

Informe Preliminar del Secretario General

sobre la Evolución del
Proceso de Integración
durante el 2002



ALADI
Asociación Latinoamericana de Integración
Associação Latino-Americana de Integração

PRESENTACIÓN

Con el objeto de entregar elementos de juicio que permitan evaluar la marcha del proceso de integración en 2002, el Secretario General de la ALADI está elaborando el Informe Anual sobre la Evolución del Proceso de Integración Regional, cuyos resultados preliminares se consignan en este documento.

Considerando que el mencionado Informe será presentado en el mes de abril del próximo año, este trabajo constituye un esfuerzo para adelantar a los diferentes agentes interesados en el proceso de integración elementos de información y análisis que permitan vislumbrar la marcha del proceso de integración regional. Este trabajo analiza sus principales tendencias, dentro de una visión de conjunto de las negociaciones que los países miembros mantienen con terceros países, a nivel hemisférico y mundial.

Por su carácter preliminar, es una síntesis del Informe antes mencionado y su período de análisis comprende el año en curso hasta el día 15 de diciembre. El mismo incluye en una primera sección un resumen de la evolución de la economía mundial y del contexto de políticas en que se ha enmarcado, en especial los principales efectos de las legislaciones aprobadas en los Estados Unidos de América, sobre los países de la ALADI y el proceso de negociación hemisférico. En una segunda sección, se presentan los elementos más destacados de la coyuntura económica y comercial de la región, que se manifiestan en una profunda recesión. Finalmente, en la sección final, se pone de relieve el estancamiento en que se encuentra el proceso de integración regional, destacándose la necesidad de encarar una audaz renovación de la agenda de la integración regional



Juan F. Rojas Penso
Secretario General

RESUMEN EJECUTIVO

Durante el año en curso, la evolución del proceso de integración regional ha estado enmarcada en un contexto económico y político que, tanto en lo internacional como en lo regional, ha sido particularmente adverso.

La esperada recuperación de la economía internacional durante el año 2002, no parece ser significativa y, más bien, se reveló como la continuación de la aguda recesión internacional iniciada el año 2001 y redundó en importantes caídas, tanto en el PBI de los países de la región como del comercio entre ellos y con el resto del mundo.

Los países en desarrollo y, en especial, los de la región han sido particularmente sensibles a los dos principales elementos constitutivos de esta crisis: la evolución de los precios de los productos básicos y el comportamiento de los flujos de capital. Para el caso de América Latina, la desaceleración de la economía mundial y el incremento de la incertidumbre económica global, además de factores que les son propios, se reflejó en una reducción del flujo de capitales privados y, por tanto, en un incremento del costo de ese financiamiento por el aumento del riesgo país.

A las consecuencias de los factores antes mencionados –precios y flujos de capital-, se le deben agregar los efectos de las políticas implementadas por los países en los últimos años que han traído como resultado, en general, un incremento de la vulnerabilidad ante los “shocks” externos y, en particular, en una discutible contribución al crecimiento y a la estabilidad de largo plazo.

Todo lo anterior se reflejó en la evolución del proceso de integración. Durante la mayor parte del año, los países han puesto sus mayores esfuerzos en buscar las formas más adecuadas de salir de la crítica coyuntura que enfrentaban, postergando, en los hechos, los avances en el ámbito de la integración regional.

En relación al dinamismo económico, la región latinoamericana se encuentra atravesando una fase recesiva desde el tercer trimestre del año 2001, la cual se ha extendido a lo largo del presente año. De confirmarse los datos preliminares existentes, en 2002 el producto bruto interno del conjunto de los países miembros de la ALADI se contraería 0.9%. Con estas magras perspectivas, se completaría un lustro de pobre desempeño económico para la región. Cabe subrayar que, en este último quinquenio, América Latina fue la región del mundo que registró el menor crecimiento distanciándose, aún más, de las economías desarrolladas, y es por ello que ya se la ha denominado “la media década perdida”.

Como consecuencia de esa evolución, el comercio intrarregional volvió a contraerse por segundo año consecutivo. En efecto, de acuerdo a las cifras preliminares, experimentaría una reducción del 14.9% en el presente año respecto al 2001. De esta manera, el intercambio comercial entre los países miembros de la ALADI retrocedería a los niveles registrados en 1995, al situarse las exportaciones intrarregionales en torno a los 35.408 millones de dólares, esto es un 22% por debajo del máximo alcanzado en 1997.

Probablemente debido a los avances ocurridos en las negociaciones multilaterales, hemisféricas y, por qué no decirlo, al reconocer que la superación de esta difícil coyuntura es a través de un proceso de profundización y perfeccionamiento del proceso de integración regional, en los últimos meses del año se han observado signos alentadores en este sentido. En nuestro entender ellos, no solo tienen esa cualidad sino que, también, empiezan a bosquejar una perspectiva de mediano plazo para insertar competitivamente a la región en el cambiante mundo de la economía y las finanzas, hoy en un proceso de creciente globalización.

En este contexto se inscribe el reciente Acuerdo Marco suscrito entre los dos grandes bloques de integración de Sudamérica, la CAN y el MERCOSUR, que habilita a los países miembros para conformar un Área de Libre Comercio a partir de 2003. En el mismo sentido, se debe mencionar los acuerdos alcanzados por México con el MERCOSUR que, a partir de la suscripción de un Acuerdo Marco de similares características al antes indicado, ha generado las condiciones de flexibilidad requeridas para profundizar las negociaciones entre los países integrantes de este bloque, especialmente la Argentina y el Brasil, y dicho país.

Auspiciosos como son, estos esfuerzos deben ser enmarcados en una perspectiva más amplia, que según la Resolución 55 del Consejo de Ministros de la Asociación adoptada en febrero de este año, debe involucrar a todos los países miembros en la construcción de un Espacio de Libre Comercio. Esa es la guía de las tareas que actualmente están llevando a cabo el Comité de Representantes y la Secretaría General.

Sin embargo, debe reconocerse que la experiencia acumulada, y sobre todo en el año que está culminando, ha puesto de relieve el agotamiento del modelo de integración basado únicamente en las negociaciones de rebajas arancelarias. El patrón existente de producción y comercio en América Latina es tal que simples reducciones arancelarias, ya sea bilaterales o subregionales, difícilmente pueden asegurar un incremento sustantivo del volumen del intercambio.

En ese limitado sendero, tampoco es posible avanzar en una integración sustentable que, entre otras cosas, garantice una equitativa distribución de los beneficios entre los países participantes del proceso de integración.

De igual forma, y probablemente también debido al carácter esencialmente comercial del proceso de integración, uno de los desafíos es mejorar la inserción internacional de la región. Ello supone, por lo menos, dos cosas: profundizar lo más rápido posible la integración regional y, a través de su reforzamiento, arribar a los mejores acuerdos posibles en las negociaciones extrarregionales.

Frente a las restricciones del estilo de desarrollo adoptado por la región, a las limitaciones de la integración regional tal como se la concibe en la actualidad y a los desafíos que significa su nueva inserción internacional, es imprescindible diseñar una Agenda para avanzar en un Proceso de Integración Sustentable que, entre otros aspectos, debería considerar los siguientes:

- La Construcción de un Espacio de Libre Comercio, lo cual supondría la simplificación de la compleja red de acuerdos vigentes, para coadyuvar a incrementar el comercio intrarregional, mejorar su contenido y prepararse para el proceso de apertura a terceros países.
 - La promoción de Inversiones Conjuntas en áreas básicas para el proceso de desarrollo económico y social. En este sentido, la integración física y la educación parecen ser las áreas prioritarias para atender adecuadamente los requerimientos más urgentes de la región.
 - La incorporación de mecanismos que permitan a la integración dar una respuesta adecuada y oportuna a coyunturas como las actuales, caracterizadas por una gran incertidumbre y volatilidad en el ámbito internacional. Entre otros factores se considera que la integración debe pasar a ocupar un lugar relevante en el diseño e implementación de las estrategias de desarrollo de los países; y, por otro lado, sentar las bases para la armonización de las políticas económicas, abriendo desde ya un espacio para actuar de manera más activa en el intercambio de información macroeconómica y una creciente transparencia de las políticas aplicadas.
 - En el marco del Tratado de Montevideo 1980 coexisten normas comerciales negociadas en distintos planos y con diferentes concepciones. De este modo, se ha generado una acumulación de preferencias y de normas con una superposición de criterios y procedimientos que conducen a soluciones diferentes para problemas de índole similar que exigen una Armonización en los plazos más breves posibles.
 - Llevar a cabo esas tareas, coloca como requisito previo la Cooperación Política que, en nuestro entender, debe efectivizarse, al menos, en dos facetas. Avanzar en los procesos de consolidación democrática, en su sentido más amplio, y la incorporación explícita de los procesos de integración en las estrategias de desarrollo de la región. Para ello la integración tiene que ser un referente cotidiano en la vida de las sociedades y de las personas. Ello no será posible sin la plena incorporación de los movimientos políticos, sociales, empresariales y laborales a esta tarea, de modo que el objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población considere este instrumento, la integración, no solo como válido, sino como eficiente y eficaz para satisfacer sus necesidades.
-

