

El regionalismo abierto en el hemisferio occidental

*Germán Adolfo de la Reza**

Introducción

El presente artículo es un análisis de las características del regionalismo abierto en el hemisferio occidental y su contraste con la estrategia tradicional de integración. El estudio considera cinco niveles a tratar: 1) el referente conceptual de las políticas de integración; 2) los criterios de asociación; 3) la relación entre el regionalismo y el modelo económico en plaza; 4) la relación con el multilateralismo o la globalización y, 5) la coherencia del regionalismo abierto como modelo o paradigma de la integración. Las conclusiones del estudio subrayan la ruptura del regionalismo abierto frente a sus antecedentes teóricos y prácticos, así como la coherencia paradigmática de este modelo; el objetivo no es demostrar causalidades ni establecer relaciones absolutas, se trata más bien de identificar y analizar sus significados.

Este tipo de regionalismo surge en los años 90, asociado a la estrategia latinoamericana de inserción a la economía mundial y como eje articulador de la respuesta frente a la globalización económica. Entre las fuerzas globalizadoras relevantes para el regionalismo abierto, figuran la creciente movilidad de capitales productivos y especulativos, la segmentación de los sistemas productivos en la forma de subcontratación de operaciones y la preponderancia del comercio

* Profesor-Investigador del Departamento de Economía de la UAM-Azcapotzalco, e Investigador Nacional.

intraindustrial. Las modalidades de respuesta, a su vez, consisten en la atracción de la Inversión Extranjera Directa (IED), la creación de los acuerdos de libre comercio para el perfeccionamiento de la economía de mercado y la reconversión productiva latinoamericana liderada por las multinacionales. En su conjunto, los componentes de la respuesta señalan un giro importante en el enfoque de la integración.

Es así como las políticas regionales aceptan por primera vez la integración en torno a las economías mayores, entendidas estas últimas como principales mercados de exportación, origen de los capitales productivos y núcleo estabilizador de las áreas de libre comercio. El terreno de experimentación del regionalismo abierto se localiza en los esquemas subregionales reformados, el Mercado Común Centroamericano (MCCA), la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR); en los acuerdos bilaterales de tercera generación; en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

1. Conceptos y líneas de acción

El término ha sido utilizado en la literatura especializada como sinónimo de regionalismo hacia fuera y nuevo regionalismo. Sin embargo, los matices y las diferentes connotaciones registradas en ésta, impiden incluirlas en una definición general. El regionalismo abierto es formulado inicialmente por Reynolds, Thoumi y Wettmann (1993) y de manera más importante por la CEPAL (1994). Los primeros lo definen como un:

[...] conjunto de mercados dinámicos plenamente integrados a la economía internacional mediante la progresiva eliminación de las barreras al intercambio comercial en conjunción con medidas vigorosas encaminadas a incrementar el acceso social al mercado.

Para la CEPAL, el concepto se construye por oposición al regionalismo cerrado prevaleciente en América Latina durante las décadas de 1960 y 1970. En el nuevo contexto, se designa así al paquete de políticas que buscan armonizar la “interdependencia nacida de acuerdos de carácter preferencial y aquella impulsada por las señales del mercado, resultantes de la liberalización comercial en general” (CEPAL, 1994: 12 y 78). Entre sus líneas de acción se incluye una estrecha relación entre la integración *de facto* y la derivada de los acuerdos formales; la estabilidad económica, reforzada por instituciones financieras regionales; la liberalización de mercados nacionales y de sectores; la adopción de reglas claras y de estándares

compatibles con la OMC; y la racionalización de los acuerdos institucionales, promoviendo su flexibilidad (Fuentes, 1996: 132 y s.). En estas medidas destaca el objetivo “sistémico” consistente en facilitar las transacciones comerciales regionales, sin generar por ello desviación de comercio o de inversiones del resto del mundo (Kuwayama, 1999: 9). En una de sus más recientes formulaciones, Bulmer-Thomas (1998) lo considera como una serie de acciones emprendidas por los países básicamente para alcanzar una mayor competitividad en el mercado internacional.

Otro término recurrente es utilizado por Primo (1994) y Palacios (1995), para quienes el regionalismo abierto es como un grupo de políticas que combina la liberalización de bienes, servicios, capital y trabajo, con la armonización de regímenes comerciales entre los países miembros. Estas políticas se complementan con iniciativas específicas, tales como la ampliación de la membresía de los acuerdos, la convergencia entre las iniciativas subregionales, regionales y hemisféricas de integración, y la creación de acuerdos entre países industrializados y en curso de desarrollo. La integración profunda se define también por contraste a la integración superficial de los años 1950-1970. Según Lawrence (1996: 17), esta última buscaba el incremento del comercio internacional sin afectar a la autonomía de las políticas nacionales. La integración profunda, por su parte, describe el aumento de la interdependencia regida por las fuerzas de la internacionalización y la consecuente reducción de la brecha entre políticas nacionales. Sus derivaciones prácticas consisten en una lista de requisitos que las políticas regionales deben satisfacer para calificar como elementos de profundización de la integración: menores diferencias en estándar y producción regionales; la existencia de mecanismos gubernamentales estables; la eliminación de las barreras arancelarias y para arancelarias de los mercados importantes, y la supresión de trabas al comercio de servicios.

