

# III CONGRESO Latinoamericano de la Universidad de Varsovia

Varsovia, 16-18 de junio de 1995

**MEMORIAS**

Tomo 2

Warszawa 1996

## **ACUERDOS COMERCIALES EN EL ESPACIO LATINOAMERICANO: OBJETIVOS DE DESARROLLO Y REORIENTACIONES GEOECONÓMICAS**

El análisis de la realidad latinoamericana, contemplada en función de sus dinanismos económico-espaciales, proporciona un excelente marco interpretativo para entender la magnitud de los procesos de transformación que afectan al mundo contemporáneo. Caracterizado por la voluntad de lograr la aplicación efectiva de estrategias de desarrollo, capaces de favorecer la rentabilización de sus indudables potenciales de crecimiento, el ámbito espacial que nos ocupa se convierte sin paliativos en una referencia necesaria cuando se trata de captar con toda su riqueza de matices los éxitos, las ambivalencias o las contradicciones en que puede desembocar la puesta en práctica de paradigmas teóricos de desarrollo, no fácilmente reductibles a la complejidad del contexto en función del cual aparecen concebidos.

Y ahí reside, por tanto, el interés de la perspectiva que aporta el continente latinoamericano, entre otras razones porque precisamente uno de los fundamentos de su identidad reside en el hecho de haberse mostrado, en sentido genérico, como la expresión teórica de los diferentes "modelos de desarrollo" que se han sucedido a lo largo de los últimos cuarenta años (Bataillon et al. 1991; Assidon, 1992), lo que le convierte en un arquetipo de experimentación de proyectos y estrategias de notable valor comparativo así en el tiempo como en el espacio. Sin embargo, de la misma forma que la delimitación misma de los modelos, articulados en sus diferentes ciclos y formulaciones estratégicas, constituye la expresión teórica de un esfuerzo por establecer las coordenadas en que han de encuadrarse los objetivos deseados de relanzamiento económico, también se han de colocar en una posición destacada las inercias o condicionamientos que han entorpecido, mediatizado o simplemente bloqueado la virtualidad de aquél hasta provocar su obsolescencia, casi siempre prematura, y la consecuente voluntad de sustitución en un proceso de búsqueda de opciones alternativas que, como reflejo de los obligados esfuerzos de adaptación a las lógicas cambiantes de la economía-mundo, se han ido sucediendo sin apenas solución de continuidad hasta nuestros días.

\* Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio, Universidad de Valladolid, España.

Entendido como un eslabón más de la secuencia, aunque ya bajo las premisas de un momento histórico diferente, resulta particularmente ilustrativo valorar en toda su dimensión el alcance que presentan las directrices asociadas a la configuración de esa trama de interrelaciones comerciales que, arraigadas en el comportamiento económico de la Región desde la década de los cincuenta, adquieren de nuevo una especial reactivación en el nuevo contexto creado por la globalización de los mercados y por la recomposición de las jerarquías a escala planetaria, en una etapa histórica modelada además por la geopolítica de la entente y de la integración (Claval, 1994).

### **Internacionalización de los mercados y "regionalismo económico": dos vertientes complementarias en el funcionamiento integrado de la economía-mundo**

Evidentemente, no es posible entender la dimensión de los procesos analizados al margen de las importantes y decisivas transformaciones que tienen lugar en el funcionamiento de la economía mundial. En concreto, la magnitud de los cambios observados tiene mucho que ver con la conjunción que tiene lugar entre dos fuerzas que, aparentemente contradictorias, intervienen en la configuración del entramado de interdependencias en que se articulan las relaciones económicas contemporáneas.

De un lado, asistimos, en efecto, a la consumación de los intentos por afianzar un sistema económico globalizado, que, bajo la égida de las compañías transnacionales, preconiza la eliminación de los obstáculos a la libre movilidad del mercado de bienes y servicios, favoreciendo simultáneamente la acumulación de las inversiones extranjeras y el incremento sustancial de la parte de la producción destinada a los flujos comerciales. A este respecto, y como es bien sabido, la puesta en marcha de la Organización Mundial de Comercio (OMC), como poderoso organismo de mediación en los conflictos comerciales internacionales, guarda plena coherencia con el propósito del GATT y los intereses económicos que han gravitado permanentemente en las negociaciones de la Ronda Uruguay.