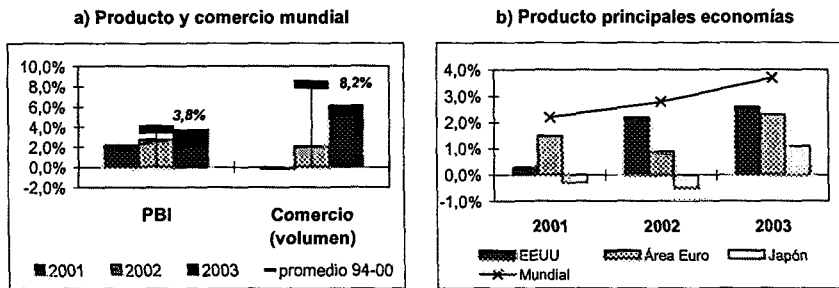
1. SITUACIÓN INTERNACIONAL

1.1. La situación de la economía mundial

La esperada recuperación económica internacional durante el año 2002 no parece ser significativa, estimando el FMI un crecimiento de 2.8%, sensiblemente inferior al crecimiento promedio en los años previos a la crisis (3.8%). No obstante, aún más decepcionantes son las previsiones en lo que al comercio internacional refiere (2.1%).¹

Esto resulta desalentador, sobre todo después de un año como el 2001, el cual se caracterizó por un magro desempeño de la economía mundial, con un crecimiento global de apenas 2.2%, algo mejor de lo esperado inicialmente, pero cuyas características centrales se mantuvieron: el mal desempeño conjunto de las principales economías desarrolladas² y la severa desaceleración del volumen de comercio internacional, con un decrecimiento de -0.1% contra un 12.6% de aumento en el año 2000.

GRAFICO 1
TASAS DE CRECIMIENTO



Fuente: FMI

Además, después de un primer cuatrimestre de 2002 con un desempeño mejor al esperado, el crecimiento se ha enlentecido en todas las regiones (excepto los mercados emergentes de Asia), persistiendo algunas dudas sobre la sustentabilidad de la recuperación en lo que resta del año. Claras señales en ese sentido han sido la nueva rebaja decidida por la FED de la tasa de interés de referencia en EEUU y las últimas cifras anunciadas por la Comisión Europea sobre el crecimiento en la zona del euro³. Las principales preocupaciones radican en los siguientes factores:

¹ Como referencia basta señalar que el promedio anual de las tasas de crecimiento del volumen de comercio mundial entre 1994 y 2000 fue de 8.2% (en base a datos del FMI).

² Japón cayó un 0.3%, EEUU, hasta ese año principal "locomotora" del crecimiento mundial, permaneció estancado (+0.3%), y los países de la zona del euro apenas crecieron en promedio 1.5% (World Economic Outlook, Setiembre 2002, FMI).

³ Los últimos anuncios de la Comisión Europea ubican el crecimiento de la Zona Euro en un 0.8% en 2002 y un 1.8% en 2003, en ambos casos 0.6 puntos porcentuales menos que en su anterior anuncio.

- Salvo para Estados Unidos, el crecimiento de la demanda interna en los países desarrollados es débil, por lo que la recuperación deberá estar basada en la demanda externa, lo cual tornará aún más dependiente la recuperación global de lo que suceda con aquél país.
- No hay evidencia de un incremento de la inversión en los países desarrollados, aspecto crítico para el mantenimiento de la recuperación⁴.
- Por otra parte, los mercados financieros globales se han debilitado significativamente. Los mercados de acciones de los países industrializados cayeron marcadamente y en forma sincrónica⁵; y, además, se han mantenido volátiles (entre otros factores, ha incidido la preocupación por las prácticas contables y de auditoría fraudulentas en las grandes corporaciones de EE.UU.). Por su parte, en los mercados de divisas, el dólar se ha depreciado marcadamente frente al euro y el yen, reflejando una preocupación creciente por el gran déficit en cuenta corriente de EEUU, que este año se ubicaría en un -4.6% del PBI⁶.

Si bien tanto las caídas de los mercados de valores como la devaluación del dólar pueden ayudar a reducir los desequilibrios globales, introducen dificultades adicionales en el corto plazo. En el primer caso al afectar el consumo y la inversión en los países desarrollados (especialmente en EEUU, aunque en este país ello es parcialmente compensado por una reducción de las tasas de interés de largo plazo)⁷; y, en el segundo caso, al debilitar las exportaciones en el área del euro y, especialmente, en Japón.

- El precio del petróleo puede experimentar un rápido incremento si la situación en Medio Oriente se deteriora aún más. Dependiendo del tiempo que se mantenga ese aumento, puede acarrear consecuencias negativas para el crecimiento global, tanto por sus efectos directos como por sus consecuencias en la confianza.
- La persistencia de la crisis y de los riesgos en varias economías emergentes, principalmente en América Latina y Turquía. Si bien los efectos de la crisis Argentina no se expandieron ampliamente, su persistencia más el deterioro de la situación financiera internacional y la especulación contra la economía brasileña, aún hacen temer la posibilidad de un contagio hacia otras economías emergentes.

⁴ La información sobre la actividad económica en EEUU en el tercer trimestre muestra que el crecimiento en ese período se apoyó en el desempeño del consumo privado (4.2%), mientras que las inversiones, que habían mostrado una significativa recuperación en el primer semestre (básicamente por la recuperación de los inventarios), volvieron a mostrarse poco dinámicas (-0.3%). Bureau of Economic Analysis, 31/10/2002. Por su parte, los datos respecto a la Zona del Euro indican que la inversión caería nuevamente en 2002 (-1.7%). CEPII, Fall 2002.

⁵ La caída en sólo 5 meses (marzo – setiembre) es comparable a la experimentada desde el estallido de la "burbuja tecnológica" (comienzos de 2000) y marzo de 2002, aunque la crisis actual es más amplia, afectando también fuertemente a las acciones no tecnológicas.

⁶ Y en principio no se estima que presente mayores modificaciones para el 2003; según el FMI en ese año se ubicaría en un -4.7% del PBI.

⁷ El impacto de los mercados de valores en la actividad económica de los países ha sido creciente en el tiempo, a medida que los sistemas financieros se han vuelto más flexibles y profundos.

1.2. Efectos sobre los países en desarrollo

Los países en desarrollo han sido especialmente sensibles a dos factores relacionados al contexto de crisis global: la evolución de los precios de los productos básicos y el comportamiento de los flujos de capital. Obviamente, la intensidad de sus efectos difiere entre países y regiones según su especialización exportadora y las condiciones iniciales de sus mercados financieros internos, entre otros elementos.

La desaceleración de la economía mundial y el incremento de la incertidumbre económica global, además de factores específicos, especialmente en América Latina, se reflejó en una reducción del flujo de capitales privados a los países en desarrollo y, por tanto, en un incremento del costo de ese financiamiento por el aumento del riesgo país⁸.

En igual sentido incidió el reflejo que los mercados bursátiles de estos países tuvieron como consecuencia de la crisis de las bolsas en los países desarrollados; de todas formas, los principales efectos para estas economías no provienen de estos mercados, pues dado su pequeño tamaño el impacto directo de su caída es moderado.

“Esta reducción en el acceso a los mercados de capitales exagera el impacto que tiene la recesión internacional sobre los países en desarrollo”⁹. Según estimaciones del Banco Mundial, los flujos privados de capitales hacia estas economías continuaron cayendo en el 2002 y, probablemente, se ubiquen en el valor más bajo desde 1994.

Aún en este contexto, la IED mantendrá su papel de principal fuente de financiamiento externo para estos países. Si bien en el año 2001 la IED experimentó por primera vez en una década una pronunciada reducción, esto fue resultado principalmente de la reducción de la entrada de IED en los países desarrollados (-59%), siendo los países en desarrollo menos afectados (-14%), aunque manteniéndose altamente concentrada en unos pocos países receptores, lo cual se explica porque el flujo hacia estos últimos responde más a factores internos que al estancamiento global.

Respecto a la evolución de los precios de los productos básicos, CEPAL señala que si bien la baja de los mismos pareció tocar fondo a fines de 2001¹⁰, aún no se observa una clara reversión de dicha tendencia que permita por lo menos recuperar las pérdidas del año anterior.