Más allá de la pertinencia de estas definiciones, incluyendo la dimensión normativa de sus conceptos, su contraste con la tradición teórica latinoamericana subyace a una ruptura de importantes consecuencias, una de las cuales es la ausencia de sentido de la integración. Con pocas excepciones, la integración se desvincula de la creación de una comunidad de naciones y en su lugar propone un regionalismo horizontal de ensanche continuo y convergencia con la Organización Mundial del Comercio (OMC). Desde esta sola perspectiva, al regionalismo de ambición federalista le sucede un enfoque ‘incluyente’ que sacrifica, en la teoría y en la práctica, la profundidad de los compromisos en favor de una mayor cobertura geográfica. Otra de las implicaciones es la preocupante desaparición de las disparidades económicas como tema central de la reflexión teórica. Recientemente los analistas

han vuelto a retomar su interés por este aspecto, aunque desde una óptica que elude las determinantes del subdesarrollo y las reemplaza por las del tamaño de la economía. El motivo aparente de este cambio de perspectiva es la adhesión teórica a la *small-country-assumption*, sobre la que volveremos en este artículo. Otra consecuencia es la omisión de los vínculos con la tradición teórica y práctica latinoamericana, estimulada por el predominio de la investigación formalizada. La dimensión ahistórica y simplificante se observa incluso en el empleo de la noción asiática del regionalismo abierto. El Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC por sus siglas en inglés) se plantea un regionalismo con instancias consultivas, no negociadoras y no vinculantes, caracterizado por “la liberalización exterior a los bloques comerciales” en completa consistencia con la OMC.¹ Aunque este enfoque es poco menos operable en una región que cuenta con esquemas formales y una nada desdeñable experiencia de medio siglo, en varios estudios se apela principalmente al ejemplo asiático.²

2. Nuevas pautas de asociación

Hasta finales de 1970, uno de los principales criterios para la identificación del país con el cual es recomendable integrarse, lo constituye la relativa paridad en el tamaño de las economías. En este argumento, sustentado por la escuela neofuncionalista (Haas y Schmitter 1964; Nye, 1971), se encuentra el origen de la política de convergencia económica de la Comunidad Europea y la visión constituyente del MCCA y la CAN. El arribo del regionalismo abierto marca el reemplazo por la búsqueda de integración con el socio natural, técnicamente el país con el cual el comercio recíproco es superior a 25%. Dado que en América Latina y el Caribe no existe sociedad natural entre dos países, se recomienda establecer acuerdos con el mayor número posible de naciones para aumentar la proporción de comercio efectivo, sujeto a tratamiento preferencial o esperar a que el proceso de liberalización

¹ Véase Frankel y Wein (1998). La APEC se crea en 1989 como vínculo intergubernamental capaz de promover la liberalización comercial en coordinación con el GATT. También es importante la identificación de áreas de cooperación económica susceptibles de aprovechar los niveles de complementariedad e integración existentes en la Cuenca del Pacífico. Según la primera Conferencia, la APEC tiene como misión inmediata la preparación de bases de datos comunes de la región, y la identificación de los mecanismos para facilitar las inversiones y la transferencia de tecnología. En 1994, la Declaración de Bogor establece como objetivo del Foro la creación de un área de libre comercio a más tardar para el año 2010 en el caso de los países industrializados, y el 2020 en el caso de los miembros de menor desarrollo. El proceso de liberalización de la APEC se guía por el Plan de Acción de Manila, aprobado en 1996, así como por el énfasis en la facilitación de los negocios.

² Sobre los orígenes del concepto de regionalismo abierto, incluyendo el análisis de sus interpretaciones en Asia y en América Latina y una extensa reseña de la literatura de especialidad, véase Kuwayama (1999).

unilateral genere suficiente interdependencia, para entonces crear los acuerdos basados en la lógica del socio natural (CEPAL, 1994: 78). Los esquemas de reciente creación, que son también los de mayor envergadura económica –el MERCOSUR y el TLCAN– ponen de manifiesto este interés por la cobertura de los flujos comerciales más importantes, si bien la puesta en práctica del nuevo criterio conduce inevitablemente a la integración concéntrica.

