

Globalización y regionalismo abierto

Alejandro Gutiérrez *

Resumen

Este artículo tiene como objetivo fundamental argumentar el carácter de soporte a la liberación multilateral del comercio y al avance de la globalización que tienen los procesos de integración económica, bajo los preceptos del denominado "regionalismo abierto". Se analizan los conceptos de globalización, "regionalismo abierto" y se presentan los principales elementos de la controversia internacional sobre el carácter obstaculizador de la liberación multilateral del comercio que tiene el regionalismo.

Palabras Clave: globalización, regionalismo abierto, integración económica, unión aduanera, regionalismo, liberación multilateral del comercio.

Globalization and open regionalism

ABSTRACT: *The main focus of this article is to argue that the "open regionalism" supports rather than avoid multilateral trade liberalization and globalization. The concepts of globalization, "open regionalism" and the main arguments of international controversy between multilateral liberalization and regionalism are analyzed.*

Key Words: globalization, open regionalism, economic integration, trade union, regionalism, multilateral commerce liberation.

Introducción

Desde finales de la década de los ochenta se ha dado un renacimiento de los acuerdos de integración económica a lo largo y ancho del mundo. Estos establecen preferencias para los países socios (reducción y/o eliminación de barreras al comercio intrabloque, movimientos de capitales y tratamiento de inversiones y otras) mientras que son discriminatorios para los países no socios. Antes del trabajo de Viner (1950) se pensaba que por cuanto la creación de una unión aduanera (o un acuerdo de comercio preferencial) era un paso en la dirección

del libre comercio, se generaría mayor bienestar económico. Viner (1950) demostró que la liberación del comercio entre los socios de una unión aduanera no necesariamente significaba una mejora de bienestar económico. Todo dependería de cual de las dos fuerzas (desviación o creación de comercio) prevaleciera (1). Así, desde el punto de vista de la teoría ortodoxa de la integración económica y en un marco estático y de equilibrio parcial si la creación de comercio prevalece sobre la desviación del mismo, entonces, la unión aduanera se mueve en la misma dirección que la liberación del comercio en cuanto sus efectos positivos sobre el bienestar en la economía mundial en tanto que promueve ganancias de eficiencia productiva y para los consumidores sin distorsionar la asignación de recursos.

El nuevo auge del regionalismo ha surgido en un

contexto caracterizado por el avance del proceso de globalización y la adopción de profundas reformas económicas con fuerte orientación de mercado (entre ellas la reforma de la política comercial). En consecuencia, el nuevo regionalismo, denominado "regionalismo abierto", se caracteriza, entre otras cosas, por promover la liberación intrabloque de los intercambios mientras que disminuye las barreras al comercio con los países no socios.

Lo cierto es que el renacimiento del regionalismo estimuló con mayor vigor el debate sobre si los acuerdos de integración son un obstáculo al logro de una liberación multilateral del comercio internacional y por esta vía se convierten en un obstáculo a la globalización en sus aspectos comerciales y de movimiento de capitales. En este artículo se presentan los elementos fundamentales de ese debate y se argumenta que la nueva ola de regionalismo bajo los preceptos del denominado "regionalismo abierto" contribuye al avance de la globalización en lugar de obstaculizarlo. El orden de exposición abarca en primer término el análisis de los conceptos de globalización y de regionalismo abierto. En segundo y último término se presentan los argumentos que sustentan la hipótesis según la cual el regionalismo abierto contribuye a la liberación multilateral del comercio y al avance de la globalización.

La globalización: definición y principales manifestaciones

El uso frecuente del término globalización en las ciencias sociales es relativamente nuevo. Según Messner (1999) la palabra globalización (*globalization*) apareció por primera vez en un diccionario inglés en 1961, su uso en la década de los setenta no fue reiterado, y finalmente, en la década de los ochenta comienza a ser utilizado cada vez más por quienes participan en los debates que tratan de explicar y predecir el desenvolvimiento de la economía, y en general de la sociedad mundial contemporánea.

Guiddens (1990: 64) ha defini-

La administración de las nuevas reglas del juego global ha promovido cambios importantes en la forma de concebir la "soberanía de los estado-nación," cada vez más su autonomía se ve desbordada y es suplantada por organizaciones supranacionales...

do la globalización *como la intensificación de las relaciones sociales en el mundo, de manera tal que localidades distantes están entrelazadas y los sucesos locales se encuentran influenciados por eventos que ocurren en otros lugares no importa cual sea la distancia y viceversa*. Para Lodge (1996:2) "*La globalización es el proceso por medio del cual los habitantes del mundo tienen una mayor interdependencia en todas las facetas de la vida: culturales, económicas, políticas, tecnológicas y del entorno*". El proceso de globalización debilita la separación geográfica de los países a través de líneas de frontera e incrementa la significación de las actividades políticas, económicas y sociales transfronterizas, y las distancias espaciales pierden sentido al percibirse los sucesos ocurridos en cualquier parte del mundo simultáneamente con su consecuente influencia sobre las decisiones que toman los actores sociales (Messner, 1999).

La interdependencia del mundo no es un fenómeno nuevo, al menos desde que las distintas sociedades que han poblado la humanidad pueden comunicarse por diferentes medios. Para Ferrer (1998) el descubrimiento y conquista de América y la llegada de los portugueses a oriente por vía marítima conformaron el primer orden mundial global. En realidad, como lo señala Llambí (1999:3)

los intercambios a larga distancia de mercancías, los flujos de personas e ideas han sido fenómenos recurrentes en la historia de la humanidad. No obstante, lo novedoso es el surgimiento de nuevas reglas para manejar estos flujos que generan una mayor integración e interdependencia de las relaciones económicas mundiales. La administración de las nuevas reglas del juego global ha promovido cambios importantes en la forma de concebir la "soberanía de los estado-nación" pues cada vez más su autonomía se ve desbordada y es suplantada por organizaciones supranacionales (FMI, BM, OMC, Cortes Internacionales de Justicia y Derechos Humanos, organizaciones ad-hoc creadas para vigilar el cumplimiento de acuerdos de integración económica y otras). Los estado-nación ceden parcialmente su soberanía y autonomía para obtener el beneficio de participar en el juego global y no quedar aislados.