Las consecuencias de ambos factores -precios y flujos de capital- son especialmente importantes para los países de América Latina, donde las políticas implementadas por los países en los últimos años han resultado, en general, en un incremento de la vulnerabilidad ante los shocks externos y en un deterioro de los niveles de vida.

⁸ Según el FMI el incremento del “spread” en los bonos de los mercados emergentes ha sido significativamente mayor que la caída en las tasas de interés, lo que impidió que los países emergentes se beneficiaran de la reducción experimentada por dichas tasas a nivel internacional.

⁹ Global Development Finance 2002, Banco Mundial.

¹⁰ De acuerdo al Banco Mundial los precios de los bienes no petroleros se encontraban a comienzos de 2002 un tercio por debajo del máximo cíclico alcanzado en 1997, siendo sus expectativas una recuperación moderada, (15% entre esa fecha y el 2004), ubicándose por tanto aún un 22% por debajo de los precios de 1997.

1.3. El contexto de la política internacional

La hegemonía de los Estados Unidos en el sistema internacional actual ha pasado a ser abrumadora, con una situación de desbalance sumamente marcada entre este centro de poder y el resto del mundo, tanto en lo militar¹¹ como en lo económico con una clara consecuencia de unipolaridad en el liderazgo mundial. Lamentablemente, en este contexto la política internacional de este país, y en particular la comercial, parece haberse modificado.

Durante el gobierno del Presidente Clinton la posición que predominó fue la de que EEUU "debía no sólo contribuir al desarrollo de las reglas y regímenes internacionales que facilitasen paz y prosperidad para todos, sino que en ocasiones debía asumir el costo de destrabar situaciones conflictivas"¹². En lo comercial, logró completar la Ronda Uruguay y las posteriores rondas sectoriales, a la vez que "volcó" la posición de su país hacia una actitud más activa en la búsqueda de acuerdos regionales¹³.

La concepción predominante con el gobierno del Presidente Bush, especialmente con posterioridad a los atentados de setiembre de 2001, parece ser completamente distinta, privilegiando la acción unilateral, demostrando en el caso de Argentina no estar dispuesto a acudir al rescate de países con problemas de pago, como lo hizo anteriormente con México, Rusia o Brasil.

En lo comercial, las señales son por lo menos ambiguas. Muchas medidas recientes han enfrentado una amplia crítica mundial: entre otras, la imposición de tarifas sobre las compras de acero, una reducción de las importaciones de vestimenta desde América Central y el Caribe, nuevos aranceles sobre las importaciones de madera desde Canadá (a pesar del acuerdo de libre comercio) y una ley agrícola que mantiene e incrementa los subsidios¹⁴. Sin embargo, muchas de estas medidas pueden ser consideradas concesiones internas para obtener la autoridad de promoción comercial (TPA) necesaria para emprender las negociaciones multilaterales (comprometidas en el acuerdo de Doha de la OMC) y las bilaterales (Chile, Singapur, etc.)¹⁵.

¹¹ "Los Estados Unidos no sólo están en condiciones de equipar y movilizar una maquinaria militar como no ha desplegado país alguno hasta ahora, sino que puede hacerlo con un impacto presupuestal mínimo", J. Heine, Revista de Estudios Internacionales.

¹² J. Heine, op. cit.

¹³ Según Bhagwati la razón más importante por la que el regionalismo ha regresado y probablemente sea más durable, es la «conversión» de EEUU. El primer regionalismo fracasó principalmente porque EEUU estuvo firmemente comprometido con la aproximación multilateral.

¹⁴ Ver Bergsten (Nov-Dic 2002), IIE, A renaissance for United States Trade Policy?.

¹⁵ Quienes defienden estas acciones sostienen que la política comercial de postguerra de EEUU puede ser caracterizada como "un paso atrás, dos pasos adelante" (Bergsten, op cit).

En ese sentido, el resultado de tales equilibrios internos ha sido la "Ley Comercial de 2002", la que concede la autoridad de promoción comercial al Presidente estadounidense, poniendo fin a un período de ocho años en que no tuvo autoridad de negociación comercial. En ella se renueva y enmienda la Ley de Preferencias Comerciales Andinas (ATPA), ahora denominada ATPDEA, así el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). De todas formas como suele suceder en la determinación de la política comercial estadounidense fue necesario realizar varias concesiones al Congreso: nuevas condiciones para que los países beneficiarios del ATPA y del SGP obtengan acceso preferencial, nuevos límites a los compromisos que los negociadores pueden adquirir (fundamentalmente en materia agrícola y en materia de las leyes de amparo comercial) e, incluso, algunas fuera del marco de dicha ley, tales como la protección para la industria siderúrgica¹⁶, el incremento de los subsidios a los agricultores¹⁷ y la expansión del programa de Asistencia para el Ajuste Comercial, dirigido a empresas y trabajadores afectados por la competencia de las importaciones.¹⁸

Estas concesiones internas que realizó el gobierno estadounidense tienen importantes consecuencias para los intereses de los países de la región en las negociaciones del ALCA, así como en las relacionadas con la Agenda de Doha para el Desarrollo (OMC), tanto por lo que implican como restricciones a las ofertas que pueda hacer este país como por reflejar un fuerte compromiso con la tendencia proteccionista en el Congreso. En lo que refiere a los productos agrícolas y a las leyes de amparo comercial (antidumping, aranceles compensatorios y salvaguardas), si bien no se prohíbe su negociación se establecen procedimientos que colocan múltiples obstáculos al establecimiento de compromisos del ejecutivo en cuanto a los primeros, y se estipulan como innegociables las segundas, estableciéndose procedimientos que implican un seguimiento directo de los legisladores sobre dichas negociaciones para evitar cualquier desvío respecto a la voluntad del Congreso.

Por su parte, las consecuencias de la Ley Agrícola (Farm Bill) sobre el comercio y los precios internacionales pueden ser muy negativas para los países en desarrollo. El principal inconveniente es que algunos de los programas de subsidios operan como un desincentivo a reducir la sobreproducción (al garantizar a los agricultores ingresos independientes de los precios de mercado); más aún, la producción probablemente aumentará en productos en que precisamente EE.UU. es excedentario, por lo que dicha sobreoferta continuará deprimiendo los precios internacionales de esos productos. Esta ley ha sido un duro golpe para la Agenda de Desarrollo de Doha, que incluía la reforma del comercio agrícola y en la cual los países en desarrollo exportadores habían cifrado grandes esperanzas.

¹⁶ Los países de la ALADI afectados, dadas las exclusiones realizadas por el gobierno estadounidense, son Brasil (planchas gruesas y productos planos) y Venezuela (barras reperfiladas). De todas formas, el gobierno advirtió que podrá ampliar las restricciones si aumentan las exportaciones de los países excluidos. Antena del SELA en EEUU N° 64, 2do Trimestre de 2002.

¹⁷ El monto anual de gastos previsto en la nueva ley es de alrededor de 20 mil millones de dólares, lo que representa entre un 70 y un 80% de incremento respecto a la ley anterior.

¹⁸ Antena del SELA en EEUU N° 65, 3er Trimestre de 2002.

En un estudio reciente que intenta medir los beneficios de lograr una reducción de las políticas de apoyo interno¹⁹, se señala que los países menos desarrollados se ven particularmente afectados por los efectos depresivos sobre los precios de los bienes en cuestión. Así, mientras que el 18% de las exportaciones son objeto de esas políticas, sólo un 9% de sus importaciones resultan "beneficiadas". Este panorama es poco alentador para los países de la ALADI: los datos allí presentados muestran que el 11% de sus exportaciones se ven perjudicadas por estas políticas y que sólo se beneficia el 5% de las importaciones²⁰. Lo anterior es más grave aún si se consideran sólo los países de América del Sur: 17% contra 6%.

En el caso de la renovación de la ATPDEA, si bien se logró una ampliación de los productos beneficiados, aunque no tan generosa como la obtenida por los países caribeños (ICC), fue otorgada incluyendo normas de origen más estrictas, que en muchos casos requieren la incorporación de bienes o procesos estadounidenses²¹. Adicionalmente, la ley requiere un proceso de certificación del país para que acceda a la ampliación del programa así como un estudio previo sobre el impacto los nuevos beneficios sobre de los productores estadounidenses^{22,23}.

2. SITUACIÓN REGIONAL

La región latinoamericana se encuentra atravesando una fase económica recesiva desde el tercer trimestre del año 2001, la cual se ha extendido hasta el presente año. De confirmarse los datos preliminares existentes, en 2002 el producto bruto interno del conjunto de los países miembros de la ALADI se contraería 0.9%. Con estas magras perspectivas, se completaría un lustro de pobre desempeño económico para la región. En efecto, este período estuvo signado por una gran inestabilidad, con dos años de crecimiento (1998 y 2000), dos de estancamiento (1999 y 2001) y uno de contracción del producto (2002). Todo lo anterior se ha traducido en un retroceso del producto bruto «per cápita», que en el presente año, se ubicaría 2% por debajo del nivel alcanzado en 1997.

