de aportes teóricos que constituyen la interpretación de la industrialización periférica”<sup>22</sup>.

Para los teóricos de la CEPAL, el mercado común se planteaba como un objetivo de largo plazo. En una primera etapa experimental de diez años se trataría simplemente 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 en forma 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 objetivo tomar en cuenta los diferentes niveles de desarrollo de los países latinoamericanos 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 verse obligados a eliminar de forma súbita la protección se planteó que la formación de la zona de libre cambio y el futuro 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 aplicará 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 diez años una vez lograda la eliminación de las restricciones no arancelarias y una reducción substancial 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 latinoamericanos

---

<sup>21</sup> Octavio Rodríguez, *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, México, Siglo XXI, 1980. p 170.

<sup>22</sup> Idem.

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 firma el Tratado de Montevideo que crea una zona de libre cambio e instituye 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 países pioneros, se sumaron Colombia y Ecuador que adhieren a finales de ese mismo año, en tanto que Venezuela y Bolivia lo hacen en 1966 y 1967 respectivamente.

No cabe la menor duda de la presencia muy activa de la CEPAL en el surgimiento de la integración latinoamericana a la cual participó con el mismo rigor doctrinal con que ya evaluaba a finales de los 50 y principios de los 60 el auge y la declinación del proceso de substitución de importaciones. No cabe duda tampoco del poco entusiasmo con que los Estados Unidos y el FMI recibieron la iniciativa integradora latinoamericana.<sup>23</sup> Los Estados Unidos ponían severas condiciones para apoyar la iniciativa y sobre todo señalaron que se opondrían a cualquier acuerdo regional que no contemplara el financiamiento del comercio con monedas convertibles. Por su parte, el FMI manifestó su rechazo a lo que calificaron de “intentos autárquicos de América Latina” y a la posibilidad de creación de una Unión Latinoamericana de Pagos, a cuyo estudio se estaba abocando la CEPAL con el apoyo del CEMLA (Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos).<sup>24</sup>

En el Tratado de Montevideo que entró en vigor en junio de 1960 se 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. Igualmente se establecieron “cláusulas de salvaguardia” que fijaban las circunstancias en las 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. Los países de menor desarrollo económico relativo (Bolivia, Ecuador, Paraguay) serían apoyados para: estimular la instalación o la expansión de determinadas actividades productivas; reducir sus tarifas en condiciones más favorables; corregir eventuales desequilibrios en su balanza de pagos; proteger la producción nacional de productos incorporados al programa de liberalización que sean de importancia básica para su desarrollo; favorecer el financiamiento de las actividades productivas ya existentes o fomentar nuevas actividades, sobre todo industriales y finalmente incentivar el crecimiento de la productividad en

---

<sup>23</sup> Raúl Grien, La integración económica como alternativa inédita para América Latina, México, Fondo de Cultura Económica, 1994. p 185-228.

<sup>24</sup> Recordemos que desde 1949, la CEPAL mencionó la posibilidad de contar con algún mecanismo compensador de pagos entre los países latinoamericanos.

tales países con programas de asistencia técnica. El Tratado contemplaba también la posibilidad para los países de favorecer una gradual y creciente coordinación de sus políticas de industrialización gracias a acuerdos de complementación por sectores industriales.<sup>25</sup>

Los logros de la ALALC fueron mínimos. Durante todo el programa de liberalización de la zona solamente el 10% de los 9200 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 suscitó 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 total de exportaciones de los países de la ALALC pasa de 6.7% en 1961, a 10.1% en 1970 y 14.0% 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.<sup>26</sup>

Las razones del fracaso de este primer esfuerzo integrador en América Latina han sido ampliamente repertoriadas en la literatura especializada.<sup>27</sup> 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 concebía únicamente como un simple instrumento para redinamizar 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.<sup>28</sup> Ahora bien, como señala Oman<sup>29</sup> las firmas multinacionales (FM) constituían un actor fundamental de dicho proceso de industrialización. Gracias a ellas en los años 50 y 60 se desarrollaron métodos fordistas de organización del trabajo y de la producción en los países latinoamericanos. En estos países, 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 de la riqueza y del ingreso nacional muy desigual. Con un bajo nivel de ingreso promedio y una distribución desigual los productos del sector manufacturero moderno solo eran accesibles a las capas más favorecidas de la población. Tomando en cuenta la importancia de las

---

<sup>25</sup> Para más detalles acerca del Tratado de Montevideo véase R. Grien. Op cit p 247-252.