No menor importancia reviste, de otro lado, la progresiva consolidación de iniciativas fundamentadas en la voluntad de fortalecer entidades de integración económica a escala regional, lo que, si, en apariencia, resulta discordante con la tendencia anterior, en la práctica no cuestiona sino que incluso potencia las virtualidades de aquella. Ya que de hecho los objetivos que animan las posiciones defensoras del "regionalismo económico" siguen siendo plenamente válidos como expresión de la voluntad política que anima a los gobiernos interesados en estimular el afianzamiento de vínculos económicos con países geográficamente próximos, mediante la abolición de las barreras, el establecimiento de uniones aduaneras o de acuerdos de comercio preferencial.

Ante esta dualidad, la cuestión más inmediata induce a la reflexión sobre el tipo de incidencia que pueden tener los proyectos de regionalización en el desarrollo de la lógica sobre la que descansa la liberalización multilateral del comercio a nivel mundial. Sin necesidad de profundizar en un tema que rebasa la finalidad de esta ponencia, bastaría indicar que entre ambos se establece una contradicción aparente o formal. Pues, aunque bien es cierto que el Art. XXIV del GATT autoriza de modo explícito la creación de

Uniones Aduaneras y Zonas de Libre Cambio, a veces se observa que los requisitos de liberalización son cuestionados, bien porque el tratamiento preferencial excluye una parte importante de los flujos comerciales o porque la etapa de transición fijada se alarga excesivamente en el tiempo, dando lugar a la aparición de mecanismos distorsionantes con la propia lógica del GATT.

Mas tampoco cabe duda que, si éstas contradicciones han podido mediatizar en algún momento el cumplimiento de los objetivos liberalizadores, en realidad han sido bien pocas las Uniones aduaneras que han colisionado ostensiblemente con las reglas imperantes, de forma que los principios básicos se han mantenido en una situación de salvaguarda casi permanente. Conclusión que se reválida con mayor fuerza al contemplar los nuevos equilibrios surgidos en el momento actual.

Pues, en efecto, no debe olvidarse que la envergadura y la dimensión alcanzadas por las actuaciones concebidas en esta dirección obligan a elaborar su análisis e interpretación dentro de coordenadas nuevas, que en cierto sentido marcan una ruptura con los esquemas del "regionalismo" en su acepción clásica y convencional. No sería, en efecto, aventurado insertar este proceso en el marco del interesante debate abierto sobre la crisis o no del Estado-nación, que tanta resonancia ha adquirido en las sociedades contemporáneas. Y, aunque ciertamente, existen voces autorizadas que, como la de Douglass North (Premio Nobel de Economía 1993), continúan insistiendo en la necesidad de plantear un enfoque institucional/cognitivo sobre el desarrollo económico contemporáneo a partir del papel central desempeñado por el Estado-nación - responsable, en definitiva de esa "*economic performance*", construida por la interacción de reglas formales, normas informales e instrumentos de regulación (North, 1994) -, no son irrelevantes las reflexiones alentadas en sentido contrario. Citemos, a modo de ejemplo, la defendida por K. Ohmae, cuando, tras enfatizar que la nación-estado se muestra en nuestros días como una "unidad antinatural y disfuncional para organizar la actividad económica y organizar el esfuerzo económico en un mundo sin fronteras", se alinea, como alternativa, en la dirección apuntada por las tendencias que estimulan la formación de nuevas "*region states*", no inspiradas en las premisas del orden político sino en la capacidad de modelación del espacio sujeto a la racionalidad y eficiencia de las relaciones de mercado (Ohmae, 1993).