En este último quinquenio América Latina fue la región del mundo que registró el menor crecimiento, distanciándose aún más de las economías desarrolladas. En esta «media década perdida» se amplió la brecha entre el producto bruto interno «per cápita» de las economías avanzadas y el correspondiente a la región. En efecto, la brecha mencionada se incrementó más de 12% en dicho período.

¹⁹ Hoeckman, Ng y Olarreaga (Octubre 2002), Policy Research Working Paper 2918, Banco Mundial.

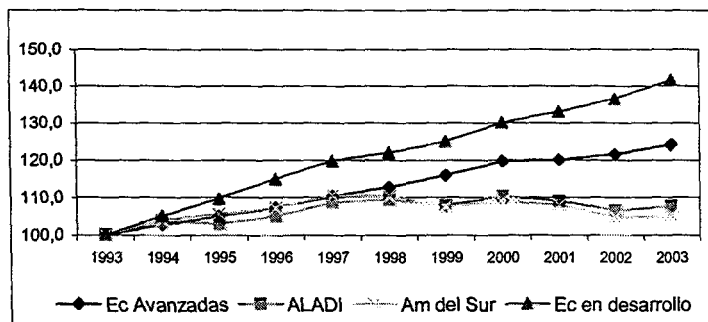
²⁰ Sólo en los casos de México y Venezuela el porcentaje de importaciones afectadas por las políticas de apoyo en algún país de la OMC supera el porcentaje de las exportaciones (Hoeckman y otros, op.cit.).

²¹ Por ejemplo las prendas de vestir deben contener telas de producción estadounidense que hayan sido teñidas, impresas y acabadas en EEUU y el atún debe ser capturado y transportado en navíos de bandera estadounidense. Antena del SELA en EEUU N° 65, 3er Trimestre de 2002.

²² El programa fue extendido a 700 nuevos productos, implicando entonces un libre acceso para aproximadamente 5.600 productos. El 25 de setiembre culminó el proceso de certificación de Bolivia, Colombia y Perú, estando aún pendiente la certificación en el caso de Ecuador. Fact Sheet, New Andean Trade Benefits, 25/10/2002, USTR.

²³ Corresponde destacar que durante la elaboración del presente informe, fue aprobado el Tratado de Libre Comercio entre Chile y los Estados Unidos.

GRÁFICO 2
PBI "per cápita"
Indices 1993=100

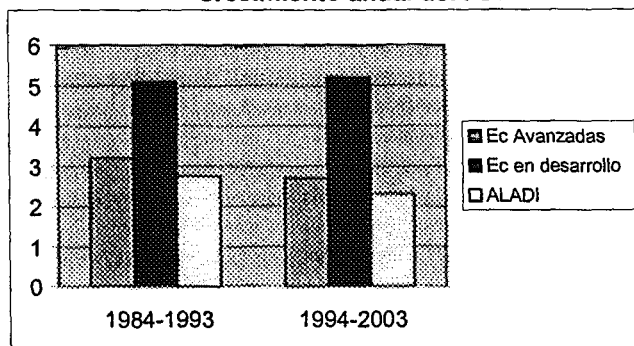


Fuente: CEPAL, FMI y ONU

Es necesario remontarse bastante en el tiempo, de hecho hasta la crisis de la deuda a comienzos de la década del ochenta, para encontrar un período en el cual la región haya experimentado un desempeño económico más negativo que el actual. En dichas circunstancias el producto creció menos de 3% en cinco años y sufrió una caída superior al 7% en términos «per cápita».

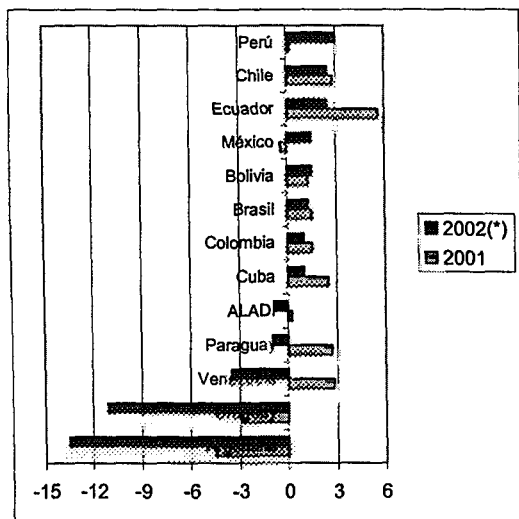
En una perspectiva de más largo plazo, se observa que en las últimas dos décadas los países de la ALADI registraron un menor dinamismo que las economías avanzadas y también que aquellas en desarrollo. Adicionalmente, se evidencia que las reformas económicas aplicadas en la región a comienzos de los años noventa no contribuyeron a elevar, tal como se esperaba, la tasa de crecimiento en la última década.

GRÁFICO 3
Crecimiento anual del PBI



Fuente: CEPAL y FMI

GRÁFICO 4
ALADI
TASA DE CRECIMIENTO DEL PBI



Fuente: CEPAL y FMI

*: Estimación

En atención a las previsiones de desempeño económico, para el año 2002 es posible distinguir dos grupos de países. Por un lado, aquellos que experimentarán una caída del producto bruto interno, entre los cuales se encuentran la Argentina, Paraguay, Uruguay y Venezuela; y por otro, el resto de los países, los cuales registrarán crecimientos, aunque con tasas relativamente bajas.

Dentro del primer grupo, lo más relevante es la situación de la Argentina, país en el cual se agudizó notoriamente la recesión iniciada en 1999. La caída del PBI lleva quince trimestres consecutivos, conformando el período contractivo más extenso y profundo de la historia del país, al preverse una contracción del

producto que se situaría en torno al 13.5% para el presente año. Sin embargo, durante el segundo semestre se han observado indicios de que dicha contracción se estaría frenando. La situación argentina impactó, fundamentalmente, en Uruguay y, en menor medida, en Paraguay, los cuales registrarían caídas del nivel de actividad económica de 11.5% y 1%, respectivamente. Por su parte, la contracción que experimenta la economía venezolana (-3.5%) obedece a las medidas de ajuste macroeconómico que fueron implementadas, así como a la reacción de los operadores económicos que han contribuido a profundizar la problemática política que enfrenta el país a partir del mes de abril pasado.

Entre los países que experimentarán un crecimiento moderado en el presente año se encuentran, por un lado, las dos principales economías de la región. La brasileña, que se vió afectada por la inestabilidad generada como consecuencia del proceso de sucesión presidencial, registrará por segundo año consecutivo un escaso crecimiento (1.3%). Por su parte, la mexicana, luego de un ciclo contractivo vinculado a la recesión de los Estados Unidos, ha retomado la senda ascendente y crecerá en torno al 1.5% en 2002. Se incluyen también dentro de este grupo el Perú (3%), Chile y Ecuador (2.5%), Bolivia (1.5%), Colombia y Cuba (1%).

Las causas del magro desempeño económico que viene experimentando la región en el año 2002 se encuentran en la aguda crisis argentina y en un contexto internacional desfavorable, así como en factores específicos de cada país. La rece-

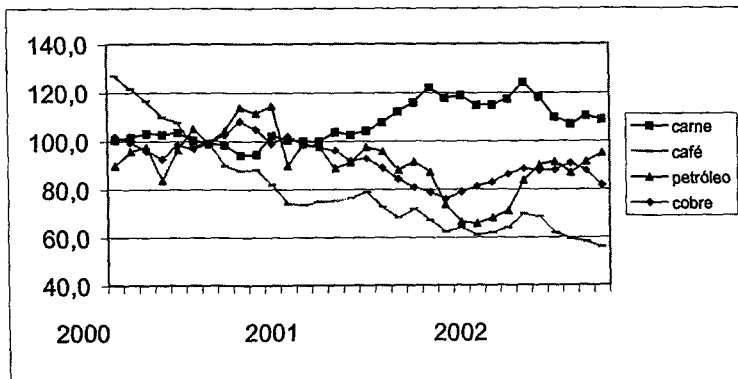
sión de la Argentina tuvo además de su incidencia directa sobre la caída del PBI regional (el cual crecerá 1.3% excluyendo este país), efectos sobre otros países miembros de la ALADI. Estos últimos se transmitieron tanto a través de los vínculos comerciales como de los financieros.