<sup>26</sup> Grien. Op cit p 253-259.

<sup>27</sup> Grien. Op cit p 361-396. Véase también Christian Deblock y Dorval Brunelle, "Les Etats-Unis et le régionalisme économique dans les Amériques" en Etudes Internationales N°2, junio 1998; Jaime de Melo, Claudio Montenegro y Arvind Panagariya, "L'intégration régionale hier et aujourd'hui" en Revue d'Economie du développement N°2, 1993.

<sup>28</sup> 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 periodo se formularon en parte para mejorar la eficacia del modelo substitutivo mediante la expansión de mercados nacionales muy protegidos". Roberto Devlin y Ricardo Ffrench-Davis. "Hacia una evaluación de la integración regional en América Latina" Comercio Exterior, noviembre 1999. p 957.

<sup>29</sup> Charles Oman, Globalisation et Régionalisation : quels enjeux pour les pays en développement ? , Paris, OCDE, 1994. p 47-54.

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 eran sostenidas con políticas económicas (obstáculos a la importación, tipo de cambio sobrevaluado, etc.) que afectaban negativamente las exportaciones de productos manufactureros y en algunos casos las producciones agrícolas comestibles destinadas al mercado nacional. Por su parte, las FM, actores fundamentales del proceso de industrialización, 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 este contexto, 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 50 y 60 (así como a inicios de los 70) de planes de integración regional destinados a sostener la industrialización substitutiva para remediar la insuficiencia de la demanda.<sup>30</sup> 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 enfrentaron el rechazo de las FM que preferían limitarse a actividades de búsqueda de renta en el seno de 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”.<sup>31</sup> La compartimentalización del mercado operada por las FM constituía un freno poderoso a los intercambios regionales. Así, por ejemplo, se prefería conservar dos fabricas 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.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> Además de la ALALC se pueden mencionar el Mercado Común Centroamericano, el Caricom y el Grupo Andino. Grien, Op cit . Tercera y Cuarta Parte.

<sup>31</sup> Se constata por ejemplo, que las FM recurrían cada vez mas a contratos de licencia (tanto con sus filiales como con empresas afiliadas cuyo capital era de origen local) comportando cláusulas que prohibían las exportaciones. Dichos contratos tampoco incitaban a innovar o a racionalizar la producción en el lugar de implantación. Además una gran parte de las importaciones de piezas de recambio, bienes intermedios y tecnologías realizadas por las FM se hacía bajo 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.

<sup>32</sup> A este respecto resulta interesante la opinión del director general de una gran filial automotriz extranjera en México a finales de los 60: “ La lógica económica quisiera que fusionáramos nuestras operaciones en la región, introduciendo una cierta especialización en el interior de la empresa para los productos terminados, las piezas

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

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<sup>34</sup> terminarían por frenar la marcha hacia la integración.