El ordenamiento en torno a núcleos económicamente fuertes representa la piedra angular de la integración cono-sureña y explica su progresión desde el Tratado de Integración Argentina-Brasil en 1988, hasta la red de acuerdos bilaterales con países de la CAN en la previsión de un acuerdo sudamericano. La integración con los EUA, iniciada mediante acuerdos marco de libre comercio y afianzada con el TLCAN y las negociaciones del ALCA, se manifiesta como un estímulo a la homologación del entorno macroeconómico y de aquellas políticas derivadas de su implementación. Aun cuando la homologación responde fundamentalmente a los ajustes estructurales demandados por la crisis de la deuda en los años 80, los acuerdos marco y los Planes de Acción de la Cumbre de las Américas también contribuyen a la propagación de las legislaciones estadounidenses en materia de propiedad intelectual, combate al comercio desleal, compras gubernamentales e inversiones extranjeras.

En ese contexto, los esquemas pequeños, como la CAN y el MCCA, combinan la adecuación a las nuevas políticas económicas con el relajamiento de los mecanismos de centralización del proceso. La ausencia de núcleos fuertes en su interior también favorece la múltiple penetración de sus áreas preferenciales y la reiterada búsqueda de relaciones comerciales con las economías exteriores a los esquemas. La sustitución del requisito de paridad por el liderato económico impone un sentido específico a la intensificación de las interdependencias, en donde la gerencia de la integración juega cada vez más un papel de ancla y de socio natural, función que poseen los países más desarrollados. Coincidentemente, si el amplio margen de maniobra en la selección de los socios en los años 1960 y 1970 permitía la formación de esquemas relativamente homogéneos, para el regionalismo de los años 90, la operación deviene impracticable a causa de la saturación organizativa de América Latina. Estos factores contribuyen a la subestimación de los riesgos fomentados por el libre comercio en disparidad.

2.1 El regionalismo abierto como extensión de la reestructuración económica

En varios sentidos, el regionalismo abierto representa una extensión del *Consenso de Washington*, el conjunto de reformas estructurales que aun hoy “continúan pro-

pulsando el proceso de integración en el Hemisferio Occidental” (Schott, 2001: 5). Estas reformas incluyen la disciplina fiscal, la privatización del sector público, la liberalización del comercio y del capital doméstico, el tratamiento nacional para las inversiones extranjeras y las tasas de cambio competitivas.³ Todas ellas en conjunto, forman una red de interconexiones que en ocasiones complica el análisis desagregado de cada política. La disciplina fiscal básicamente consiste en reducir el gasto para controlar el endeudamiento público y los brotes de inflación. Debido a la insuficiente recaudación fiscal, los compromisos presupuestarios a menudo apelan a los ingresos provenientes de la privatización y del flujo de inversiones hacia nuevos objetivos industriales. El vínculo entre la inversión y la creación de un entorno macroeconómico sólido en condiciones de amplio endeudamiento no deja otro margen que la movilización de recursos externos para complementar –en ocasiones para sustituir– el ahorro y la inversión nacional (Moran, 2000).

La privatización está asociada en mayor o menor medida a la búsqueda de estabilidad macroeconómica y el equilibrio fiscal.⁴ Este último objetivo resulta central para el control del endeudamiento, aunque sus resultados son frágiles si se considera que la deuda externa de la Argentina dobla su valor en 1998 frente a los índices de 1994.⁵ A través de distintos métodos también se busca la asignación eficiente de recursos y promover el libre comercio, en este sentido, uno de los casos exitosos sería la industria brasileña de acero, responsable de 28% del excedente comercial de ese país. Sin embargo, las privatizaciones y el aumento de la productividad se asocian con la reducción del empleo y el deterioro en la distribución del ingreso, no siempre de manera directa, al encontrarse estas empresas en crisis en el momento de los cambios de la estructura del mercado (Birch y Haar, 2000: 217-229). La IED también es importante para explicar la conexión del modelo “hacia fuera” y las iniciativas de libre comercio. En la mayoría de los países la IED sigue un comportamiento similar. En un primer tiempo se asocia a la adquisición de las empresas estatales y, en un segundo, al establecimiento de industrias

³ Sobre las reformas estructurales que prescribe el *Consenso de Washington*, véase Williamson (1990).

⁴ La privatización se sustenta en la idea de que la administración privada es superior a la pública cuando se trata de incrementar la eficiencia de las empresas. Sin embargo, la defensa de esta tesis no toma en consideración la ausencia de un vínculo necesario entre el aumento de los beneficios producidos por el control del mercado y la mayor eficiencia. Esta advertencia ha sido formulada por Vickers y Yarrow (1988) y Bös (1992). Birch y Haar (2000: 3), y concluyen afirmando que “la teoría económica no puede garantizar que la eficiencia económica de la firma o del desempeño de la economía como un todo vaya a mejorar necesariamente bajo la propiedad privada”.

⁵ En 1994 el total de la deuda externa represente 31% del PIB argentino. Obsérvese que la participación de la deuda en el ingreso no es muy distinta en otros países de la región: ese mismo año representa 26% del PIB del Brasil, 43% del chileno, 47% del mexicano y 54% del peruano (FDB-D 1995).

manufactureras, en particular de transformación pasiva o maquiladoras. La preponderancia de estas últimas en el sector externo, incluyendo la creciente participación del comercio y el crédito intrafirma, es estimulada en razón de la percepción de las exportaciones como la más importante fuente de crecimiento económico.⁶ Como consecuencia, la inversión se constituye en una de las variables dinámicas de la creación de acuerdos comerciales.