De otro lado, es cierto que el capitalismo como sistema económico dominante siempre ha promovido la mundialización de los mercados y en esa medida ha estimulado una interdependencia creciente de las sociedades. Sin embargo, la era de la globalización tiene rasgos que la diferencian de las anteriores fases del desarrollo capitalista. Para Ianni (1998, 1999) la globalización se inserta en el contexto de cambios radicales que ha sufrido el capitalismo como sistema económico. El capitalismo en su primera fase se organizó en modelos de sociedad nacionales (estado-nación), revolucionó las formas de producción y de vida y generó una mercantilización creciente, reflejo del avance de las fuerzas productivas.

En una segunda fase de expansión del capitalismo, su fase imperialista, éste se organizó para traspasar las fronteras. Surgen los países metropolitanos y se promueve una división del trabajo en la cual éstos procesan manufacturas y los países colonizados o periféricos producen materias primas que son procesadas en las metrópolis. Prosperan los sistemas mundiales, bajo un régimen

centralizado de toma de decisiones en las metrópolis, mientras que otros países asumen el rol de dominados o de periféricos. La reproducción ampliada del capital exige el aumento del comercio mundial y la interconexión de las economías, pero el desarrollo de las fuerzas productivas tiende a darse en los países metropolitanos.

En su fase tercera (la actual), el capitalismo funciona en una escala global. Los estados-nación tienden a declinar, los centros de dirección y de toma de decisiones se dispersan en empresas y conglomerados que se mueven alrededor del mundo con miras a maximizar beneficios, sin detenerse a pensar si se trata de un país metropolitano o periférico. El estado nación a la vez que se debilita inicia un proceso de reestructuración para adaptarse a las nuevas realidades. Ahora, las empresas transnacionales y los organismos supranacionales ejercen influencia o asumen roles, originalmente asignados a los estados-nación. Así, la posibilidad de desarrollar proyectos nacionales son severamente afectadas por la globalización, lo que obliga a adoptar políticas coherentes con aquella (liberación de mercados de bienes, servicios, financieros; políticas que promueven la libertad para el movimiento de capitales; producción con base en ventajas comparativas; profundas reformas económicas, políticas y de los sistemas judiciales, etc.).

McMichael (1996) ha señalado que la globalización es un proyecto para organizar el capitalismo ante el agotamiento del desarrollismo, modelo que rigió la postguerra. Este autor señala entre los elementos que definen al proyecto globalizador los siguientes:

- El consenso entre los gobiernos de adoptar políticas de fuerte orientación hacia el mercado en lugar de políticas dirigidas hacia el desarrollo económico.

- La administración centralizada de las decisiones por el grupo de países más poderosos (grupo de los siete-G-7).

- La ejecución de las reglas del juego global por parte de las

agencias multilaterales (BM, FMI, OMC y otras).

- Concentración del poder de mercado en las empresas transnacionales y del poder financiero en los bancos también transnacionales.

- Subordinación de las naciones del segundo y tercer mundo a las reglas del juego global.

- Auge del regionalismo en concordancia con la necesidad de avanzar en la liberación del comercio.

En consecuencia, ante las nuevas realidades del juego global, el estado-nación se ve obligado a su estructuración bien sea para adaptarse o para enfrentar las amenazas y aprovechar las oportunidades que plantea la globalización como proceso histórico. Según Llambí (1999) no está planteada la disolución del estado-nación sino una redefinición de sus funciones y una redistribución de sus poderes con otras instancias del poder mundial, pero los proyectos de desarrollo nacional sí están en peligro de desaparecer.

Para Sonntag y Arenas (1996:3) la globalización es un proceso que desborda la simple mundialización de los mercados:

"...en la economía globalizada se diluye el concepto de centro-satélite a nivel de las empresas y el diseño de los bienes a producir se hace en cualquiera de las unidades y se produce donde lo señale la economía de fabricación... esto significa la sustitución de una economía verticalizada por una horizontalizada a escala global... Las transformaciones se apoyan en una aceleración sin precedentes de los procesos tecnológicos, tanto en lo que atañe al ritmo mismo de las innovaciones como en lo que se refiere al lapso que ocurre entre la innovación y su incorporación en la producción".

La globalización como proceso histórico se manifiesta principalmente en lo económico, pero también en otras facetas de las sociedades, como lo es en el ámbito científico-tecnológico, social-cultural, militar y ambiental (Keohane y Nye, 2000). En algunos casos existen claras interrelaciones entre las diferentes facetas de la globalización, pues

junto con los intercambios comerciales y del movimiento de capitales se difunden culturas y formas de ver la vida, además se incorporan junto con los bienes de capital nuevas tecnologías, las cuales, a su vez, se hacen cada vez más necesarias para participar en el juego global y dinamizar las economías nacionales. Por lo demás, la globalización es un proceso que se sustenta en la desregulación de los mercados de bienes, de capitales, y en una profunda revolución científico-tecnológica que permite minimizar las diferencias y contradicciones entre las dimensiones de tiempo y espacio. No obstante, dados los objetivos de este artículo, seguidamente se enfatizarán las principales manifestaciones de la globalización en lo económico(2).