Los países de la ALALC revisan el Tratado de Montevideo una primera vez en Caracas a finales de 1969. De ahí surge el Protocolo de Caracas que no sólo amplía el plazo del perfeccionamiento del programa de liberalización sino que redujo el alcance de las desgravaciones arancelarias anuales. Por las mismas razones que mencionamos anteriormente, el Plan de Acción 1970-1980 aprobado por la asamblea de representantes nacionales no será aplicado. En 1978 en una reunión en Acapulco se declara explícitamente el agotamiento del viejo tratado y de la ALALC. Se decide elaborar un nuevo tratado de Montevideo que dará origen a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). El nuevo Tratado de Montevideo de 1980, suscrito por los 11 países de la ALALC, persigue el mismo objetivo que el precedente (formar un mercado común a largo plazo) pero su ambición a corto plazo es más modesta. Se tratará simplemente de crear una zona de preferencias tarifarias acompañada de disposiciones para el establecimiento de acuerdos sectoriales, bilaterales y subregionales. Estas disposiciones son importantes en la medida en que marcan un cambio de enfoque: se procurara favorecer el acercamiento de los países sobre una base bilateral o subregional con el objetivo de, si los países lo desean, ampliar los acuerdos firmados al conjunto de la región. En estas condiciones es “la idea de una integración fragmentada y gradual que se impone”<sup>35</sup>. 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 exportaciones de la zona pasan de 13.1% en 1981 a 13.3% en 1991. Por su parte, las

---

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 satisfactorias 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 con respecto a la responsabilidad de las FM en el fracaso de la ALALC véase Constantino Ianni “La crisis de la ALALC y las corporaciones transnacionales” Comercio Exterior, diciembre 1972.

<sup>33</sup> 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 y/o extranjeros era esencial para el cumplimiento del Tratado. Ianni, op cit.

<sup>34</sup> 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 p147.

<sup>35</sup> Deblock y Brunelle. Op cit p 295.

importaciones como porcentaje del total de importaciones de la zona pasan de 13.3% en 1981 a 15.5% en 1991.<sup>36</sup>

El débil comercio entre los países latinoamericanos no debe sorprender. De hecho, cuando estalla la crisis de la deuda a inicios de los 80 (crisis que como sabemos precipita los países de América Latina en la década pérdida) el modelo de integración perseguido desde mucho tiempo atrás pierde sentido al abandonar la substitución de importaciones como estrategia de desarrollo orientándose hacia los mercados externos a la zona.<sup>37</sup> En estas circunstancias, si la integración regional debiera aun prevalecer en el futuro, debiera serlo de manera compatible e incluso complementaria con la nueva estrategia de desarrollo “hacia el exterior”.

### 3) LOS ACUERDOS REGIONALES DE SEGUNDA GENERACION EN AMERICA LATINA: EL CASO DEL TLCAN.

La estrategia de desarrollo en América Latina cambia durante los años ochenta. De una estrategia de desarrollo orientada hacia el interior o introvertida se pasa a una estrategia de desarrollo orientada hacia el exterior o extrovertida. La mutación de la estrategia de desarrollo modificó de manera drástica la integración regional que comenzó a contemplarse como una vía más hacia una mayor apertura de la economía mundial. Al lado de la liberalización unilateral y multilateral, la integración regional pasa 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 90 en América Latina es un “regionalismo abierto”. Por “regionalismo abierto” se entiende “un proceso de creciente interdependencia económica a nivel 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”<sup>38</sup>. Para evaluar los acuerdos regionales de segunda generación en América Latina conviene reconocer que las condiciones de los años 90 son diferentes a las de los años 60. No sólo el comercio mundial es mucho más abierto sino que las concepciones de desarrollo dominantes en América Latina son muy diferentes. En los 60 se trataba de favorecer una industrialización por substitución de importaciones cerrando los mercados a las exportaciones de los países desarrollados. En los 90, la mayoría de los países latinoamericanos se habían embarcado de manera independiente en un vasto proceso de liberalización comercial unilateral, además de haber adherido al GATT. Este cambio de concepción ha repercutido en los acuerdos de integración regional. Ahora es posible establecer acuerdos Norte-Sur como el TLCAN que no existían en América Latina.

---

<sup>36</sup> Grien. Op cit. P 272-273.

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

<sup>38</sup> CEPAL, El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1994. p 8.