La política cambiaria también es importante para el crecimiento de la oferta exportable y, en ese sentido, representa otro elemento del *Consenso de Washington* relacionado estrechamente con el regionalismo abierto. En su función tradicional, las devaluaciones incrementan la competitividad de las exportaciones e impulsan la actividad industrial al abaratar los bienes localmente producidos. Sin embargo, en el nuevo contexto la afluencia masiva de IED hacia América Latina permite asociar la revaluación cambiaria con el incremento en la estabilidad de la tasa inflacionaria.⁷

El efecto de encarecimiento que produce la revaluación se compensa mediante la reducción de las tarifas al comercio internacional y el abaratamiento de los insumos importados necesarios para la industria exportadora. Obsérvese que el conjunto de reformas, requiere de los acuerdos comerciales como punto de apoyo para consolidar el modelo “hacia fuera”. Esta necesidad aumenta al momento de involucrar a los mercados mayores, capaces de absorber la oferta exportadora y asegurar el flujo de inversiones.

3. La compatibilidad con la OMC

Uno de los temas tradicionales en la literatura de la integración son las relaciones entre el regionalismo y el multilateralismo, particularmente las condiciones que determinan que los acuerdos regionales representen un escalón o un obstáculo para los objetivos de la OMC. El regionalismo abierto hace suyo este debate a partir de varios puntos de vista. Uno de ellos señala que la característica esencial del regionalismo es la discriminación de terceros países, opción por debajo de la óptima frente al multilateralismo o la globalización comercial (Bhagwati, 1998). Esta posición asume la identidad entre integración regional y desviación de comercio, afir-

⁶ Con relación al argumento exportador, véase Krueger (1978), Fishlow (1994: 65), Hufbauer y Schott (1994), entre otros. Para una perspectiva histórica del modelo exportador y su relación pendular con el modelo “hacia dentro”, véase Bulmer-Thomas (1998b).

⁷ Esta estrategia aparece en el periodo 1988 y 1990, cuando la mayoría de los países del subcontinente registran importantes revaluaciones (CEPAL, 1998: 129).

mación sin sustento, si tomamos en cuenta que en la mayoría de las áreas de libre comercio y en las uniones aduaneras también se crean comercio e inversión. Otros trabajos abundan en la percepción del regionalismo como una respuesta frente a la globalización. Un argumento es que el regionalismo facilita las negociaciones multilaterales en áreas que requieren elevados niveles de compromiso, o poseen un grado de complejidad tal, que limita su tratamiento en la OMC (Krugman, 1993). Otro argumento prefiere ver en los esquemas de integración una manera de incrementar a futuro la calidad y los niveles de compromiso multilaterales (López y Soler, 1998). Uno más, aunque desde una diferente perspectiva, advierte que la creación de comercio multilateral puede tener efectos negativos sobre la base productiva de algunos países, mientras que la desviación regionalista podría favorecer el aprendizaje y la adaptación a los niveles internacionales de competitividad (CEPAL, 1994; French-Davis, 1998).

La clave de este debate y sus contradicciones no es enteramente ideológica; depende en gran medida del tipo de integración referido o, con implicaciones similares, del corte analítico que realizan los autores. Si consideramos, de un acuerdo regional, exclusivamente el problema de la desviación de comercio (o el grado de afectación de terceros países), la contribución positiva o el hecho de constituir un obstáculo para los objetivos de la OMC se mide con relativa facilidad a través de la comparación del promedio arancelario externo, antes y después de la formación del esquema. Pero no todos los acuerdos regionales circunscriben su acción al terreno comercial, por el contrario, progresivamente se amplían los espacios de coordinación y fusión de políticas nacionales, incluyendo en algunos casos (como la UE, la CAN, el MCCA) tribunales supranacionales, órganos ejecutivos, instituciones de crédito común y parlamentos, entre otros. Los efectos sinérgicos de estos acuerdos son complejos y rebasan con mucho el tema de la desviación de comercio. Su capacidad de respuesta ante la globalización opera a niveles no cuantificables y su incidencia crece conforme el regionalismo se aproxima a las prácticas de una comunidad de naciones.