Comercio internacional

Las manifestaciones comerciales de la globalización se concretan en un crecimiento acelerado de los intercambios a un ritmo superior al de la producción. Se estima que en el período 1945-1996 el comercio mundial creció a la tasa media anual del 6% mientras que la producción apenas lo hizo al 4% (Ferrer, 1998). La OMC (1998) estimaba que durante el lapso 1990-1997 mientras el Producto Interno Bruto mundial creció a la tasa media anual del 2%, las exportaciones mundiales de mercancías se incrementaron al ritmo promedio anual del 6,5%. De otro lado, aún para las grandes economías (EE.UU, países de la OECD), cuya dependencia del comercio exterior es menor que las pequeñas, la importancia del intercambio comercial en relación a la producción ha mostrado una clara tendencia creciente. Feenstra (1998) concluye que la relación, bien sea de las importaciones o de las exportaciones de mercancías con relación al producto interno bruto (PIB) en EE.UU y los países miembros de la OECD ha venido creciendo dramáticamente. También concluyó que dicho indicador es mayor y la tendencia se acentúa si se relaciona las exportaciones de mercancías con el valor agregado del producto de bienes reales (excluyendo los servicios).

Este último indicador también muestra valores superiores que aquellos que se obtuvieron en una de las épocas de oro del comercio internacional (1890-1913). Los factores que explican este crecimiento del comercio internacional, el cual da cuenta de la mayor interdependencia entre los países, son básicamente tres, según Feenstra (1998: 1) la tendencia a disminuir trabas al comercio internacional. Dicha tendencia se fortaleció desde el final de la segunda guerra mundial con la creación del GATT (ahora OMC) y posteriormente con la adopción políticas en la línea del denominado Consenso de Washington las cuales promovían la apertura y liberación de los mercados. 2) El segundo factor explicativo es la tendencia decreciente de los costos de transporte. 3) La desintegración de la producción. Es decir, en la medida que se flexibiliza la producción y se sustituye el modelo de producción Taylorista-Fordista, el producto final es un ensamblaje de partes producidas en diferentes países del mundo (auge del "outsourcing"). La consecuencia es que los insumos y piezas deben ahora transarse internacionalmente con mayor énfasis que en el pasado para ser utilizados en el lugar seleccionado para obtener el producto final.

Los mercados y la globalización financiera.

La interdependencia entre los mercados financieros no es ninguna novedad. No obstante, la revolución tecnológica que permite fundir en una sola dimensión tiempo y espacio permite ahora que las transacciones financieras, esto es, la entrada y salida de capitales desde y hacia lejanos países se de a la velocidad que imponen las computadoras, sin tener mucho que ver con los flujos reales de mercancías e inversiones directas. A finales de la década de los ochenta se estimaba que más del 90% del intercambio de monedas extranjeras no estaba relacionado con el comercio o con la inversión directa de capitales (Kennedy, 1993). Para Ferrer (1998) una manifestación de la globalización financiera es el

Las crisis financieras muestran con gran crudeza los niveles de interdependencia, que representan, a su vez, la esencia de la globalización. También muestran como la soberanía y autonomía de los estados-nación se ve sensiblemente disminuida para llevar adelante proyectos de desarrollo...

crecimiento de las operaciones financieras internacionales después de la segunda guerra mundial. En la postguerra las operaciones financieras internacionales crecieron de 3 a 4 veces más rápido que las inversiones en activos reales y la producción mundial, siendo más intenso el crecimiento desde la década de los sesenta. De otro lado, mientras en 1964 por cada 100 US\$ de inversión en activos fijos los préstamos alcanzaban a 6,2 US\$, a comienzos de la década de los noventa los préstamos se elevaron a 132 US\$. Rapoport (1997) señala que uno de los rasgos distintivos de la economía globalizada es la intensificación sin precedentes del predominio del capital financiero sobre la producción y el aumento del carácter especulativo de los mercados financieros. Este autor llama la atención sobre la desvinculación de las transacciones reales de los flujos financieros, lo cual marca una diferencia con el pasado:

"Según una institución bancaria internacional, las transacciones diarias sobre el mercado de cambios representan 50 veces el monto de los intercambios de bienes y servicios cuando en la época de Keynes esta relación era sólo de dos veces, creando una situación de inestabilidad estructural que pone al mundo en una situación de riesgos imprevisibles" (Rapoport, 1997: 20)(3).

Así, las crisis financieras en cualquier parte del mundo tienen inmensas repercusiones sobre la economía y la vida de otras naciones. Recientemente los efectos de la crisis de México en 1994 y la "crisis asiática" de 1997 tuvieron y continúan teniendo repercusiones sobre las economías latinoamericanas y la de algunos países poderosos. Las crisis financieras muestran con gran crudeza los niveles de interdependencia, que representan, a su vez, la esencia de la globalización. También muestran como la soberanía y autonomía de los estados-nación se ve sensiblemente disminuida para llevar adelante proyectos de desarrollo nacional e instrumentar su política macroeconómica(4). Puede concluirse con Ferrer (1998) que los mercados financieros son protagonistas decisivos del proceso de globalización, y que, dado el proceso de desregulación que ha creado normas para facilitar el libre movimiento de los capitales, los operadores financieros pueden mover fondos en tiempo virtual y mantener ataques especulativos contra cualquier moneda con muy pocas excepciones. Esto genera riesgos sistémicos globales y ha originado propuestas para crear normas que impidan que la globalización financiera desestabilice las economías de los países, sobre todo de los más débiles. Dichas propuestas, curiosamente, provienen tanto de partidarios del libre mercado como de aquellos que continúan creyendo en intervenciones fuertes del estado (Véase por ej. Soros, 1999 y Ferrer, 1998).

El auge de las Corporaciones Transnacionales (CTN).