Y es, por tanto, bajo estas coordenadas como habría que interpretar también el sentido de la reorientación detectada en el comportamiento general de los Estados latinoamericanos, convertidos en los protagonistas más significativos de un proceso de apertura marcado por el signo de la ambivalencia señalada. Ya que, al tiempo que asumen los retos inherentes a una política decididamente abierta al exterior y, por tanto, sujeta a las premisas de la mundialización de la economía, serán igualmente claves las iniciativas que propenden al estrechamiento de los vínculos supranacionales a escala intracontinental, en sintonía con los márgenes de flexibilidad auspiciados por los mecanismos de descentralización decisional en boga. De esta forma, lo sucedido en Latinoamérica ejemplifica con elocuencia hasta qué punto ambas tendencias se entreveran, en la medida en que la inserción en la economía mundial se halla no condicionada sino claramente posibilitada por el logro de niveles de integración regional lo más sólidos y consistentes posible. Mas, en términos geopolíticos, tales procesos no pueden entenderse sino en función de la fuerte revisión a

que está siendo sometido el concepto tradicional de Estado - poniendo así en tela de juicio la idea que en los sesenta preconizaba la CEPAL de un Estado capaz de imponer una "racionalidad abstracta" (Bataillon et al. 1991, 85)- simultáneamente al fortalecimiento de lo que no sin cierta dosis de denuncia comienza a ser denominado como los "cuasi-Estados subnacionales, llámense regiones o no" (Boisier, 1994, 200).

### **Una integración económica condicionada por los cambios geoestratégicos contemporáneos**

#### *El significado de los esfuerzos a favor de una política de desarrollo autónomo*

Cuando se analiza la trayectoria de las iniciativas de integración económica en el espacio latinoamericano (Cuadro I), no es difícil observar el arraigo generalizado que desde la década de los cincuenta ha tenido esta importante orientación de la política económica. Con esta línea se identificará conscientemente la estrategia auspiciada ya entonces desde la CEPAL, creada por las Naciones Unidas en 1948, al insistir de forma reiterada en la conveniencia de superar la estrechez de los mercados nacionales, y las clásicas y obsoletas relaciones bilaterales, mediante la creación de *Zonas de Libre Cambio (ZLC)* que, susceptibles de facilitar la introducción de mecanismos de equilibrio del comercio regional, se tradujeran en la multilateralización del comercio entre países con afinidades marcadas, para de este modo garantizar el desarrollo de las exportaciones industriales y la resolución de los problemas de pagos. Y es, con una visión más globalizadora, la intencionalidad de estas decisiones vendrá siempre marcada, al menos en teoría, por el propósito de conseguir la necesaria armonización que ha de imponerse entre la adopción de medidas de política económica estables, destinadas a facilitar el éxito de los programas subregionales de desarrollo de la industria como uno de sus objetivos básicos, y un fortalecimiento creciente en los mercados internacionales.

Pese a su reducido ámbito espacial de actuación, es obvio que la puesta en práctica en 1958 de la ZLC Centroamericana - Mercado Común Centroamericano a partir de 1960 - supone sin duda un paso pionero en esta dirección, corroborado dos años después por el Tratado de Montevideo, que dará origen al nacimiento de la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Cambio), en la que la participación de países de destacada relevancia económica marca la tónica de la intencionalidad pretendida a partir de estructuras con sólida implantación internacional, pues no en vano su entidad se reafirmará sensiblemente a medida que al núcleo inicial (Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay) se sumen Colombia y Ecuador (1961) y, más tarde, Venezuela (1966) y Bolivia (1967). Concebida la ALALC como un espacio de comercio preferencial, destinado a fraguar la construcción de un mercado único a partir de los acuerdos bilaterales preexistentes, su principal virtualidad consistió en cimentar las bases de una experiencia interesante, que en sus primeras fases llegó a ser identificada como "una de las contribuciones multilaterales más positivas al desarrollo del comercio interior de la zona (...) y como un instrumento eficaz de ahorro en la utilización de divisas" (Peña, 1989,50). A la postre, merced a este Acuerdo, fue posible lograr la integración - salvo los agrupados

en el MCCA - de todos los países situados al Sur del Río Grande, hecho que, entre otros aspectos, tuvo un reflejo más patente en el incremento del comercio intrarregional, cuyo valor llegó a multiplicarse por diez, al tiempo que los flujos realizados a sus expensas elevan notoriamente su participación en el comercio total, pasando del 8 al 13% desde la fecha de su fundación hasta 1980 (Arnaud-Ameller, 1989, 68).