Sin embargo, el regionalismo abierto parece tener como principal objetivo en esta materia la búsqueda de compatibilidad con la OMC. Si en los años de 1960 y 1970, el Sistema General de Preferencias se presenta como un marco referente principal sobre la manera de abordar el comercio entre los países menos desarrollados y las naciones industrializadas, durante la década de 1990 la OMC se constituye prácticamente en el único entorno para la reglamentación del comercio internacional. Las preferencias regionales son consideradas como transitorias con mayor insistencia que en el pasado, y se justifican por la dificultad del multilateralismo en lograr una anticipada liberalización del comercio, hecho ex-

presado en los “recortes y vacíos” de la acta final de la Ronda Uruguay (ALADI, 1994). Esto favorece la percepción del regionalismo como una opción *second best* frente a la liberalización global, conduciéndolo para incorporar entre sus objetivos la eliminación de las discontinuidades con la OMC, quien consuma ese acercamiento con una serie de iniciativas que completan la función reguladora del artículo XXIV del GATT. Según este artículo, una condición básica para la aprobación de los acuerdos regionales es la adopción de la formas de unión aduanera o zona de libre comercio, con lo cual se rechaza la existencia de los acuerdos preferenciales por no pretender la liberalización completa del comercio, sino el otorgamiento de concesiones arancelarias a determinados países e industrias.⁸ El artículo comprende tres normas importantes: a) en las uniones aduaneras, los aranceles y las restricciones impuestas a terceros países no deben ser ni mayores ni más restrictivos, que la incidencia general de los aplicados a países miembros antes de la definición del arancel externo común; b) los aranceles y las restricciones de una zona de libre comercio son eliminadas con respecto al comercio de productos de origen en el área; y c) en ambos esquemas, tanto los calendarios como los programas deben realizarse dentro de un plazo razonable de tiempo.⁹

En teoría, el grupo de trabajo nombrado a efectos de establecer la compatibilidad del acuerdo regional con el artículo mencionado, tiene capacidad de dictaminar si el acuerdo puede entrar en funciones o debe realizar con antelación las modificaciones recomendadas. Sin embargo, los negociadores de la Ronda Uruguay observaron que durante los años de vigencia del GATT no se dio a conocer ningún dictamen de inconsistencia. La búsqueda de solución de lo que se considera como un exceso de flexibilidad conduce al establecimiento del *Entendimiento re-*

⁸ En 1949 una iniciativa estadounidense distingue y prefiere la unión aduanera sobre los acuerdos preferenciales, debido a que ésta “crea anchas zonas de comercio, levanta los obstáculos a la competitividad, hace posible una mejor asignación de recursos y eleva el nivel de vida”, mientras que el sistema preferencial “obstruye la producción y restringe el incremento de los ingresos y la demanda” (Wilcox, 1949: 70-71). Desde su creación, el GATT muestra reticencias respecto a la conveniencia de los acuerdos preferenciales, hasta permitir la creación de la ALADI a finales de la década de 1970. Esta actitud parece estar fundada sobre todo en los intereses de las grandes industrias, que ven en las concesiones arancelarias entre los países de menor desarrollo un riesgo para su expansión. Según Viner, cuya *Customs Union Issue* es ampliamente consultada durante los trabajos preparatorios del GATT y de la Comunidad Europea, los costos del sistema preferencial “pueden ser imputados, al menos potencialmente, a las uniones aduaneras, a la inversa, ya que los beneficios de la unión aduanera también pueden darse en las uniones preferenciales si las circunstancias son las adecuadas” (1950: 48). Un argumento similar es defendido años más tarde por Mundell (1964).

⁹ El párrafo 8 del artículo XXIV establece una cláusula de excepción según la cual “cuando sea necesario”, los miembros no estarán obligados a eliminar todos los derechos y regulaciones restrictivas de su comercio con la región.

lativo a la interpretación del artículo XXIV en 1994. Su principal objetivo es la regulación más precisa de la aplicación del artículo, para lo cual otorga nuevas competencias a los grupos especiales encargados de esta tarea. La más significativa es que los grupos pueden examinar la compatibilidad no sólo del acuerdo, sino de las políticas que se derivan de su implementación y, en su caso, llevar las diferencias al Mecanismo de Solución de Controversias de la OMC (DSU por sus siglas en inglés).¹⁰ Otro refuerzo lo constituye la inclusión del artículo V en el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS) de 1994, que busca completar la supervisión de los acuerdos regionales con una normativa similar al artículo XXIV que da cobertura al comercio de servicios. Una iniciativa más reciente es la creación del Comité de Acuerdos Comerciales Regionales (CACR) en 1996. Entre sus funciones figura la evaluación de la compatibilidad de los acuerdos de integración con las disposiciones de la OMC. Aunque los resultados son momentáneamente menores, sobre todo por las implicaciones políticas que tendría una resolución contraria a los acuerdos, su desarrollo está en la mira de la OMC. La Reunión Ministerial de Doha en 2001, hizo un llamado al comité para que realice un avance sustantivo en el examen de las contradicciones o violaciones a las disposiciones del sistema mundial.