Según Kennedy (1993) la existencia de empresas con intereses internacionales en lugar de nacionales se remonta a finales del siglo XIX y principios del XX. Ya para 1900 existían empresas (como la casa Rothschild) con sucursales en Frankfurt, Viena, París y Londres. Sin embargo, en la medida que ha avanzado la desregulación del comercio y del movimiento de capitales, y en la medida que se ha producido una

revolución tecnológica y en las formas de organización de las empresas según la cual el viejo modelo “Fordista Taylorista” de elaboración en cadena y en un mismo sitio del producto final para las masas es sustituido por el denominado “Toyotismo”, se ha generado un crecimiento sin precedentes de las Corporaciones Transnacionales (CTN). Es decir, el mundo globalizado se distingue de las fases anteriores del desarrollo del capitalismo por el número creciente de CTN, las cuales toman sus decisiones óptimas con una visión transnacional. Esto es con una óptica que trasciende los intereses del estado-nación que las alberga o en los cuales tienen sus cuarteles centrales. De acuerdo con Dunning (1997) las CTN actuales poseen y controlan subsidiarias, se insertan en cadenas de valor agregado, alianzas y redes a lo largo y ancho del planeta, se proveen de recursos humanos, insumos y capital en cualquier parte del mundo que ofrezca las mayores ventajas y vende sus productos en los principales mercados. Las CTN en la fase de la globalización también se caracterizan por desarrollar una agresiva estrategia de fusiones y compras de empresas(5). El poder de las CTN para desestabilizar gobiernos y economías no se puede subestimar, como bien lo muestra la historia política y económica del siglo XX. Según datos de la UNCTAD, citados por Dunning (1997) y Ferrer (1998) actualmente operan en la economía mundial aproximadamente 39.000 CTN (4.148 tienen sus cuarteles centrales en países en desarrollo) con alrededor de 270.000 filiales. Para las 100 CTN de mayor tamaño sus operaciones transnacionales internas representaban el 50% del total de actividades, lo que significa que aproximadamente el 25% del comercio mundial es intraCTN. Además se estima que esas 100 principales CTN controlan la tercera parte de los flujos de inversión extranjera mundial. Por si esto fuera poco controlan la mayor fuente de competitividad en el mundo global: el conocimiento, pues ellas poseen el control de la mayor parte de las

patentes sobre tecnologías de punta y “know how”. De manera tal que la sobrevivencia de los estados-nación, sobre todo los del tercer mundo, en la fase de la globalización, pasa por entender la dinámica, la estructura y la manera de actuar de las CTN.

Las nuevas formas de organización de la producción

Como se dijo antes, el viejo modelo denominado “Fordismo-Taylorismo” se basaba en la producción en masa y en el ensamblaje en un mismo sitio de productos poco diferenciados. Las nuevas formas de organizar la producción están generando una nueva división internacional del trabajo, basada en redes internacionales de producción que descomponen los procesos de producción secuencial que tradicionalmente se han concentrado en un solo lugar y lo distribuyen en varios países, potenciando aún más el crecimiento del comercio (Banco Mundial, 2000). Es decir, el “Fordismo-Taylorismo” ha sido sustituido por formas más flexibles de organizar el trabajo, cuya síntesis se refleja en el término “Toyotismo”. Según Waters (1996) son partes integrantes de este modelo: **a) La gerencia estratégica:** La firma desarrolla estrategias para concretar una visión y una misión de la organización. El cliente y la calidad de los proveedores forman parte esencial de la estrategia, así como el análisis interno de la organización (fortalezas-debilidades) y su entorno (del cual surgen oportunidades y amenazas). La captación de cuotas de mercado y la seguridad de obtener insumos de calidad con estrategias, no necesariamente maximizadoras de beneficios, al menos en el corto plazo, es una estrategia común. **b) “Just in time”:** Permite minimizar el costo de los inventarios reduciéndolos al nivel justo para cumplir con los clientes. La adaptación de esta práctica requiere de empleados altamente capacitados con fuertes incentivos. **c) Gerencia de calidad total:** La obtención de insumos y productos de alta calidad para satisfacer los clientes se convierte en parte esencial de

la misión de la organización. Ello requiere de prácticas en las cuales los trabajadores y los gerentes actúan coordinadamente para detectar problemas que impiden obtener la calidad deseada. **d) Nuevas formas de organizar el trabajo:** La formación de equipos de trabajo transdisciplinarios, la descentralización de la toma de decisiones, la subcontratación de tareas y servicios (“outsourcing”), la flexibilidad para incorporar y desincorporar trabajadores y la captación de empleados con diversas habilidades y conocimientos para facilitar la rotación de las tareas constituyen características importantes de la organización moderna.

El nuevo regionalismo (“regionalismo abierto”)

Desde finales de la década de los ochenta se ha observado un nuevo auge de la integración económica en sus diversas modalidades. El profesor Bhagwati (1993), considerado uno de los más recios defensores del libre comercio global y de la necesidad de fortalecer las negociaciones multilaterales (a través del GATT, ahora Organización Mundial de Comercio (OMC)) ha afirmado que esta nueva ola de regionalismo, o de «segundo regionalismo», como él la denomina, es muy probable que dure por largo tiempo. Según su opinión, a pesar de que el segundo regionalismo es negativo para el fortalecimiento de las negociaciones globales de libre comercio, y probablemente generará mayor desviación que creación de comercio, no queda otro remedio que aceptar, que a diferencia de lo que sucedía en el pasado, tiene en el presente un gran apoyo político a lo largo y ancho del mundo(6). Hasta tal punto que Estados Unidos, en otros tiempos firme partidario de las negociaciones multilaterales en lugar de la conformación de bloques económicos, ahora es propulsor de la iniciativa para crear un área de libre comercio en las Américas (ALCA), funge de líder del NAFTA y participa de manera importante en el acuerdo de integración del área del pacífico

(APEC). Para el Prof. Bhagwati, el regionalismo llegó para quedarse durante un largo tiempo. Y por lo tanto, no queda otra alternativa que redimensionarlo y orientarlo, de manera tal que fomente la creación de comercio y no se convierta en obstáculo para el desenvolvimiento de las negociaciones multilaterales que promueven un comercio global más libre.