Los acuerdos de integración regional de la década de los 90 y más particularmente el TLCAN suscriben a lo que Aldo Ferrer<sup>39</sup> denomina “la visión fundamentalista de la globalización”. Según esta, “el dilema del desarrollo en un mundo global ha desaparecido”<sup>40</sup>, ya que “en la actualidad, las decisiones principales no las adoptan hoy las sociedades y sus estados sino los agentes transnacionales”<sup>41</sup>. 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 visión hegemónica a partir de la crisis de la deuda externa es que resulta incompatible 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 los Estados Unidos y el Canadá.<sup>42</sup> Dicho tratado, que entró en vigor el 1ro de enero de 1994, compromete a México a implementar una liberalización del comercio y de la inversión parecida a la del Acuerdo de Libre Cambio entre los Estados Unidos y el Canadá. No obstante, el TLCAN va más lejos al incorporar cuestiones no tratadas en el acuerdo bilateral entre el Canadá y los Estados Unidos. Entre estas destacan la protección de los derechos de propiedad intelectual, las reglas contra las restricciones a la inversión extranjera (las obligaciones referentes al contenido local 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<sup>43</sup> distingue las razones oficiales y otras que explican la regionalización.

---

<sup>39</sup> Aldo Ferrer, Hechos y Ficciones de la Globalización, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1997. p 24-27.

<sup>40</sup> Aldo Ferrer, Op cit p 24.

<sup>41</sup> Idem.

<sup>42</sup> Oman, Op cit p 131.

<sup>43</sup> Henry Burguinat, La tyrannie des marchés, Paris, Economica, 1995. p 109-111.

En los años 90 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 poder participar plenamente en las negociaciones comerciales internacionales. A este respecto se evocaron oficialmente tres razones:

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

-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 los Estados Unidos.<sup>44</sup>

-Para los grandes países como los Estados Unidos el repliegue hacia lo regional constituye la respuesta a una 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 los 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. Esta constituiría una nueva etapa en la tradición expansionista de los Estados Unidos desde el siglo XIX. El TLCAN sería una etapa en el camino hacia la Iniciativa para las Américas<sup>45</sup> destinada a cubrir todo el continente con una zona de libre cambio. La desaparición del bloque soviético da lugar a una competencia acentuada entre los tres polos de la triada: Estados Unidos, Europa y Japón. Es en esta perspectiva que Washington crea los mecanismos que le permitirán establecer su influencia en el continente y neutralizar los otros polos. En este contexto, la idea de combinar la tecnología americana, 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.<sup>46</sup> La nación representaría un cuadro económico y político demasiado estrecho para favorecer el desarrollo, en tanto que el mundo en su totalidad sería demasiado gigantesco para reconciliar la operatividad de las fuerzas productivas y la de las relaciones sociales. Para las empresas, las estrategias productivas regionales tienen muchas ventajas:

---

<sup>44</sup> A este 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, Paris, Economica, 1999. p 294.

<sup>45</sup> Deblock y Brunelle. Op cit. p 301-308.

<sup>46</sup> Bernard Gerbier, « L'impérialisme géoéconomique » en Le triangle Infernal. Crise, mondialisation, financiarisation. (Coordinado por Gérard Duménil y Dominique Lévy), Paris, Actuel Marx, PUF, 1999.



“-El nivel regional representa hoy el punto de equilibrio entre rendimientos crecientes que provienen de los efectos de talla y de deseconomías de escala que resultan de las dificultades para controlar la gestión y comunicar.

-El nivel regional permite reaccionar mejor al mercado tanto desde el punto de vista de la evolución de los gustos, de la incorporación de las innovaciones como de los plazos de entrega y del servicio después de la venta

-El nivel regional es un buen nivel de adaptación organizativa: permite explotar todas las potencialidades de la empresa y de su medio ambiente. En particular, permite reaccionar a la creación y a la evolución de bloques y acuerdos regionales”<sup>47</sup>.