4. Preeminencia del esquema de zona de libre comercio

Durante los años 1950-1960, el esquema de unión aduanera benefició de tal forma la centralidad en la teoría de la integración, que las previsiones respecto a las zonas de libre comercio apenas se le diferencian. Sin embargo, al tiempo de señalar que “los efectos económicos de la formación de una zona de libre comercio son similares a los resultantes de la creación de una unión aduanera” (Shibata, 1967: 78), la teoría destaca la necesidad de considerar las características de las economías asociadas. Los países con un alto grado de especialización, generalmente orientados al mercado internacional, no requieren de la protección externa común (aspecto diferencial de la unión aduanera) y, al contrario, podrían verse afectados por el aumento del precio de los bienes importados.

¹⁰ Según el párrafo 12 del Entendimiento: “Podrá recurrirse a las disposiciones de los artículos XXII y XXIII del GATT de 1994, desarrolladas y aplicadas en virtud del Entendimiento sobre Solución de Diferencias, con respecto a cualesquiera cuestiones derivadas de la aplicación de las disposiciones del artículo XXIV referentes a uniones aduaneras, zonas de libre comercio o acuerdos provisionales tendientes al establecimiento de una unión aduanera o de una zona de libre comercio”. Sobre los problemas que presenta la aplicación del artículo XXIV, véase Hudec y Southwick (1999: 51 y ss.).

Un país altamente diversificado puede necesitar, a su vez, proteger un cierto número de productos, haciendo más provechoso el esquema de unión aduanera. En otro caso, un nivel considerable de competición entre los miembros de una zona de libre comercio tiene la posibilidad de degenerar en la inestabilidad del esquema al modificar los precios de venta de los productos, siendo preferible la formación de la comunidad bajo una unión aduanera. Por la misma razón, es posible afirmar que un grupo económicamente complementario se beneficia con la instauración de la zona de libre comercio. Es importante subrayar que a la unión aduanera se le atribuye la capacidad de “coordinar frente al resto del mundo la política comercial de los países asociados” (Wioncsek, 1964: XXV), razón por la cual goza de mayor prestigio entre los teóricos latinoamericanos de la integración.

Más tarde, con el regionalismo abierto, las zonas de libre comercio abiertas proliferan y junto con su individualización teórica devienen como centro de reflexión en torno a los esquemas de integración económica. Una de las principales razones de su preeminencia, quizá sea la percepción de que el esquema resulta más liberal y compatible con el multilateralismo. Son varios los argumentos de percepción, la primera es que, a diferencia de las uniones aduaneras, la zona de libre comercio no estimula la igualación de precios entre los bienes de importación, sino que conduce a una dinámica de competitividad que presiona hacia abajo los aranceles externos del país con mayor protección. Una variante de esta idea plantea que el país con las barreras más elevadas tiende a reducir los aranceles hacia terceros países, una vez que la influencia política de las industrias de importación decae como resultado de la formación de la zona (Richardson, 1993).

Otro argumento establece que las zonas de libre comercio no incrementan la capacidad de represalia de sus miembros (Kennan y Riezman, 1990). La ampliación de las uniones aduaneras, por el contrario, podría estimular el incremento del proteccionismo y dificultar las relaciones comerciales multilaterales (Krugman, 1991). En todos los casos, la idea subyacente es que la zona tiende a la reducción de la desviación de comercio causada por la regionalización.

Cabe observar que no existe suficiente evidencia para validar una u otra hipótesis, tanto más cuanto que la gradual ampliación de los bloques comerciales crearía un nuevo equilibrio en el sistema comercial internacional.¹¹ En otro aspecto, las diferencias entre zona de libre comercio y unión aduanera son menos tajantes que en el pasado a causa de la presión hacia la compatibilidad con la OMC. Ello explica que existan casos de transición no solamente del primer al segundo esque-

¹¹ Para el desarrollo de esta hipótesis, véase Carlo y Perroni (1996).

ma –como establecen la teoría tradicional– sino en sentido inverso, como una aceptación *de facto* de las ventajas de una política arancelaria diferenciada. Aunque el MCCA, la CAN y el MERCOSUR identifican los retrocesos en la conformación del arancel externo común con un signo involutivo, el hecho de fondo es que sus uniones aduaneras imperfectas fluctúan de un lado u otro según presiones y coyunturas. El MERCOSUR ilustra este fenómeno a partir de la aprobación del arancel externo común en enero de 1995. En esa fecha Brasil hizo incluir 150 nuevas excepciones a la lista de más de 300 aprobadas; Paraguay por su parte intentó agregar 200 nuevas excepciones. Estas diferencias llegaron a esgrimir la posibilidad de utilizar la regla de origen para los productos en causa, el principal instrumento de las zonas de libre comercio.

5. ¿Un nuevo paradigma de la integración?