A pesar de las opiniones adversas al regionalismo, debe tenerse presente que los cambios de política económica inducidos por el avance de la globalización unidos a elementos de orden político y estratégico han configurado un ambiente que ha estimulado el desarrollo de un nuevo tipo de integración económica, diferente a aquella de los años sesenta y setenta. Así, el nuevo regionalismo presenta diferencias en cuanto a su estructura, al alcance y a la profundidad. Algunos de los acuerdos firmados incorporan nuevos temas por lo que se habla de una integración de segunda generación para referirse a aquella que además de los temas puramente comerciales incorporan a los servicios, derechos de propiedad intelectual, inversiones, compras del sector público, medidas sanitarias y otros aspectos que se trataron en el temario del GATT de la Ronda Uruguay y se incluyeron en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Fuentes, 1998). En la literatura sobre el tema, se ha acuñado el término de «regionalismo abierto» para referirse a esta segunda ola de acuerdos preferenciales de comercio.

Bergsten (1997) considera que el regionalismo abierto es un concepto que trata de solventar las diferencias entre quienes defienden la liberación multilateral del comercio y quienes apoyan la necesidad de construir bloques económicos de integración, dada la lentitud con que avanzan las negociaciones para un comercio mundial más libre. Para este autor existen varios conceptos de regionalismo abierto, los cuales incluyen los siguientes elementos: a) facilidades para que cualquier país dispuesto a aceptar las reglas del

...los acuerdos de integración deberían tender a la eliminación de barreras aplicadas al comercio de la mayoría de los bienes y servicios entre los países miembros de los bloques...

acuerdo pueda incorporarse al mismo; b) tratamiento incondicional para todos los miembros según lo establecido en la cláusula de nación más favorecida (NMF), además no deben crearse nuevas preferencias o discriminaciones para terceros países; c) aplicar condicionalmente la cláusula de NMF a aquellos países no miembros que estén dispuestos a seguir las mismas condiciones del bloque de integración; d) reducir las barreras comerciales frente a terceros mientras que se fortalezca la integración intrabloque; y e) ignorar las barreras tradicionales al comercio y trabajar para facilitar el comercio intrabloque eliminando las barreras no arancelarias, armonizándolas normas aduaneras y de standards para productos, estimular un ambiente de mayor competencia y desregulación en las economías de los países socios.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (ECLAC, 1994), define al «regionalismo abierto» como un proceso cuyos dos principales objetivos son: a) Promover políticas que fortalezcan la integración, pero que a su vez, sean compatibles y/o complementarias con políticas que fortalezcan la competitividad internacional; b) Promover el surgimiento de bloques de comercio más constructivos, transparentes y promotores del libre comercio («building blocks»). Esto significa que los acuerdos de integración deberían tender a la eliminación de barreras aplicadas al comercio de la mayoría de los bienes y servicios entre los países miembros de los blo-

ques, mientras que también se promueve una mayor liberación del comercio con terceros países (no miembros de los acuerdos) y se facilita la entrada de otros a los esquemas de integración.

El regionalismo abierto se diferencia de la liberación del comercio y de la promoción no discriminadora de exportaciones, en tanto que incluye un elemento de orden preferencial, el cual se refleja en acuerdos de integración reforzados por la cercanía geográfica y la afinidad cultural de la región. En síntesis, el regionalismo abierto trata de aprovechar los avances producidos por la integración de facto, producida por la liberación unilateral del comercio, profundizándolos con políticas que promuevan la competitividad de la región y fortalezcan una economía internacional más abierta y transparente (ECLAC, 1994). Para que la integración económica sea coherente con el concepto de regionalismo abierto, los acuerdos existentes y por crearse deberían según la CEPAL (1994):

a) Promover una liberación amplia de los mercados, es decir, establecer muy pocas excepciones y no aumentar los aranceles y otras barreras al comercio internacional.

b) Flexibilizar la entrada de nuevos miembros a los acuerdos.

c) Coordinar la marcha de los acuerdos a través de reglas claras y precisas, con un eficiente mecanismo de resolución de diferencias. Dicha reglamentación debe estar en concordancia con lo establecido en la Ronda Uruguay en cuanto a acuerdos de integración.

d) Promover la estabilización de las economías de los países signatarios de los acuerdos.

e) Fijar moderados niveles de protección y el arancel externo común a los flujos de comercio provenientes de otros países no miembros del bloque. Se trata de evitar las prácticas desleales al comercio internacional, utilizando como argumentos excesivas exigencias en cuanto a normas de origen y otras formas de proteccionismo.

f) Darle tratamiento de nacional a

la inversión extranjera que rea-lizan los países miembros del acuerdo.

g) Promover la reducción de trabas administrativas al comercio y de los costos de transacción.

h) Fortalecer las instituciones regionales que ayudan a enfrentar crisis de balanza de pagos y promover un sistema de pagos que facilite la expansión del comercio.

i) Armonizar los «standard» y normas de producción con el propósito de estimular el proceso de absorción de progreso tecnológico.

Regionalismo abierto y globalización... ¿son contradictorios?

Existe una controversia que es de larga data sobre si el regionalismo se contrapone o no a los avances en las negociaciones multilaterales para lograr la libertad comercial al nivel mundial (Ethier, 1998; Krueger, 1999). En este trabajo se asume que la nueva ola de regionalismo constituye un freno al avance de la globalización en la medida que obstaculice significativamente los flujos de comercio y las negociaciones multilaterales para lograr un comercio más libre. Es decir, en la medida que el regionalismo sea un obstáculo para lograr una mayor interdependencia comercial en el mundo en un ambiente de mayor libertad. Como se mostrará en las líneas que siguen, la nueva ola de integración económica, la cual se inserta más en los principios del regionalismo abierto, pareciera estar dinamizando el mayor intercambio de bienes y servicios y de movimiento de capitales entre los diferentes países del mundo, impulsando de esta manera el proceso de globalización.