Será a comienzos de esta década cuando, tras quedar difuminado el objetivo de la reunión de Punta del Este a favor de la creación en 1985 de un Mercado Común, un nuevo Tratado determine su transformación en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), aunque previamente la coherencia inicial del grupo se había visto modificada con la creación de una entidad subregional (Grupo Andino, 1969) y con la serie de convenios bilaterales suscritos a mediados de los sesenta entre Uruguay y Brasil (PEC) y Uruguay y Argentina (CAUCE). Si bien puede admitirse que estas decisiones aportan un enriquecimiento técnico a la metodología de la integración económica, también se ha de reconocer que, en definitiva, serán pasos que acaben justificando la identificación de la ALADI como un organismo más flexible, en el que los miembros dispongan de un mayor margen de autonomía, capaz de encontrar en cada caso la vía más adecuada para el cumplimiento de la voluntad integradora.

Las expectativas así creadas sufrieron un serio revés como consecuencia de los efectos traumáticos provocados por la crisis económica y la inestabilidad política desencadenadas a comienzos de los ochenta, cuando se interrumpe bruscamente el proceso expansivo que había vivido la economía latinoamericana hasta entonces, con una tasa de crecimiento sostenido superior al 5%. El debilitamiento del comercio a escala intrarregional y mundial, así como la inflexión en el PIB y la caída de la inversión configuran un contexto poco compatible con los esfuerzos integradores emprendidos, poniendo de manifiesto la fragilidad de este tipo de acuerdos en estructuras económicas débilmente desarrolladas, que, pese a su proliferación, se han revelado más como una fachada que como una realidad verdaderamente operativa (Hine, 1995). Ello explica, en consecuencia, que buena parte de los bloques regionales construidos en los años sesenta entre los países del subdesarrollo hayan culminado en una cierta frustración, poniendo en evidencia su discutible efectividad a medio y largo plazo. Situación a la que, por supuesto, no son ajenas las experiencias de integración latinoamericanas que, superada la fase de euforia inicial, aparecen sumidas en una etapa de crisis o atonía, entre cuyos ejemplos más reveladores destacan la progresiva pérdida de dinamismo de la ALADI y la reconocida incapacidad del Grupo andino y del Mercado Común Centroamericano para conseguir una vertebración mínimamente sólida de las economías de sus respectivos escenarios subregionales.

#### *La configuración de estructuras comerciales progresivamente flexibilizadas, abiertas a la lógica de la globalización económica*

Sin ignorar, empero, la destacada contribución que estas experiencias previas aportan al entendimiento de los mecanismos de cohesión subyacentes, pese a las crisis y a las situaciones de inestabilidad, en la dinámica del espacio latinoamericano, los criterios de interpretación deben ser drásticamente replanteados cuando se analiza el rumbo de las

principales actuaciones emprendidas a partir de la década de los noventa. Decisiva en tantos aspectos del mundo contemporáneo, también marca con su impronta la nueva configuración geoestratégica resultante de las nuevas modalidades de interrelación surgidas entre los países en ese afán de permanente búsqueda de las sinergias que se derivan de la inserción en redes comerciales diseñadas a escala supranacional.

Ahora bien, la singularidad de esta etapa reside ante todo en la nota de diferenciación que introduce respecto a la fase precedente. Si hasta entonces el modelo preconizado se basaba esencialmente en el deseable afianzamiento de las interrelaciones sobre la base de flujos de intercambio liberalizados en entornos regionales afines, la tendencia dominante se muestra proclive - en un contexto homogeneizado por la generalización del sistema democrático y por el tránsito de la "geopolítica" a la "geoconomía" (Jacquet, 1994) o, lo que es lo mismo, de la "guerra fría" a la "guerra comercial" - a construir estructuras más flexibles, dotadas de una proyección a gran escala que tiende a rebasar los horizontes estrictamente continentales para integrarse en los esquemas propios de la mundialización de los mercados. Ateniéndonos a su formulación programática, y con una visión sistematizadora de la realidad, podemos decir que las líneas maestras del proceso parecen decantarse en dos grandes direcciones:

#### **Los acuerdos bilaterales y la importancia creciente del "regionalismo abierto"**

Merecen, en primer lugar, especial atención las iniciativas justificadas por el deseo de asociar la aplicación de los regímenes preferenciales a la consecución de unas *relaciones de equilibrio*, planteadas en pie de igualdad, superadoras de asimetrías y rivalidades históricas, sujetas a un cada vez mayor grado de liberalización y exigidas al propio tiempo por la magnitud de sus relevantes potenciales de producción y de mercado. No es posible encontrar, efectivamente, otra explicación a los móviles que a mediados de 1987 impulsaron a la firma entre Argentina y Brasil del "Acuerdo de Integración y Cooperación Económica", presentado en su momento como una respuesta realista al problema de la integración regional (Bataillon et. al., 1993). El sesgo privilegiado que el Acuerdo concede a la creación de un "polo endógeno de innovación y desarrollo industrial", define con claridad el énfasis que se pretende dar al comercio de bienes industriales, como uno de los puntos claves de la recuperación económica y del afianzamiento de su prestigio en el mundo. De este forma, se fraguan los pilares que, con la finalidad de culminar en una auténtica Unión Aduanera, sustentarán el acuerdo que dé origen al *Mercado Común del Sur (MERCOSUR)*, suscrito en 1991, y que, tras la inclusión de Paraguay y Uruguay, conforman un espacio que, arrojando un P.I.B. calculado en 750.000 millones de dólares, es representativo del 60% del territorio y del 45% de la población latinoamericanos (Roig, 1994).

Reconociendo, como es obvio, que la primordial función perseguida por el MERCOSUR - calificado como una Unión Aduanera imperfecta dado que la supresión total de aranceles se demora al año 2006 - consiste en afianzar el equilibrio argentino-brasileño, no debe extrañar que similares postulados expliquen el apogeo alcanzado por los compromisos de integración que, en sentido *bilateral* o *trilateral* han visto la luz desde principios de los

noventa en una secuencia repleta de iniciativas de esta índole. De manera reiterada, esta nueva generación de Acuerdos de Integración abunda en aquéllos principios que más clara coherencia guardan con la voluntad de derrumbar cualquier tipo de obstáculos al comercio de bienes, al margen de Instituciones comunes responsables de su cumplimiento. Ahí reside una de las causas de su proliferación y versatilidad, por cuanto las posturas favorables a la intensificación de las reducciones arancelarias y a la superación de restricciones consideradas anacrónicas - finalidad clave de esta clase de convenios - acaba creando las condiciones idóneas para la expansión en el área de los movimientos de capitales, de suerte que tiene lugar una sustitución de los flujos tradicionales de capital a corto plazo por inversiones directas más duraderas, presentes también en el atractivo campo de los servicios (Fuentes, 1994).

En cualquier caso, la apertura de este vasto campo de posibilidades generadas por la liberalización creciente en sistemas de integración bilateral se ha venido mostrando en los últimos años perfectamente compatible con el incremento de la proyección comercial de países que, sin estar incursos en acuerdos de este tipo, acometen programas de desregulación arancelaria en sentido unilateral, lo que les permite acentuar su implantación en el entorno espacial en el que se desenvuelven sin los inconvenientes que, a tenor de la experiencia, hayan podido plantearse cuando el cumplimiento del "bilateralismo" supone medidas de ajuste forzado no siempre armonizables en el tiempo con la realidad del país afectado. Al comprobar, por tanto, que en ocasiones la intensificación del comercio dentro de la "región" se asocia a este tipo de procesos, cobran particular resonancia las posiciones que abogan por las favorables perspectivas de un "*regionalismo abierto*", concepto congruente con la pretensión de flexibilidad de que hace gala el modelo de interrelaciones defendido, y que, en esencia, no trata sino de articular la integración expresada a través de compromisos definidos y la que resulta de estrategias adoptadas unilateralmente, todo ello como garantía para el afianzamiento de la competitividad y como soporte "de una transformación productiva con equidad" (CEPAL, 1994).