Por la vía comercial, la contracción argentina y la devaluación de su moneda se transmitieron a sus socios a través de una reducción muy significativa de sus importaciones. En efecto, las compras de la Argentina cayeron más del 60% a lo largo del año 2002. Los países más afectados fueron aquellos que destinan mayor porcentaje de sus exportaciones a dicho mercado, principalmente, Uruguay (15.3%), y en menor medida, Brasil (8.6%) y Paraguay (6.1%). Al efecto antes mencionado debe sumarse la reducción experimentada por las ventas de servicios vinculados al turismo, especialmente significativa en el caso del Uruguay.

Por su parte, en el ámbito financiero contribuyó a la contracción del flujo de capitales y al encarecimiento del crédito externo para Brasil y Uruguay. Adicionalmente, generó problemas de solvencia en algunos bancos del Uruguay y del Paraguay que enfrentaron importantes salidas de depósitos, así como pérdidas patrimoniales significativas en empresas regionales radicadas en la Argentina, entre las cuales merecen una mención especial las chilenas.

Además de los efectos derivados de la crisis argentina, la región debió enfrentar un contexto económico internacional desfavorable. La desaceleración experimentada por la economía mundial desde 2001 y la consecuente caída de la demanda externa de parte de los países desarrollados, así como el bajo nivel de los precios de los productos primarios, completaron un panorama particularmente negativo para las exportaciones regionales, que estaría comenzando a revertirse muy lentamente.

GRÁFICO 5
PRECIO DE LOS PRODUCTOS BÁSICOS
Indices base 2000=100



Fuente: CEPAL

Adicionalmente, el flujo de capitales hacia la región siguió siendo escaso en 2002, experimentando una aguda contracción y concentrándose fundamentalmente en la inversión extranjera directa, la cual sufrió una nueva reducción respecto al nivel, ya bajo, alcanzado en 2001²⁴. El costo del endeudamiento externo se elevó como consecuencia de que los inversionistas internacionales evidenciaron una creciente aversión al riesgo como consecuencia de la crisis argentina, de la incertidumbre política en algunos países de la región y de los fraudes contables detectados en empresas norteamericanas.

2.1. Evolución del comercio regional

El comercio intrarregional volvió a contraerse por segundo año consecutivo. En efecto, de acuerdo a las cifras preliminares, experimentaría una reducción del 14.9% en el presente año respecto al 2001. De esta manera el intercambio comercial entre los países miembros de la ALADI retrocedería a los niveles registrados en 1995. Las exportaciones intrarregionales totalizarían los 35.408 millones de dólares, ubicándose un 22% por debajo del máximo alcanzado en 1997.

CUADRO 1

ALADI

COMERCIO EXTERIOR GLOBAL

SEGÚN DESTINO U ORIGEN ALADI - RESTO DEL MUNDO

2001 - 2002

En millones de dólares (1) y porcentajes de variación con respecto a 2001

AÑO	ALADI		RESTO DEL MUNDO			GLOBAL	
	Export.	Import.	Export.	Import.	Saldo	Export.	Import.
2001	41.598	44.722	273.034	289.517	-16.482	314.633	334.239
2002	35.408	38.691	275.205	267.164	8.041	310.613	305.855
Variación	-14,9	-13,5	0,8	-7,7		-1,3	-8,5

Fuente: Datos suministrados por los países miembros

Elaboración: Secretaría General de la ALADI

Nota: - Los datos del año 2002 fueron estimados con base en informes parciales de ese periodo

- Las exportaciones (importaciones) hacia (desde) ALADI incluyen las de todos los países miembros, excepto México, hacia (desde) Cuba, pero no las de Cuba hacia (desde) estos países
Los datos de Cuba se encuentran en proceso de ajuste para su incorporación a las Bases de Datos de la Secretaría General

(1): Exportación FOB, importación CIF

²⁴ La entrada de inversión extranjera directa a América Latina y el Caribe alcanzará los 40.000 millones de dólares en 2002, luego de promediar los 73.000 millones de dólares en el trienio 1997-99 y descender a 58.000 millones de dólares en 2001. En cambio los restantes flujos de capitales privados serán prácticamente nulos en términos netos; en ese sentido las colocaciones de bonos en el primer semestre fueron un 50% menores que en igual periodo de 2001, y se destinaron casi exclusivamente a amortizar deudas vencidas (CEPAL, 2002).

La principal causa de esta contracción se encuentra en la caída experimentada por el nivel de actividad económica de la región. En ese sentido, los países de la ALADI que atraviesan por una recesión económica son los que redujeron en mayor medida sus importaciones intrarregionales: Argentina (-59%), Uruguay (-33%), Paraguay (-21%) y Venezuela (-20%). A lo anterior se debe agregar la fuerte contracción de las compras intrarregionales del Brasil (-19%), la cual obedeció a un ajuste de su demanda interna. Adicionalmente, todos estos países experimentaron una devaluación de sus monedas respecto al dólar, lo que reforzó el efecto contractivo sobre sus importaciones.

CUADRO 2

ALADI

INTERCAMBIO COMERCIAL INTRARREGIONAL Y EXTRARREGIONAL

POR PAÍSES

2001 - 2002

En millones de dólares

PAÍS	Exportaciones hacia						Importaciones desde					
	ALADI			Resto del Mundo			ALADI			Resto del Mundo		
	2001	2002	Var %	2001	2002	Var %	2001	2002	Var %	2001	2002	Var %
Argentina	12.016	10.247	-15	14.594	14.458	-1	7.090	2.915	-59	13.231	5.100	-61
Bolivia	789	831	5	562	429	-24	952	1.014	7	756	747	-1
Brasil	12.225	9.628	-21	45.998	49.323	7	10.614	8.561	-19	47.896	40.254	-16
Colombia	3.429	3.263	-5	8.873	8.399	-5	3.125	3.304	6	9.695	8.965	-8
Chile	3.779	3.210	-15	13.840	13.650	-1	6.050	5.764	-5	10.088	9.390	-7
Ecuador	1.075	861	-20	3.573	3.866	8	1.953	2.688	38	3.410	4.015	18
México	2.852	2.522	-12	155.852	156.230	0	5.090	5.928	16	185.295	182.743	-1
Paraguay	643	670	4	347	274	-21	1.278	1.010	-21	904	744	-18
Perú	1.179	1.059	-10	5.647	6.325	12	2.876	3.009	12	4.640	4.353	-6
Uruguay	1.026	756	-26	1.031	1.055	2	1.649	1.099	-33	1.412	940	-33
Venezuela	2.586	2.361	-9	22.718	21.197	-7	4.244	3.400	-20	12.192	9.913	-19
TOTAL	41.598	35.408	-15	273.034	275.205	1	44.722	38.691	-13	289.517	267.164	-8

Fuente: Datos suministrados por los países miembros

Elaboración: Secretaría General de la ALADI

Nota: - Los valores de exportación están expresados en FOB salvo en el caso de Bolivia que corresponden a valores oficiales de aduana. Los valores de las importaciones están expresados en CIF salvo los de Venezuela que corresponden a valores FOB
 -Las exportaciones (importaciones) hacia (desde) ALADI incluyen las de todos los países miembros, excepto México, hacia (desde) Cuba, pero no las de Cuba hacia (desde) estos países
 Los datos de Cuba se encuentran en proceso de ajuste para su incorporación a las Bases de Datos de la Secretaría General
 - Los datos del año 2002 fueron estimados con base en informes parciales de ese periodo

En el otro extremo, los tres países que más expandieron las compras intrarregionales fueron Ecuador (38%), México (16%) y Perú (12%). En el primer caso, como consecuencia de la dolarización; en el segundo, debido al atraso del tipo de cambio real, mientras que en el último, como resultado de su proceso de reactivación económica.

La otra cara de la contracción global es la caída de las exportaciones intrarregionales de todos los países miembros de la ALADI con la excepción de las correspondientes a Bolivia (5%) y Paraguay (4%).

Desagregando el intercambio entre los países de la ALADI por circuito, se observa que, al igual que en 2001, la contracción del comercio intra-MERCOSUR (-36.4%), sigue siendo la principal explicación de la reducción del intercambio intrarregional pues, por sí sola, da cuenta del 89% de la caída total. Sin embargo, y a diferencia del año anterior, en 2002 la contracción se extendió a los principales circuitos de comercio: intra-CAN (-6%), CAN-MERCOSUR (-4.7%) y MERCOSUR-Chile (-10%). Los únicos que experimentaron una expansión fueron aquéllos que vinculan a México con la CAN (5.9%) y el MERCOSUR (15.9%), así como el correspondiente a Cuba con el resto de la ALADI (19.8%).