Bergsten (1997) y Krueger (1999) han reseñado los aspectos fundamentales de la controversia entre quienes se oponen y defienden al regionalismo. De un lado, los adversarios del regionalismo esgrimen como argumentos los siguientes: a) los acuerdos de integración económica generan desviación neta de comercio; b) el regionalismo causa desinterés en los países para promover el avance de la liberación multi-

...la nueva ola de integración económica, la cual se inserta más en los principios del regionalismo abierto, pareciera estar dinamizando el mayor intercambio de bienes y servicios y de movimiento de capitales entre los diferentes países ...

lateral del comercio y c) los bloques de comercio estimulan los conflictos de orden geopolítico. De otro lado, quienes defienden el regionalismo consideran que: a) los bloques comerciales promueven una asignación más eficiente de los recursos porque la mayoría de ellos son creadores netos de comercio. b) El regionalismo contribuye tanto interna como externamente a generar un ambiente proclive a la liberación multilateral del comercio. En el frente de las políticas domésticas, la participación en acuerdos de integración económica obliga a mantener tanto en el presente como en el futuro, políticas que respeten las normas que rigen las zonas de libre comercio intrabloque impidiendo que otros gobiernos puedan revertirlas (efecto "locking in"). En la medida que dichos acuerdos son exitosos se crea un ambiente más proclive a la liberación del comercio con otros países y de apoyo a estas iniciativas en los organismos multilaterales (OMC). De esta manera, el regionalismo puede tener importantes "efectos demostración" sobre países y gobiernos con actitudes positivas hacia la liberación multilateral del comercio(7). Según Krueger (1999) el regionalismo también puede estimular la disminución de las barreras al comercio. En el caso de los acuerdos de libre comercio puede suceder que algunos socios fijen aranceles a las importaciones de insumos y bienes intermedios por encima de los

otros creando desventajas competitivas para aquellos con mayor protección (mayor arancel a las importaciones de insumos y bienes intermedios). En consecuencia los empresarios de aquellos países en desventaja para importar insumos y bienes intermedios pueden presionar ante sus gobiernos para que reduzca o se eliminen las barreras arancelarias. c) Contrariamente a lo que se cree el regionalismo ha servido para mitigar los conflictos internacionales y generar actitudes positivas hacia la cooperación internacional. El ejemplo es el de la constitución del mercado común europeo, el cual permitió eliminar los conflictos geopolíticos entre Alemania y Francia.

Al margen de la controversia entre defensores y opositores del regionalismo, bajo las actuales normas que rigen el comercio mundial (normas GATT y ahora OMC) se permite la participación de países en uniones aduaneras y acuerdos de libre comercio, aún admitiendo que esto constituye una violación a la cláusula de NMF. El Art. XXIV del GATT permite la conformación de acuerdos de comercio preferencial siempre y cuando se cumpla lo siguiente:

- Los acuerdos deben cubrir la mayor parte del comercio entre los países (universo arancelario).

- Los acuerdos no deben crear nuevas barreras al comercio ni aumentar la protección al comercio con los países no miembros.

- Debe liberarse totalmente el comercio entre los países socios en al menos 10 años. Para plazos superiores a los diez años se debe justificar ante la OMC la causa de la prolongación del proceso de liberación.

- Los demás países miembros del GATT (ahora OMC) deben ser notificados de la conformación o de la decisión de participar en un acuerdo de libre comercio o en una unión aduanera.

Según el Banco Mundial (2000) en los años noventa entraron en vigor 82 acuerdos comerciales, más que en ningún otro decenio anterior. En dichos acuerdos se contempla un régimen más libre para el comercio de mercancías pero también se in-

cluyen progresivamente los servicios y los flujos de capitales. Por lo tanto, pudiera concluirse que hasta ahora, la nueva ola de regionalismo que sacude al mundo no ha sido un fuerte obstáculo para que el intercambio global aumente. Por el contrario, el comercio internacional e intrabloques de bienes y servicios ha crecido intensamente en la década de los noventa. Y aunque esto luce paradójico, dado el carácter discriminatorio de los acuerdos de integración, las tendencias muestran que la globalización es un fenómeno que parece estar apoyando en la dinámica que se genera a partir de la integración de áreas comerciales (Sonntag y Arenas, 1995).

El volumen de comercio entre países que conforman bloques de integración ha crecido fuertemente. Un dato que confirma esta tendencia es que en 1994 se estimaba que aproximadamente 60% del comercio mundial se estaba dando entre países que participaban en acuerdos preferenciales de libre comercio o habían decidido alcanzar la liberación total intrabloque para una cierta fecha (Bergsten, 1996, 1997). En consecuencia, el crecimiento del comercio intrabloque ha servido, a su vez, para estimular una mayor interdependencia entre los países y una mayor cuantía del comercio, mundial cuya dinámica como ya se mostró es superior a la de la producción mundial. Este mayor comercio intrabloque no es evidencia de que se esté promoviendo creación o desviación de comercio. Sin embargo, algunos estudios empíricos muestran que la mayoría de acuerdos comerciales han sido creadores netos de comercio, por lo que tampoco pueden ser acusados de promover una asignación ineficiente de recursos al nivel mundial y de impactar negativamente a los países no socios. Al respecto puede consultarse la reseña de estudios empíricos para analizar los efectos estáticos de la integración económica realizada por Robinson y Thierfeler (1999) cuyas conclusiones confirman la predominancia de acuerdos de integración económica en el hemisferio occiden-

El auge de la integración económica, bajo el concepto de regionalismo abierto, ha surgido como una opción viable para que muchos países puedan insertarse en el juego mundial...

tal creadores netos de comercio. Devlin y Ffrench Davis (1998) también han llamado la atención sobre las ganancias de orden estático (creación neta de comercio) y dinámicas que ha generado el nuevo regionalismo en América Latina.