#### **Impacto y significación del NAFTA: los nuevos mecanismos de articulación del mercado americano**

En coherencia con este planteamiento, no es desacertado establecer las conexiones que parecen revalidar la idea de flexibilidad cuando, entendida como la otra de las grandes opciones planteadas, se centra el interés en el alcance que sin duda posee el *Tratado de Libre Comercio* o NAFTA (*North American Free Trade Agreement*), formalizado entre Estados Unidos, Canadá y México en 1993 para entrar en vigor el 1 de Enero de 1994. Aparte de la indiscutible envergadura de un acuerdo cuyo ámbito de mercado comprende 370 millones de personas y un P.I.B. de 6,4 billones de dólares (27% del PIB mundial), la trascendencia del NAFTA, y una de las explicaciones del intenso debate suscitado, estriba en el hecho de significar el primer acuerdo de librecambio efectuado entre países altamente industrializados y un país que, pese a su adhesión al GATT en 1986 y a la OCDE en 1994, pertenece al mundo del subdesarrollo, hasta el punto de que en su momento sería presentado, por el Vicepresidente norteamericano, "como el punto de partida para tratar los desafíos comunes de las Américas y cerrar la brecha entre el Norte y el Sur".

Circunstancia que en modo alguno es indiferente a un replanteamiento estratégico de gran alcance de las relaciones de Estados Unidos con las naciones latinoamericanas. No olvidemos que, aunque tradicionalmente Estados Unidos ha hecho expresión de una actitud de resistencia a la puesta en práctica de acuerdos de comercio discriminatorios, las posibilidades creadas por el nuevo marco geopolítico abre paso a un cambio de actitud que se traduce en la predisposición a negociar selectivamente acuerdos comerciales preferenciales de manera sincrónica con el apoyo a las negociaciones multilaterales del GATT. Y ello se percibe no sólo a través del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) aplicado a numerosos países del Tercer Mundo, sino también de la firma en 1988 del CUSTA (Canada-US Free Trade Agreement), como preludio de las negociaciones que, encaminadas a la ampliación de dicho acuerdo a México, se materializan en el Acuerdo de Libre Cambio Norte Americano (ALCANA) de 1991. Y ha de ser precisamente en este año cuando los cálculos macroeconómicos pongan de relieve la magnitud adquirida por las relaciones Norte-Sur en América, coincidiendo además con una elevación de la tasa de apertura (importaciones sobre PIB) de la economía norteamericana que entre 1970 y 1990 pasará del 4 al 11%. Y es así además como durante el primer año de la década las exportaciones de USA a América Latina aumentaron en un 18%, mientras en el resto del mundo lo hicieron sólo en un 5,3%. Contraste que se acentúa en el ejercicio siguiente cuando, frente a un aumento del 4,4% de las exportaciones norteamericanas a nivel mundial, las destinadas a Latinoamérica y el área del Caribe el se elevan en más del 30% respecto al año anterior.

En esta voluntad estadounidense de proyección hacia el Sur ("del Yukón al Yucatán"), México se identifica como el escenario más permeable a la aceptación de los desafíos que ello supone, hasta el extremo de que la creación de esta ZLC ha llegado a ser presentada como una iniciativa mexicana, con el fin de dejar constancia de una relación de marcada sintonía con las intenciones de sus poderosos vecinos del Norte, bien plausibles en la magnitud relativa de sus vínculos comerciales (Cuadro 2). Postura que guarda al tiempo plena consonancia con una bien definida trayectoria previa, que tiene su punto de partida en las directrices de la política de diversificación llevada a cabo desde 1976, cuando se pone de relieve el propósito de estrechar los ya de por sí sólidos vínculos con el mercado norteamericano, destino preferencial igualmente de las ventas efectuadas por las transnacionales ubicadas en el país. Y es así como, claramente integrado en la región económica de América del Norte, el acuerdo sobre comercio e inversiones suscrito con Estados Unidos en 1987 y el efecto de atracción provocado por el CUSTA, México se inscribe con plenitud en esta vía, incrementando su dependencia respecto a los USA, por más que a la par sostenga un encendido discurso a favor de la comunidad latinoamericana. Actitud no exenta de interés comercial, y que subraya esa posición de "gozne" que teóricamente pretende desempeñar México al convertirse en el elemento de engarce entre Estados Unidos y los países de la América meridional: si tal ha sido la intencionalidad de Chile al suscribir, con visión de futuro, un acuerdo de librecambio en 1991, de manera más explícita será la orientación del Grupo de los Tres (México, Colombia y Venezuela) constituido a mediados de 1994, merced al cual la nación mexicana se beneficia de los acuerdos que sus otros dos aliados mantienen con el Pacto Andino y con diversos países del Caribe.