CUADRO 3
ALADI
ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES
INTRARREGIONALES POR CIRCUITO DE COMERCIO
2001 - 2002
En millones de dólares FOB y porcentajes

CIRCUITO	MILLONES DE DÓLARES		% S/TOTAL ALADI		% CREC.
	2001	2002	2001	2002	2002/2001
Intra - CAN	5.714	5.371	13,7	15,2	-6,0
Intra - MERCOSUR	15.170	9.641	36,5	27,2	-36,4
CAN - MERCOSUR	5.645	5.377	13,6	15,2	-4,7
CAN - Chile	2.064	1.949	5,0	5,5	-5,6
MERCOSUR - Chile	5.837	5.251	14,0	14,8	-10,0
CAN - México	2.338	2.475	5,6	7,0	5,9
MERCOSUR - México	3.378	3.914	8,1	11,1	15,9
Chile - México	1.206	1.133	2,9	3,2	-6,0
Cuba - Resto de ALADI (1)	247	296	0,6	0,8	19,8
TOTAL ALADI	41.598	35.408	100,0	100,0	-14,9

Fuente: Datos suministrados por los países miembros

Elaboración: Secretaría General de la ALADI

Nota: - Los datos del año 2002 fueron estimados con base en informes parciales de ese período

(1) Incluye las exportaciones de los países de la ALADI, excepto México, hacia Cuba pero no las efectuadas por Cuba hacia ALADI

En el comercio de la región con el Resto del Mundo se destaca la mejoría experimentada por el saldo comercial. En efecto, el mismo cambiará de signo en el presente año, pasando de un déficit de 16.482 millones de dólares en 2001 a un superávit 8.041 millones de dólares en 2002. Sin embargo, tal mejoría se produjo básicamente como consecuencia de una significativa contracción de las importaciones (-7.7%) y de un leve aumento de las exportaciones (0.8%).

El escaso aumento en las ventas al Resto del Mundo estuvo vinculado con la desaceleración de la economía mundial, en particular de los Estados Unidos, así como con el bajo nivel de los precios de algunos de los principales productos básicos. La situación norteamericana afectó, principalmente, las exportaciones extrarregionales de los países que destinan la mayor parte de las mismas a dicho mercado: México (0%), Colombia (-5%) y Venezuela (-7%). Por su parte, Argentina también experimentó una disminución de sus ventas al Resto del Mundo (-1%), a la vez que Brasil registró una expansión de 7%.

La contracción de las importaciones extrarregionales se extendió a prácticamente todos los países y fue particularmente acentuada en aquéllos que atraviesan por una recesión económica: Argentina (-61%), Paraguay (-18%), Uruguay (-33%) y Venezuela (-19%). El único país que expandió sus compras provenientes del Resto del Mundo fue el Ecuador (18%), lo cual resultó especialmente consecuencia de la dolarización.

El comercio intrarregional y extrarregional está experimentando comportamientos diversos y tienen perspectivas diferentes en el corto plazo. En efecto, el intercambio entre los países miembros de la ALADI está aún en su etapa contractiva, aunque se espera un punto de inflexión, en la medida en que se prevé una recuperación de la actividad económica de la región para el 2003 (2.4%). No obstante ello, en el próximo año se estima un crecimiento moderado, debido al escaso dinamismo esperado en países de gran participación en las compras intrarregionales²⁵.

Por el contrario, las exportaciones extrarregionales, principalmente determinadas por las colocaciones de México en los Estados Unidos, ya han retomado el crecimiento²⁶, y de confirmarse la senda ascendente de la economía norteamericana, se incrementarán a un ritmo superior a las anteriores en 2003.

3. LA INTEGRACIÓN REGIONAL

En el marco de una tan prolongada y crítica situación como la antes descrita, es muy difícil que el proceso de integración regional pueda sustraerse a ella y, por lo tanto, es esperable que sus tendencias sigan, más o menos de cerca esos parámetros. Como antecedente, no menor, cabe observar que los cuarenta años del proceso de integración han coexistido con una tendencia a la caída del dinamismo económico²⁷.

²⁵ Brasil y Argentina crecerían 1.8% y 1%, respectivamente.

²⁶ Las exportaciones mexicanas luego de caer 7.9% en el primer trimestre del año, crecieron lentamente en el segundo (1.9%) y más rápidamente en el tercero (6.2%).

²⁷ Las tasas de crecimiento de la región han sido en las dos últimas décadas significativamente menores que las del período 1950 – 1980.

Es más, cuando el estancamiento económico regional parecía parte del pasado, a la tan mencionada década perdida de los ochenta, se le ha tenido que sumar el gran retroceso de la economía regional durante el último lustro. Es así como entre 1997 y 2002 se constata nuevamente una caída generalizada en la dinámica de crecimiento, con sus correspondientes repercusiones negativas sobre las condiciones sociales de los países de América Latina.

Parece claro que las reformas introducidas en el funcionamiento de la economía regional, así como en sus políticas económicas en los últimos 20 años, no han cumplido con los objetivos esperados. Merecen especial mención aquéllas referidas a la apertura comercial unilateral e indiscriminada y, en general, parte importante de las implementadas en el marco de las reformas estructurales propuestas a partir del Consenso de Washington. Peor aún, se puede decir que ellas no han contribuido a una mejora generalizada y significativa en la inserción internacional de los países de ALADI, ya sea en lo que se refiere al nivel de su participación en el comercio mundial como a su calidad.

Se constata entonces que al no haber evolucionado la estructura productiva de los países miembros hacia una mayor competitividad, no se ha alterado el tipo de inserción externa de los países, con lo cual la distancia tecnológica con la frontera mundial, en rápida expansión, se ha mantenido relativamente inalterada y, para amplios sectores, como la pequeña y mediana producción, ha aún retrocedido en términos absolutos.

Esta evolución no es homogénea; es posible apreciar diferencias al interior de la región. De todas formas, hay que destacar que si bien la crisis ha afectado de forma particularmente severa a los países de América del Sur (con la excepción de Chile), se observa un incremento generalizado de las desigualdades, paralelo a un deterioro de la calidad de vida en sus diferentes aspectos (pobreza, salud, educación, seguridad), todo lo cual ha dado margen a la instalación de un peligroso sentimiento de descrédito en los liderazgos económicos y políticos y, en el peor de los casos, en el sistema político vigente y sus instituciones.

En este marco, y a pesar de todo, el proceso de integración regional ha alcanzado una serie de logros, concentrados especialmente a lo largo de gran parte de la década de los noventa. Entre los hechos más relevantes cabe destacar que, en dicha década se concretaron la casi totalidad de los acuerdos de libre comercio de tercera generación que, por su comprehensividad y profundidad, han dado un vuelco cualitativo a la integración regional. Estos Acuerdos, promotores de la vertiente más dinámica del proceso, la subregional, se caracterizan por una liberación más amplia, acelerada e irreversible, acorde con una vinculación más abierta con el resto de la comunidad internacional, pero también por la inclusión de temas que van más allá de los aspectos meramente comerciales.

Es a través de dichos acuerdos, conjuntamente con el proceso de apertura comercial que iniciaron los países miembros en el marco del denominado "regionalismo

abierto”, que la gravitación del factor geográfico en la integración permitió un inédito incremento del comercio intrarregional, el cual llegó a su máximo en el año 1997, cuando alcanzó a más de 45 millardos de dólares.

Lo anterior llevó a la consolidación de otros objetivos de envergadura, al interrelacionar en forma creciente las sociedades e intereses de los países miembros. Las “cláusulas democráticas” incluidas en varios de los acuerdos subregionales, así como la constitución de zonas de paz y la consolidación democrática generalizada fueron características destacadas entre los logros del proceso de integración, y de la conformación de un nuevo prisma para contemplar la evolución del proceso hacia mediados de 2001.

Asimismo, un elemento a destacar es que, a pesar de las crisis económicas que han enfrentado varios de los países de la región, los compromisos comerciales adquiridos en las negociaciones fueron, en general, respetados, lo mismo que los fallos de las instancias para la resolución de controversias, cuando ello ocurrió.

Los avances en la infraestructura física y energética, y los crecientes compromisos en cuanto a su desarrollo surgieron también como temáticas relevantes, en especial, cuando fueron incorporados en las prioridades de las agendas de los Gobiernos, principalmente en los países de América del Sur, a través de la iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional (IIRSA).

Estos avances seguramente contribuirán a solucionar las carencias que están en la base de los problemas de la cadena de distribución de la zona entre los cuales destacan: las enormes deficiencias de regulación, el elevado costo del capital y las políticas gubernamentales de inversión. Estos factores estructurales, propician un funcionamiento que, entre otras cosas, se caracteriza por la utilización irracional y/o inadecuada de los modos de transporte (por ejemplo, una exagerada dependencia del transporte por carretera) y la aparición y el desarrollo de la prestación informal de los servicios.