En este marco, el Presidente de la OMC de la época, Renato Ruggiero (1996) afirmó que el regionalismo abierto es una respuesta a la necesidad de garantizar que los esquemas de integración no funcionen como una fuerza centrífuga disgregando el sistema multilateral. Por lo demás, el regionalismo abierto al no ser contradictorio con el avance de la globalización y de las negociaciones multilaterales puede ayudar a lo que se ha denominado la convergencia gradual del regionalismo y el multilateralismo (Ruggiero, 1996: 12):

“...el impulso de liberación regional no es en sí mismo un motivo de alarma para los defensores del sistema multilateral. Las iniciativas regionales pueden contribuir de manera importante al desarrollo de normas y compromisos multilaterales... vistas desde esta perspectiva, las iniciativas regionales y multilaterales deben estar en el mismo campo apoyándose y reforzándose mutuamente”.

Otros autores simplemente afirman que la nueva ola de regionalismo está motivada por el deseo de los países miembros de los bloques de participar en un mundo donde prevalezca el comercio bajo normas multilaterales. El regionalismo sería una fase intermedia que impediría el retroceso en la liberación del comercio y permitiría atraer inversión ex-

tranjera directa, tecnología y “know how” que eliminaría debilidades y temores para participar en un comercio más libre negociado multilateralmente. Así el nuevo regionalismo no sería un reflejo del fracaso del multilateralismo sino de su éxito (Ethier, 1998).

En síntesis, a pesar de que existen temores de que el regionalismo obstaculice la liberación multilateral del comercio y el avance del crecimiento de los intercambios globales, las evidencias presentadas previamente parecieran desmentir, o al menos poner en duda esa hipótesis. Ello no significa que la controversia ha finalizado. El regionalismo de la década de los noventa surgió en el marco de profundas reformas económicas orientadas hacia el mercado (en el marco de las recomendaciones del denominado “Consenso de Washington”). Dichas reformas constituyeron palancas para impulsar más que para obstaculizar el libre comercio. El auge de la integración económica, bajo el concepto de regionalismo abierto, ha surgido como una opción viable para que muchos países, entre ellos los de América Latina, puedan insertarse en el juego global minimizando los costos de esa inserción.

Para los países de América Latina, en una realidad que no se caracteriza precisamente por la plena libertad comercial ni por la facilidad para que los países del tercer mundo puedan acceder con sus productos a los mercados de los países industrializados el regionalismo abierto ha surgido como una alternativa de mínimo costo, que además de ganancias de orden estático (creación neta de comercio) y de no obstaculizar la mayor interdependencia comercial de los países, permite obtener ganancias de orden dinámico⁽⁸⁾ (obtención de economías de escala, procesos de aprendizaje a la par del aumento de las exportaciones intrabloque, aumento del comercio intra-industrial, atracción de inversión extranjera intra y extrarregional, posiciones conjuntas en foros internacionales, cooperación para abordar proyectos de infraestructura, etc.).

Bibliografía

- BANCO MUNDIAL. (2000). Informe sobre el desarrollo Mundial 2000. Washington, D.C.
- BHAGWATI, Jagdish. (1993). "Regionalism and multilateralism: an overview". En: De Melo Jaime and Panagariya, Arvind. (Edit.). *New dimensions in regional integration*. Centre for Economic Policy Research, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 22-51.
- BERGSTEN, Fred C. (1996). "Globalizing free trade". *Foreign Affairs*, Vol. 75, No 3, pp. 105-120.
- BERGSTEN, Fred C. (1997). "Open regionalism". Institute for International Economics. Working Paper 97-3, Washington D.C.
- DUNNING, John H. (1997). "The advent of alliance capitalism". En: Dunning, John H. and Hamdani, Khalil A. *The new globalism and developing countries*. United Nations University Press, New York.
- ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN (ECLAC). (1994). *Open regionalism in Latin America and the Caribbean*. United Nations, Santiago de Chile.
- DEVLIN, Robert and FRENCH DAVIS, Ricardo. (1998). "Towards an evaluation of regional integration in Latin America in the 1990s". BID INTAL, Working Paper 2, Buenos Aires.
- ETHIER, Wilfred J. (1998). "The new regionalism". *The economic journal* Vol. 108, pp. 1149-1161.
- FEENSTRA, Robert C. (1998). "Integration of trade and desintegration of production in the global economy". *Journal of economic perspectives*, Vol. 12, No 4, pp. 31-50.
- FERRER, Aldo. (1998). *Hechos y ficciones de la globalización. Argentina y el Mercosur en el sistema internacional*. Fondo de Cultura Económica, México.
- FUENTES, Juan Alberto. (1998). "The prospects for open regionalism in Latin America". En: Oxhorn, Phillip D. And Ducatenzeiler, Graciela (Edit.). *What kind of democracy? What kind of market?* Pennsylvania State University Press, University Park.
- GUIDDENS, Anthony. (1990). *The consequences of modernity*. Cambridge Polity, Cambridge.
- IANI, Octavio. (1996). *Teorías de la globalización. Siglo XXI Editores, México*
- IANI, Octavio (1998). *La sociedad global. Siglo XXI Editores, México*
- IANI, Octavio. (1999). *La era del globalismo. Siglo XXI Editores, México*.
- Instituto de Comercio Exterior (ICE). (1995, 1996). *El comercio Exterior de Venezuela en cifras*. Caracas.
- KENNEDY, Paul. (1993). *Hacia el siglo XXI*. Plaza y Janes Editores S.A., Barcelona.
- KEOHANE, Robert and Nye, Joseph.. (2000). "Globalization what 's new? What old? (and so what)". *Foreign Policy*. Spring, pp. 104-119.
- KRUEGER, Anne O. (1999). "Are preferential trading arrangements trade liberalizing or protectionist?" *Journal of economic perspectives*, Vol 13, No 4, pp.105-124.
- LODGE, George. (1996). *Administrando la globalización. En la era de la interdependencia*. Panorama Editorial S. A., México.
- LLAMBI, Luis. (1999). "Proceso de globalización y sistemas agroalimentarios. Los retos de América Latina". Fundación Polar (CD-ROM que recoge las ponencias del Simposio Internacional sobre Globalización y Sistemas Agroalimentarios, celebrado en Caracas del 15 al 17 de julio de 1998), Caracas.