En el tercer nivel, la profusa institucionalidad que caracterizaba a los esquemas latinoamericanos bajo la lógica del *spill-over*, cede en favor de mecanismos flexibles basados en la dinámica intergubernamental. En ese proceso la diferencia entre zona de libre comercio y las llamadas etapas “superiores” de la integración (unión aduanera, mercado común, unión económica), aparece desvinculada del principio de la supranacionalidad ascendente. La equiparación entre las zonas de libre comercio y los procesos de integración formal, favorece a su vez la pugna entre el modelo europeo y el norteamericano. Para la mayoría de los teóricos del modelo europeo, de Haas (1958) y Balassa (1961) a Pelkmans (1993), la integración es un proceso que diversifica sus competencias en el sentido de una mayor armonización y fusión de políticas nacionales. De acuerdo a esta perspectiva, la profundización de la integración coincide con la progresiva limitación de las soberanías nacionales: de la cooperación internacional a la coordinación de políticas nacionales y de ésta a la fusión de instancias de decisión, en donde “una conduce progresivamente a otra” (Kitamura, 1964: 28). A cada etapa le corresponde un número de instrumentos económicos resultantes de los objetivos de zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión económica e integración política.

Si bien algunos analistas del esquema norteamericano aceptan la posibilidad del *spill-over* en Norteamérica (Hufbauer y Schott, 1994: 3), el tratado y la práctica de esta agrupación no tienen por objetivo la creación de instancias supranacionales, más bien pretende el logro de una amplia cobertura de vínculos económicos. Este rasgo del TLCAN y la gravitación de los EUA en las finanzas y el comercio de América Latina, promueven la irradiación del esquema bajo un modelo al cual, de acuerdo a sus defensores, le suponen más posibilidades que al ejem-

plo europeo “de llegar a ser universalmente aceptable” debido a su “consistencia con la naturaleza de un Estado moderno” (Kozolchyk, 1996: 13).

La generación en el continente americano, de un paradigma integracionista, rival del europeo, conlleva entre sí una serie de hechos aparentemente desconexos: el relativo abandono de los mecanismos de control de las disparidades en la CAN; la caducidad de las instituciones supranacionales en el MCCA y la CAN, con la significativa excepción de sus órganos de crédito;¹² la proliferación de acuerdos bilaterales con amplia cobertura temática, y la estrecha relación entre el regionalismo abierto y los esfuerzos de desmantelamiento del modelo de sustitución de importaciones, aspecto que constituye un principal obstáculo para la definición de los objetivos en el largo plazo. De esta forma, el carácter sucesivo de la influencia europea, a partir de los años 60, y norteamericana, desde finales de los 80 (Bhagwati, 1993), resulta menos significativo que la pugna sincrónica de ambos paradigmas. No obstante, la consolidación del modelo norteamericano en el continente no es uniforme, ya que la dimensión intergubernamental del MERCOSUR y la dependencia del MCCA, frente a la economía estadounidense no han eliminado su apego al ejemplo europeo. No se descarta el nacimiento de una tendencia contraria al encapsulamiento organizacional en Asia, Europa y Norteamérica, la cual podría estimular la formación de modelos mixtos de supresión de discriminaciones económicas.

Conclusiones

La directa correspondencia entre el regionalismo abierto y el modelo económico en plaza sugiere que la implementación del primero depende de las necesidades y objetivos del segundo. Esto plantea el problema del grado de autonomía que puede y debe tener el regionalismo para elaborar sus propios objetivos, sea para la administración del mercado ampliado o respecto a sus vínculos con otros procesos de integración. En todo caso, ayuda a responder a la interrogante que preside este artículo mediante un argumento transitivo: el regionalismo abierto constituye un nuevo paradigma de la integración latinoamericana en la misma medida que el modelo “hacia fuera” lo representa frente al modelo de sustitución de importaciones. En uno y otro caso, involucra una intensidad similar en el cambio operado

¹² La reforma de las instituciones centroamericanas de 1997 ha puesto nuevamente en vigor los intereses supranacionales en torno al Istmo. La influencia europea, segundo socio comercial de la subregión y fuente importante de inversiones y asistencia, puede verse como un estímulo indirecto a la reconducción del MCCA con base en el modelo europeo.

respecto a sus antecedentes inmediatos. Sin embargo, su radicalidad interrumpe la acumulación de conocimientos y con ello la autoreflexión necesaria para la racionalidad del proceso. Como consecuencia, la mayoría de los estudios del regionalismo abierto excluyen del análisis las determinantes históricas y la riqueza de experiencias acumuladas a lo largo de cincuenta años.

La amplitud de esta ruptura con la tradición integracionista deja entrever, de su lado, la necesidad de una teoría de las transiciones que permita identificar las derivaciones y los desafíos de un cambio de paradigma.