La conclusión es obvia: las carencias y deficiencias identificadas en la integración física de la región y en su cadena de distribución afectan notoriamente la competitividad del comercio exterior de los países que la componen. De allí surge la convicción de que sólo mediante una profunda corrección de dichas condiciones puede revertirse la actual situación para alcanzar resultados de gestión más eficientes.

3.1. La coyuntura actual

Dentro del balance anterior, de avances y retrocesos, en el año 2002 parecen haber cristalizado un conjunto de limitaciones, algunas anteriormente veladas por los mencionados logros, y otras que resultaron de los cambios en el entorno internacional, que se volvió particularmente adverso, y que lleva a que en este año América Latina esté sufriendo la peor contracción de los últimos veinte años.

También en lo político el panorama se muestra muy diferente al de hace tan solo un año atrás; hay un deterioro en la situación de los países, paralela a una generalizada inestabilidad cuyas implicaciones económicas y sociales son de difícil proyección.

Ambos factores han sido los que principalmente han contribuido a que los esfuerzos en busca de la consolidación del libre comercio en la región se hayan estancado a varios niveles. Un indicador relevante, en este sentido, han sido los inconvenientes para avanzar en la profundización de los procesos de integración, de lo cual es ejemplo la dificultad para cumplir con los plazos de puesta en vigencia del AEC de la CAN, o del MERCOSUR, así como los obstáculos en la finalización de la negociación entre la CAN y el MERCOSUR para conformar un ALC, a pesar de resoluciones expresas de las dos últimas Cumbres Presidenciales de América del Sur. De todas formas se debe resaltar que el Acuerdo Marco CAN-MERCOSUR recientemente suscrito en la Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, abre el camino para facilitar el entendimiento entre los países de ambos bloques subregionales, lo cual permite esperar la cristalización de la intención de hacer de América del Sur una zona de libre comercio antes del 31 de diciembre de 2003.

Por otro lado, a pesar de los mencionados avances en el comercio intrarregional, la región sigue enfrentada a una fuerte vulnerabilidad estructural frente al resto del mundo. Ella deriva tanto de la composición de sus exportaciones e importaciones como de la apertura indiscriminada a la globalización de los mercados financieros, todo lo cual ha contribuido a una mayor exposición a las crisis externas.

Desde la perspectiva del proceso de integración estas crisis externas se han manifestado, al menos en tres ámbitos: el comercial; el ya mencionado estancamiento de las negociaciones; y, su corolario, la ausencia de un marco colectivo para su posterior profundización. Ya se ha comentado acerca de los problemas que han enfrentado los países para avanzar hacia estadios de integración más profundos, pero también para mantener los compromisos suscritos en vigencia. La proliferación de medidas unilaterales en los diferentes ámbitos bilaterales y subregionales es solo un indicador de que las restricciones internas, económicas o políticas, dejan a los países sin alternativas válidas para enfrentar situaciones críticas.

En lo comercial, tales crisis han contribuido a un agudo retroceso del intercambio entre los países miembros. Una forma simple de mostrar tal situación es si se consideran las exportaciones intrarregionales «per cápita»; en el presente año ellas han descendido casi un 25% con respecto al máximo alcanzado a fines de los noventa. Estas cifras son aún más dramáticas para las exportaciones de México a la región (38%) y de las correspondientes al MERCOSUR (32%). Cabe anotar que estas últimas son particularmente relevantes debido a la elevada participación de este bloque en tal intercambio.

La presente coyuntura es particularmente difícil, con los rezagos ya mencionados (estancamiento de las negociaciones intrarregionales; caída de la dinámica

económica; retroceso de la importancia del comercio intrarregional). En particular, coincide con un momento en el cual los países miembros estarán involucrados en un conjunto de negociaciones llevadas a cabo en forma simultánea que determinarán las relaciones internacionales futuras lo cual, obviamente, afectará sus propias condiciones de desarrollo en las próximas décadas.

Se trata de las negociaciones multilaterales en el ámbito de la OMC; de las hemisféricas para la conformación del ALCA; de las región a región con la Unión Europea²⁸; y de las bilaterales de los países y grupos entre ellos y con otros terceros países. Corresponde destacar, además, que se trata de un momento crítico, pues los plazos de finalización y entrada en vigencia de los compromisos que se alcancen tanto en la OMC, como los del ALCA concluirán a finales del año 2004.

Lo anterior quiere decir que en un período relativamente breve se definirán un conjunto de condiciones básicas, vitales para mejorar el relacionamiento internacional de los países de la región.

A falta de un programa consensuado, no es de extrañar que cada vez con mayor frecuencia aparezcan países que, buscando resolver su difícil situación coyuntural, ensayen "salidas en solitario" en los diferentes escenarios extrarregionales. Esto quiere decir que, esperando obtener beneficios especiales, algunos intenten avanzar en negociaciones bilaterales, diversas.

Por supuesto, dada su envergadura y potencial, las más preocupantes son aquellas que buscan alcanzar bilateralmente tratados de libre comercio con Estados Unidos, alentadas por este último país, lo que podría colocar en condiciones de desventaja aún mayores a los países con poderes de negociación más débiles. Es obvio que tal relacionamiento no es la alternativa a uno intrarregional, en el que los beneficios de los acuerdos, con todas sus inequidades, buscan ser mutuos. Es más, todo lleva a suponer que en acuerdos bilaterales de dicho estilo (tipo "hub & spoke") los beneficios serían asimétricos de por sí, concentrándose en el núcleo y esparciéndose alternativamente, pero con menor potencia hacia cada uno de los otros mercados. En este sentido, es necesario tener presente que México ya es miembro del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que Chile acaba de suscribir un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos, y que existen claras indicaciones del interés de otros países de la región en iniciar negociaciones bilaterales con este último país con miras a llegar a acuerdos de libre comercio. Por otra parte, en el 2003 darán también inicio las negociaciones de un acuerdo de libre comercio de los Estados Unidos con los cinco países del Mercado Común Centroamericano.

²⁸ Excepto las negociaciones de Cuba con la Unión Europea, que se verificaría en el marco de los países del Caribe, las restantes serían país a región. En ese sentido, están los precedentes de México y Chile, que ya han firmado acuerdos de libre comercio con la U. E.

Frente a las restricciones del estilo de desarrollo adoptado por la región, a las limitaciones de la integración regional tal como se la concibe en la actualidad y a los desafíos que significa su nueva inserción internacional es imprescindible diseñar una agenda para avanzar en un proceso de integración sustentable.

3.2. Una agenda para la integración

La experiencia ha puesto de relieve el agotamiento del modelo de integración basado únicamente en las negociaciones de rebajas arancelarias. El patrón existente de producción y comercio en América Latina es tal que simples reducciones arancelarias, ya sea bilaterales o subregionales, difícilmente pueden asegurar un incremento sustantivo del volumen del intercambio, aunque un acuerdo exitoso entre la CAN y el MERCOSUR, y entre este último y México, serían contribuciones importantes. Si bien el mercado regional se ha revelado como una plataforma para la incorporación de valor agregado al comercio exterior de los países de la ALADI, las manufacturas transadas son, en general, de bajo contenido tecnológico. Ello ha limitado las posibilidades de ampliar la complementariedad entre los países, lo cual se comprueba al analizar el comercio intra-industrial de la región²⁹.

En ese limitado sendero tampoco es posible avanzar en una integración sustentable que, entre otras cosas, garantice una equitativa distribución de los beneficios entre los países participantes del proceso de integración. Es sabido que, desde el punto de vista de la distribución de los beneficios, la mejora en la calidad del intercambio intrarregional, si bien fue generalizada, no contribuyó a reducir las significativas diferencias existentes entre los países miembros. En la actualidad, los riesgos de profundizar esas disparidades se tornan aún más acuciantes en un contexto caracterizado por la lenta y desigual difusión de las nuevas tecnologías, en particular las de información y comunicaciones.

De la misma manera, probablemente debido al carácter esencialmente comercial del proceso de integración, uno de los desafíos es mejorar la inserción internacional de la región. Ello supone, por lo menos, dos cosas: profundizar lo más rápido posible el proceso de integración y, por otro lado, a través de su reforzamiento, arribar a los mejores acuerdos posibles en las negociaciones extrarregionales.

i) Construcción de un espacio de libre comercio

Una tarea central a incorporar en esta agenda es avanzar en la construcción de un espacio de libre comercio a nivel regional. Esto supone simplificar el complejo entramado de acuerdos vigentes para coadyuvar a incrementar el comercio intrarregional, mejorar su contenido y prepararse para el proceso de apertura a terceros países.

²⁹ Al respecto, véase ALADI: "El comercio intraindustrial en el intercambio regional", ALADI/SEC/Estudio 130, 30 de diciembre de 2000.