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.<sup>48</sup> 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 los Estados Unidos fueron vistos 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 TLCAN como un mensaje enviado a los inversionistas nacionales y extranjeros en el sentido de que las reformas neoliberales serían irreversibles, lo que ocasionaría un suplemento de 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 del TLCAN en 1994 año en que entró en vigor el tratado:

-El tratado firmado por Estados Unidos, Canadá y México debería lógicamente reforzar la complementariedad en América del Norte. Tanto Canadá como México considerados de manera consolidada (“vecinos de los Estados Unidos”) efectúan la mayor parte de los intercambios con los Estados Unidos. A nivel de ramas la complementariedad es clara desde hace muchos años. Por el lado de la energía se constata una desventaja para los Estados Unidos 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 FM extranjeras solo apareció durante los años 80<sup>49</sup>;

-El cruzamiento de los datos a nivel de rama con los estadios elaboración<sup>50</sup> permite conocer los puntos fuertes y débiles de Canadá y México (“vecinos de los Estados Unidos”) en 1994. Entre los puntos fuertes se pueden citar la rama energética y la agroalimenticia. Entre los puntos débiles cabe señalar 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 implantados en su territorio<sup>51</sup>;

---

<sup>47</sup> Gerbier Op cit, p 142-143.

<sup>48</sup> Paul R. Krugman, La mondialisation n'est pas coupable, Paris, La Découverte, 1998. p 162.

<sup>49</sup> Lafay y otros, Op cit p 243-244.

<sup>50</sup> Primario, manufactura de base, intermedios, equipo, mixtos, consumo y terciario.

<sup>51</sup> Lafay y otros, Op cit p 244-247.

-El examen de la evolución de la especialización de Canadá y México (“vecinos de los Estados Unidos”) entre 1967 y 1994 arroja algunos resultados interesantes. Antes que nada cabe destacar 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 es un indicador de 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 se destaca el rubro “viajes”<sup>52</sup>;

-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 influencia la del conjunto de la zona (“vecinos de los Estados Unidos”) 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 bastante diferente y se opone a la de Canadá en varias ramas: desventajas en la agroalimenticia 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<sup>53</sup>;

-Si bien Canadá y México intercambian con los Estados Unidos, la intensidad de su comercio mutuo es muy débil. Los vecinos de los Estados Unidos tienen un intercambio intenso con un número limitado de países. En el caso de México, el socio comercial más importante son los Estados Unidos seguidos de muy lejos por algunos países latinoamericanos. En el caso de Canadá la situación es aún más radical, ya que su único socio comercial de importancia son los Estados Unidos<sup>54</sup>.

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

-El TLCAN parece más conforme al espíritu liberal de apertura del artículo XXIV del GATT<sup>55</sup> que lo que fue el regionalismo de primera generación como el de la ALALC;

-Hay que negarse a discutir de la integración de manera “abstracta y ahistórica”<sup>56</sup>. 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 substitutiva, el TLCAN es un auxiliar de la industrialización impulsada por las exportaciones. En tanto que la ALALC se justificaba, sobre todo, con argumentos intervencionistas, el TLCAN se justificaba, principalmente, con el paradigma neoliberal;

---

<sup>52</sup> Lafay y otros, Op cit p 247.

<sup>53</sup> Idem.

<sup>54</sup> Lafay y otros, Op cit p 307-308.

<sup>55</sup> 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.

<sup>56</sup> Pierre Salama, « América Latina: ¿integración sin desintegración? En Riqueza y pobreza en América Latina, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p 78.

-La zona de libre cambio de América del Norte que constituye una forma muy liberal de integración no es considerada como 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<sup>57</sup>;

-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”<sup>58</sup>;

-Como señalamos anteriormente, México tenía un fuerte intercambio comercial con los Estados Unidos, resultado en buena medida de una liberalización comercial unilateral, aún 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 implantación de las FM. 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 a nivel de los intercambios comerciales según la concepción de la formación de una zona de libre comercio (Viner, Lipsey). 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<sup>59</sup>;

-El enfoque de Viner satisfactorio para explicar los acuerdos regionales como el de la ALALC en los años 50 y 60 resulta inadecuado para explicar el TLCAN. En efecto, como ya señalamos, las nuevas formas de integración regional como la del TLCAN reposan principalmente sobre los flujos de inversión directa y de capitales , y sobre redes internalizadas implementadas por las FM. Además, la integración se 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<sup>60</sup>;

-A diferencia de la ALALC que fue un proceso fracasado de integración de jure, en el caso del TLCAN estamos ante una integración de jure o negociada que consolida una integración de facto o silenciosa<sup>61</sup>.