Referencias bibliográficas

- Balassa, B. (1961). *The theory of economic integration*, Irwin, Illinois: Richard D.
- Bhagwati, J. (1993). "Regionalism and multilateralism: an overview", *New dimensions in regional integration*, Nueva York: Cambridge University Press.
- (1998) "The FTAA is not free trade", *Trade: towards open regionalism*, Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean, septiembre.
- Birch, M.H. y J. Haar (2000). "Privatization in the americas: the challenge of adjustment", M.H. Birch y J. Haar (eds.) *The impact of privatization in the americas*, Miami: North-South Center Press at the University of Miami.
- Bulmer-Thomas, V. (1998). "The central american common market: from closed to open regionalism", *World Development*, vol. 26, n. 2.
- (1998b). *Historia económica de América Latina desde la Independencia*, México: FCE.
- Carlo, J. y W. Perroni (1996). "How severe is global retaliation risk under increasing regionalism?", *The American Economic Review*, mayo, vol. 8, n. 2.
- CEPAL (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, (LC/G.1801-SES.25/4), Santiago, 28 de enero.
- (1998). *América Latina y el Caribe. Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, México: CEPAL-FCE.
- Ffrench-Davis, R. (1998). "Comment", *Trade: towards open regionalism*, Anual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean, septiembre.
- Fishlow, A. (1996). "América Latina y los Estados Unidos en una economía mundial cambiante", A.F. Lowenthal y G.F. Treverton (comp.), *América Latina en un nuevo mundo*, México: FCE.

- Frankel, J. y S. Wei (1998). "Open regionalism in a world of continental blocs", *Working Paper*, International Monetary Found, WP/98/10, febrero.
- FRB-D (1995). *The Southwest Economy*, vol. 2, n. 7, Dallas: Federal Reserve Bank of Dallas.
- Fuentes, J.A. (1996). "¿Del bilateralismo al regionalismo abierto en América Latina?", G.A. de la Reza y G. Couffignal (eds.), *Los procesos de integración en América Latina: enfoques y perspectivas*, Estocolmo: Instituto de Estudios Latinoamericanos.
- Haas, E.B. y P.C. Schmitter (1964). "Economics and differential patterns of political integration: projections about unity in Latin America", *International Organization*, núm. 18.
- Haas, E.B. (1958). *The Uniting of Europe*, Stanford: Stanford University Press.
- Hudec, R. E. y J. D. Southwick (1999). "Regionalism and wto rules: problems in the fine art of discriminating fairly", M. Rodriguez, P. Low y B. Kotschwar (eds.) *Trade rules in the making. Challenges in regional and multilateral negotiations*, Washington D.C: Organization of the American States y Brookings Institution Press.
- Hufbauer, G.C. y J.J. Schott (1994). *Western hemisphere economic integration*, Washington D.C: Institute for International Economics, julio.
- Kennan, J. y R. Riezman (1990). "Optimal tariff equilibrium with customs unions", *Canadian Journal of Economics*, febrero, vol. 23, n. 1.
- Krueger, A.O. (1978). *Liberalization attempts and consequences*, Nueva York: National Bureau of Economic Research.
- Krugman, P. (1991). "Is bilateralism bad?", E. Helpman y A. Razin (eds.) *International trade and trade policy*, Cambridge: Massachussets Institute of Technology Press.
- (1993). "Regionalism versus multilateralism: analytic notes" J. de Melo y A. Panagariya (eds.), *New dimensions in regional Integration*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Kuwayama, M. (1999). "Open regionalism in Asia Pacific and Latin America: a survey of the literature" *Serie Comercio Internacional*, Santiago: CEPAL, diciembre, (LC/L.1299-P).
- Lawrence, R.Z. (1996). *Regionalism, multilateralism and deeper integration*, Washington D.C: The Brookings Institution.
- López, C. y A. y J. Soler (1998). "Open regionalism versus discriminatory trading Agreements", *ASEAN Economic Bulletin*, vol. 14, n. 3.
- Mundell, R. A. (1964). "Tariff preferences and the terms of trade", *The Manchester School of Economic and Social Studies*, vol. 32.

- Palacios, J.J. (1995). "El nuevo regionalismo latinoamericano: el futuro de los acuerdos de libre comercio" en *Comercio Exterior*, abril.
- Pelkmans, J. (1993). "Comparando las integraciones económicas: prerequisites, opciones e implicaciones" en *Integración latinoamericana*, núm. 191, julio.
- Primo Braga, C.A. (1994). "The new regionalism and Its consequences", *IED World Bank*, Agosto.
- Reynolds, C.W., F.E. Thoumi y R. Wettmann (1993). *A case for open regionalism in the Andes: policy implications of andean Integration in a period of hemispheric liberalization and structural adjustment*, Washington, D.C: Agency for International Development (USID).
- Shibata, H. (1967). "The theory of economic uniones: a comparative analysis of customs unions, free trade areas, and Tax Unions", C. Shoup (ed.) *Fiscal harmonization in common markets*, vol. I, Washington: Columbia University Press.
- Viner, J. (1950). *Customs union issue*, Washington D.C: Carnegie Endowment.
- Wilcox, C. (1949). *A Charte for world trade*, Nueva York: McMillan.
- Williamson, J. (ed) (1990). *Latin American adjustment. How much has happened?* Washington D.C: Institute for International Economics, abril.
- Wioncsek, M. S. (1964). *Condiciones de una integración viable*, Buenos Aires: FCE.