Dicho avance se encuentra limitado, como ya se mencionó, por las dificultades para concretar sendos acuerdos de libre comercio en, al menos, tres ámbitos específicos: la CAN con el MERCOSUR, de esta agrupación con México y de este país con Ecuador y Perú.

Las negociaciones en cada uno de los ámbitos mencionados se encuentran en diferentes grados de desarrollo y, además, enfrentan situaciones de complejidad diversa, que obedecen a las situaciones particulares de los países involucrados. No obstante lo anterior, con todas las dificultades que se han encontrado, algunos de los esfuerzos parecen estar más cerca del objetivo definido. Es el caso del acuerdo CAN- MERCOSUR, por un lado, y del acuerdo MERCOSUR – México, por el otro.

Todo ello contribuirá a la conformación de ese espacio de libre comercio y repercutirá necesariamente en el volumen de comercio intrarregional. Sin embargo, tomando en cuenta la magnitud de los desafíos que deberán enfrentar los países en el futuro inmediato, parece necesario diseñar propuestas más ambiciosas que, en el marco del TM 80, se encaminen a una propuesta regional. Cabe subrayar que las discusiones que llevan a cabo los países miembros para dar respuesta al mandato del Consejo de Ministros están encaminadas en ese sentido.

ii) Inversiones conjuntas

Otro conjunto de acciones a incorporar en la nueva agenda de la integración se relaciona con la promoción de inversiones conjuntas en áreas básicas para el proceso de desarrollo económico y social. En este sentido, dos áreas parecen prioritarias: la integración física y la educación. La primera de ellas, como se ha comentado, ha sido enormemente revalorizada como instrumento del proceso de integración y que ha recibido un impulso decisivo en las dos Cumbres de Presidentes de América del Sur (Brasilia, 2000 y Guayaquil, 2002). La educación, por su parte, está llamada a cumplir un papel protagónico en el esfuerzo integrador, en la medida que la formación continua, la investigación y el desarrollo del conocimiento y el progreso técnico se han vuelto, cada vez mas, componentes estructurales del crecimiento económico.

iii) Medidas anticíclicas

Una tercer área de la agenda y que probablemente debería ser recogida como un subproducto de la profundización del proceso de integración, es la incorporación de mecanismos que permitan a la integración dar una respuesta adecuada y oportuna a coyunturas como las actuales, caracterizadas por una gran incertidumbre y volatilidad en el ámbito internacional.

Es posible mencionar algunos factores a considerar. El primero, que la integración debe pasar a ocupar un lugar relevante en el diseño e implementación de las estrategias de desarrollo de los países. Hasta el presente, en general, estas últimas han estado divorciadas de las primeras.

El segundo elemento, es sentar las bases para la armonización de las políticas económicas, bastante similares en la actualidad, lo cual abre un espacio para actuar de manera más activa en el intercambio de información macroeconómica y una creciente transparencia de las políticas aplicadas.

Aunque lo anterior puede ser instrumental para alcanzar este objetivo, dados los efectos recurrentes de la situación financiera internacional sobre la estabilidad de la región, la agenda de la integración debería incorporar elementos para reforzar la institucionalidad financiera regional, como asimismo sus mecanismos para una cooperación más estrecha y eficiente. Esto supone la constitución de mecanismos de estabilización y, por otra parte, la apertura de líneas de créditos expeditas para financiar flujos de comercio intrarregional. En este sentido, es alentadora la recientemente aprobada propuesta de fusión del Fondo Financiero para el Desarrollo de la Bahía del Plata (FONPLATA) y la Corporación Andina de Fomento (CAF), por parte de los Cancilleres de los países miembros del MERCOSUR, Bolivia y Chile.

Dentro de lo anterior, los países miembros deberían decidir sobre el rol que debería jugar el actual Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos, cuya utilización es cada vez menor a pesar de su potencial en momentos de crisis y de las diversas declaraciones de los gobiernos para darle un mayor dinamismo. Para ello habría que promover cambios y reforzar su actual esquema de funcionamiento de forma que permitieran, en especial, establecer un mecanismo que haga operativo el sistema de garantía de reembolso para las operaciones de financiamiento del comercio intrarregional.

La superación de las falencias anteriores incidirá sobre la capacidad de la región para enfrentar los desafíos más acuciantes que ahora se le imponen; en particular, aquellos vinculados con las diferentes negociaciones, en curso o que se deberá acometer en el futuro inmediato, para mejorar su inserción en el sistema económico internacional.

iv) Armonización normativa

También deberá ser incorporada en la agenda de la integración, la armonización de la normativa de comercio vigente, especialmente en aquellos ámbitos no cubiertos por los compromisos multilaterales asumidos por los países.

En el marco del Tratado de Montevideo 1980 coexisten normas comerciales negociadas en distintos planos. De este modo, se ha generado una acumulación de preferencias y de normas con una superposición de criterios y procedimientos que conducen a soluciones diferentes para problemas de índole similar.

No obstante, las normas vigentes en la OMC constituyen la fuente de la gran mayoría de las legislaciones regionales, subregionales y bilaterales existentes en la ALADI. En otros casos a esas normas se le han incorporado pequeñas variantes, lo cual se ha hecho evidente en varios de los acuerdos llamados de «tercera generación».

También se ha señalado que ese marco regulatorio no aporta necesariamente las mejores soluciones a los intereses nacionales y regionales. En algunos casos, las disposiciones de la OMC demuestran ser débiles, en cambio en otros, establecen procedimientos complejos que superan las posibilidades de instrumentación y de los recursos existentes en los países en desarrollo.

Es por ello que la tarea de armonización puede ser bastante menos compleja de lo que parece si en la agenda de trabajo se incorporan dos variables para su análisis. Por un lado, considerar aquellas que, por diferentes razones, no se han ceñido a la normativa OMC y, en segundo lugar, poner énfasis solamente en aquellas que se hayan constituido en trabas para el incremento del comercio intrarregional. Lo anterior involucraría básicamente a tres tipos de normativas: Origen, Salvaguardias y Solución de Controversias.

v) Cooperación política

Un último elemento, no por ello menos relevante, a incorporar en la Agenda se refiere a la cooperación política que, en nuestra perspectiva debe tener al menos dos facetas. La primera es la contrapartida necesaria de la ya explicitada contribución a la búsqueda de la estabilidad económica en condiciones de creciente equidad en la distribución de los beneficios del proceso de desarrollo; esto es avanzar en los procesos de consolidación democrática, en su sentido más amplio.

La segunda, no menos relevante y probablemente parte de las falencias antes enumeradas, es la no incorporación explícita de los procesos de integración en las estrategias de desarrollo de la región. Para ello la integración tiene que ser un referente cotidiano en la vida de las sociedades y de las personas; ello no será posible sin la plena incorporación de los movimientos políticos, sociales, empresariales y laborales a esta tarea, de modo que el objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población considere este instrumento, la integración, no solo como válido sino que también como eficiente y eficaz para satisfacer sus necesidades.

La cooperación política es, sin duda, un elemento fundamental para la futura viabilidad del proceso de integración. Este se encuentra en un punto de inflexión, en el cual es más nítida la preponderancia de lo político; por tanto, las decisiones a tomar serán fundamentales para el futuro.

No se requiere ser muy sagaz para entender que no habrá una integración sustentable si los países no aceptan que los beneficios del proceso de integración suponen ciertos costos, a veces económicos directos pero, especialmente otros, como los relacionados con la cesión de soberanías, cuestión en la que los gobiernos, las dirigencias políticas, gremiales y de los diversos sectores de opinión, no se encuentran adecuadamente preparados. El posicionamiento del proceso de integración es, entonces, una tarea de largo aliento cuya condición necesaria es poner de acuerdo a los países en un horizonte a alcanzar y en los compromisos que ello significa.

Durante el año analizado, los avances a los que se había llegado en la integración regional en años anteriores, se vieron detenidos por las propias debilidades del proceso, a las que se sumó la profunda crisis económica, lo cual se tradujo en una notoria inacción en el ámbito político. Ello es preocupante en sí mismo, pero lo es aún más al observar los desafíos que enfrentarán los países de la región en las próximas rondas de negociaciones. Un peligro evidente es que, de mantenerse tal inacción, los países enfrenten tales negociaciones en la peor de las situaciones: hipotecando su futura inserción internacional y sus posibilidades de desarrollo, con los costos económicos, políticos y sociales que ellos implicará, por varias décadas.

Este documento fue impreso en los
Talleres Gráficos de la
Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)
Cebollatí 1461, C.P. 11200
Tel.: (598-2) 410.11.21 - Fax: (598-2) 419.06.49
E-mail: sgaladi@aladi.org,
Sitio Web: www.aladi.org
Montevideo, Uruguay