Ahora bien, con independencia del valor que pueda tener para la defensa de los intereses económicos de Estados Unidos a nivel mundial en el crítico momento de las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT y como contrapeso a la presión comercial de Japón y la Unión Europea, no cabe duda que, desde sus orígenes, el Tratado ha sido objeto de una valoración en la que los juicios encomiables han ido a la par de una fuerte posición de denuncia. En el primer caso, algunas reflexiones apuntan a que "aunque el nivel de desarrollo económico de México difiere del de sus vecinos, el bloque del comercio regional norteamericano presenta la mayor parte de las características necesarias para el éxito", llegando incluso a afirmar que "la Zona de Libre Cambio creada entre Canada, USA y México puede tener efectos tan sustanciales como los del Mercado Común Europeo" (Claval, 1994, 146). Pero lo más importante es que, a diferencia de la experiencia europea, calificada por algunos autores de "introvertida", el NAFTA constituye, en cambio, la expresión de una "regionalización extrovertida", fiel al hecho de representar "una visión hegemónica de la seguridad económica internacional" (cit. Jaquet, 1995).

Sólo desde estas fundamentaciones cabe entender el enorme impacto inicialmente provocado por el Acuerdo en el contexto general de la América Latina, donde se erige en un auténtico catalizador de los proyectos de desarrollo nacionales. A modo de muestra, y como prueba de la preocupación sobre la incidencia del acuerdo en la zona central del continente, sería suficiente evocar el espíritu de la reunión celebrada en Washington a finales de 1993 con los seis presidentes centroamericanos para solicitar al de EEUU el ingreso en bloque de sus países en el TLC de la "manera más rápida y fluida posible". Y, con particular trascendencia, no hay que hacer caso omiso de la "Cumbre de las Américas" (Miami, Diciembre 1994), en la que se defendió la idea de "una colaboración para la renovación", entendiéndose como tal el deseo de extender al conjunto del continente las ventajas de una vasta integración comercial que, desde Alaska a la Tierra del Fuego, difundiese espacialmente el modelo preconizado por el TLC norteamericano. Desde el punto de vista programático, de la Cumbre emanará una idea de extraordinaria dimensión geoeconómica: la de sentar las bases para la negociación de un *Acuerdo Interamericano de Libre Cambio (Free Trade Area of the Americas)*. En cambio, y frente a esta postura, surgen otras perspectivas mucho más cautelosas al respecto. Si, de entrada, no son baladíes las observaciones que imputan al CUSTA un alto grado de complejidad y escasa concreción, reprochándole asimismo la ausencia de una clara voluntad de acercamiento político, al menos en los términos en que siempre se ha entendido, aun a largo plazo, la operatividad de los mecanismos para el desarrollo de la integración en Europa, no poca razón asiste a quienes consideran que los acuerdos concluidos entre USA y los países de América Latina y Central constituyen una superposición heteróclita de acuerdos comerciales sobre los que es improbable que se pueda fundamentar una integración económica del Hemisferio Oeste, por cuanto, y éste es un argumento de bastante contundencia, los Estados Unidos, como Europa, son escasamente proclives al desmantelamiento de sus barreras no tarifarias en aquellos casos en los que las importaciones puedan afectar a sectores o empresas sensibles a la competencia de los países del Sur (Hine, 1994).