---

<sup>57</sup> Salama, Op cit p 101-102.

<sup>58</sup> Salama, Op cit p 80.

<sup>59</sup> Charles-Albert Michalet, Op cit p 113-124.

<sup>60</sup> Idem.

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

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.

#### 4) LA RELACION ENTRE REGIONALISMO Y MUNDIALIZACION.

Un orden internacional con tres niveles esta 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 esta asociado a una forma de liberalización. Al nivel 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 de elevar el bienestar de la nación. En el caso del nivel regional, la integración regional es utilizada 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<sup>62</sup>. 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”<sup>63</sup>.

A este respecto recordemos 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, la OMC, como en el pasado lo hizo el GATT, tolera numerosas excepciones o derogaciones que permiten la implementación de acuerdos preferenciales discriminatorios.

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

---

<sup>62</sup> 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 la destruiría, tratando de suprimir las diferencias entre los productores. Pascal Salin, Libéralisme, París, Odile Jacob, 2000. Capítulo 19.

<sup>63</sup> Wolfgang Michalski, « ¿Son compatibles el multilateralismo y el regionalismo? En México transición económica y comercio exterior, México, Bancomext-Fondo de Cultura Económica, 1999. p 415.

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, un cierto número de foros regionales como la APEC (Cooperación Económica Asia-Pacífico) tienen por objetivo favorecer la implementación 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”<sup>64</sup>. 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”<sup>65</sup>. Más aún, los acuerdos regionales pueden jugar un papel experimental sirviendo de laboratorio para soluciones multilaterales. Así, el TLCAN que ha sido considerada como “la forma institucional más acabada de la liberalización y la desreglamentación ilimitadas” de la inversión extranjera constituyó un banco de prueba del AMI (Acuerdo Multilateral sobre la Inversión)<sup>66</sup>. 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.<sup>67</sup>

La creación de zonas regionales preserva la competencia del multilateralismo en el tratamiento de las relaciones interzonas. 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 ser observado como un paso previo al regionalismo. A este respecto recordemos que la adhesión de México al GATT precedió la creación de la zona 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

---

<sup>64</sup> Siroën, op cit p 20.

<sup>65</sup> Siroën, op cit p 22.

<sup>66</sup> Observatoire de la mondialisation, Lumière sur l'AMI, Paris, L'Esprit Frappeur, 1998. p 12. Algunos autores consideran que México pagó caro 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 p 182-183.

<sup>67</sup> 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.

una estrategia de desarrollo fundada en la sustitución de una producción nacional o regional a las importaciones. Como señalamos anteriormente, esta estrategia se enfrentó, entre otros, a problemas de talla industrial crítica y de mercados internos insuficientes.

Finalmente, los acuerdos preferenciales regionales pueden ser considerados como una respuesta a ciertas deficiencias del multilateralismo<sup>68</sup>:

- 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 polución, etc. No hay duda de que el ascenso del neoproteccionismo en los 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 acuerdo;
- El multilateralismo carece de una doctrina de la lealtad. Los Estados y sus opiniones públicas temen que el frágil balance entre ventajas e inconvenientes de la apertura comercial se desequilibre 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 laxistas, etc. 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 solo fue posible gracias a la introducción de anexos referentes a las normas de trabajo y al medio ambiente;
- 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 el debate entre partidarios del multilateralismo y partidarios del regionalismo es un falso debate. El multilateralismo y el regionalismo constituyen dos formas complementarias para abrir las economías a diferentes niveles: mundial y regional. La multiplicación de los acuerdos regionales nos recuerda 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.

---

<sup>68</sup> Siroën, op cit. P 72-76.