- MCMICHAEL, Phillip. (1996). "Global restructuring and agro-food systems". In Benería Lourdes (Edit.). *Structural adjustment in the Americas*. Cornell University Press, Ithaca, N.Y.
- MESSNER, Dirk. (1999). *La transformación del estado y la política en el proceso de globalización*. Nueva Sociedad, No 163, pp.71-91.
- RAPOPORT, Mario. (1997). "La globalización económica, ideologías, realidad, historia". *Ciclos*, Vol. VII, No 12, pp. 3-42.
- ROBINSON, Sherman and THIERFELDER, Karen. (1999). *Trade liberalization and regional integration: the search for large numbers*. International Food Policy research Institute, Washington D.C.
- RUGGIERO, Renato. (1996). "La política de comercio internacional en la era de la OMC". *Capítulos del SELA*, No 47, pp. 7-16.
- SONNTAG, Heinz y ARENAS, Nelly. (1995). *Ambiente internacional, restricciones y oportunidad para el desarrollo social*. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS)-Fundación Friedrich Herberth, Caracas.
- SONNTAG, Heinz y ARENAS, Nelly. (1996). "Lo global, lo local, lo híbrido". *Documentos de Debate* No 6, UNESCO, Paris.
- SOROS, George. (1999). *La crisis del capitalismo global*. Plaza & Janes, Barcelona.
- VINER, Jacob. (1950). *The customs union issue*. Carnegie Endowment for International Peace.
- WATERS, Malcolm. (1996). *Globalization*. Routledge. London.

Citas

- 1 La creación de comercio entre los miembros de un acuerdo de integración económica (por ej. unión aduanera (UA)) se da cuando una fuente de abastecimiento proveniente del seno del acuerdo, con costos de producción más bajos (país socio del acuerdo) exporta hacia otro país (también miembro del acuerdo) desplazando la producción doméstica, que es de costos más elevados (menos eficiente). La desviación de comercio se produce cuando una fuente internacional de abastecimiento (tercer país, no miembro del acuerdo), pero que produce a costos más bajos y es más eficiente, es sustituida por una fuente de abastecimiento al interior de la UA (país socio), pero que produce el mismo bien a costos más elevados (menos eficiente). El desplazamiento del país no socio, se explica porque las ventas que hace el país que sí es miembro de la UA no pagan aranceles, ya que goza de preferencias.
- 2 El globalismo económico abarca los flujos de bienes, servicios y capital así como la información y percepciones que acompañan los intercambios en los mercados (Keohane y Nye, 2000).
- 3 Otros datos que aporta Rapoport (1997:20) reflejan que "... en la década de 1980 mientras los flujos comerciales y el PIB de los países de la OCDE se duplicaron, los flujos de inversión extranjera directa se incrementaron en 3,5 veces y las transacciones sobre los mercados de cambio en 8,5 veces. El mercado de productos derivados, en particular, se ha multiplicado por 15 entre 1986 y 1995, llegando a representar dos veces más que el PIB de EE.UU. Algo similar ha ocurrido con los títulos de la deuda pública".
- 4 Por ej. con la finalidad de estimular la inversión privada y el empleo un país puede decidir disminuir las tasas de interés pero si éstas se fijan

por debajo de los rendimientos reales de los mercados financieros internacionales puede producir una salida de capitales, lo cual puede hacerse fácilmente gracias a la desregulación financiera y a los avances en informática y telecomunicaciones. La salida de capitales puede conducir a una devaluación del tipo de cambio, lo que impide lograr los objetivos de crecimiento económico. Además, nuevos agentes, como las empresas calificadoras de riesgos-país, orientan y ejercen marcada influencia sobre los destinos a los cuales se deben dirigir los capitales, bien sea para inversiones de corto, mediano o largo plazo. De esta manera, los juicios de las agencias calificadoras de riesgo-país, con base en una serie de indicadores que reflejan la existencia de políticas amigables con el mercado, equilibrios macroeconómicos, reglas del juego claramente definidas y estabilidad política tanto en el presente como en el futuro inciden sobre las posibilidades de los países para atraer capitales extranjeros y fortalecer sus economías.

- 5 Se estima que entre 1988 y 1995 las inversiones en adquisiciones y fusiones se duplicó y representó el 72% de los flujos de inversión directa en el mundo (Dunning, 1997).
- 6 Para el Profesor Bhagwati (1993), a pesar de que el Art. 24 del GATT (ahora OMC) permite la conformación de acuerdos regionales de integración económica, cumpliendo con ciertas condiciones, la gran mayoría de ellos se convierten en un obstáculo al libre comercio global porque violan la cláusula de la nación más favorecida (NMF) y el principio de no discriminación en el cual se sustenta el multilateralismo y las normas que rigen el comercio internacional. Además, tienden a promover desviación de comercio por la vía de la aplicación de excesivas normas de origen y otras formas de proteccionismo.
- 7 De hecho, la mayoría de los acuerdos de integración de América Latina en la década de los noventa contribuyeron a la creación de un ambiente de mayor libertad comercial al disminuir las barreras arancelarias frente a terceros mientras que paralelamente avanzaban en la liberación intrabloque de su comercio.
- 8 Para un análisis de las ganancias estáticas y dinámicas de los procesos de integración en América Latina véase Devlin y French Davis (1998).

Profesor Titular Universidad de Los Andes-Centro de Investigaciones Agroalimentarias, Mérida-Venezuela. Economista, MSc. en Economía Agrícola, Iowa State University. Doctor en Estudios del Desarrollo (CENDES-UCV). Miembro del Sistema de Promoción al Investigador, CONICIT.

e-mail: agutie@ula.ve.

Artículo realizado bajo los auspicios del Consejo de Desarrollo Científico Humanístico y Tecnológico, Universidad de Los Andes, Venezuela, Proyecto E-177-99-09-B.

*Fecha de recepción: Septiembre 2001
Fecha de aprobación definitiva: Octubre 2001*