## Un panorama de posibilidades e incertidumbres

### *Dinámicas de interrelación y remodelación selectiva del espacio*

La dilatada experiencia de los procesos de integración económica en América Latina no ha dejado de tener una plasmación evidente en el desarrollo de los intercambios comerciales, hasta alcanzar a finales de los ochenta unos umbrales totalmente desconocidos treinta años antes (Peña, 1989). De una red de movimientos esencialmente monopolizada por el eje bilateral Brasil-Argentina, y centrada en mercancías agrarias, el elenco de participantes se ha diversificado de manera sensible - de ahí el afianzamiento de la relación Colombia-Venezuela o Chile-Argentina - a la par que ha incorporado una gama mucho más heterogénea de productos, entre los que los de origen industrial ocupan una posición mayoritaria.

A este respecto, digno es señalar cómo las integraciones han creado un marco de actuación mucho más favorable para las filiales de las empresas de rango transnacional, a medida que tal ventaja les ha permitido la puesta en práctica de estrategias de ámbito regional o subregional, superando el horizonte estrictamente nacional, en que había quedado circunscrito el modelo de sustitución de importaciones.

La dimensión espacial del proceso tampoco carece de relevancia, toda vez que, como no podría ser de otro modo, ha contribuido a la modificación de los dinamismos regionales o, más propiamente, a un cambio en los postulados del desarrollo regional, en un intento por resolver el clásico conflicto planteado entre el "modelo territorial" postulado por el proyecto político nacional y los efectos territoriales de la lógica de mercado. De ahí la oportunidad de evocar en este sentido la reflexión que, conforme a la nueva perspectiva, realiza Uribe-Echevarría cuando destaca la resonancia cobrada por la idea que insiste en la necesidad de abordar el tratamiento de las actividades de desarrollo regional en consonancia con el propósito de "maximizar el aporte a la reestructuración y al crecimiento económico nacional", por amor de los desafíos inherentes a la mejora de la eficiencia económica y de las infraestructuras "para la explotación de las nuevas potencialidades creadas por el modelo de apertura" (Cit. por Boisier, 1994, 221). Es decir, la lógica espacial impuesta por el modelo que preconiza un desarrollo liderado por las exportaciones es indisociable de una dinámica inversora preferentemente decantada a favor de espacios muy selectivos, que emergen y se afianzan frente al resto, dando lugar a un proceso de "dualismo territorial" que entra en flagrante antinomia con los principios que en su momento inspiró la promulgación de la Carta de Punta del Este (1961), concebida en armonía con los objetivos de planificación del desarrollo postulados por la CEPAL (Mattos, 1986).

### *Los riesgos de inestabilidad financiera y la defensa de nuevos equilibrios comerciales*

Con todo, y valorada la dinámica exportadora en términos relativos y desde el punto de vista temporal, no puede decirse que el significado de los flujos intrarregionales en el comercio global haya experimentado una progresión tan notoria como se esperaba.

Representando en 1970 el 11% del total, a mediados de los ochenta alcanza una participación del 15,7% para situarse en 1993 sólo punto y medio por encima de ese nivel (Gráfico 1). Todo parece indicar que nos encontramos, en efecto, ante unas tasas de crecimiento modestas, muy mediatizadas por las inestabilidades político-financieras que han sacudido a la región durante los ochenta, y al propio tiempo por la dificultad de contrarrestar el sesgo marcado por el predominio que comercialmente la unen a dos grandes áreas geoeconómicas (Estados Unidos y Europa Occidental), aglutinantes de más de los dos tercios de las exportaciones de procedencia latinoamericana, lo que configura un sistema de relaciones con personalidad distintiva en comparación con las otras grandes escenas económicas del mundo (Gráfico 2).

Y es precisamente sobre esta tendencia, firmemente asentada y de gran estabilidad, como se ha de abordar la interpretación de esa dicotomía que inevitablemente aflora cuando se analizan los esfuerzos a favor de la integración y los afanes por fortalecer las conexiones con las estructuras comerciales más expansivas internacionalmente. Si, como antes señalé, no existe conflicto alguno entre "globalización económica" e "integraciones regionales", no se ha de perder de vista el grado de fragilidad y, por ende, de incertidumbre que tal simbiosis supone para las economías latinoamericanas, al margen ya de sus implicaciones socio-espaciales.

La conclusión está bien clara cuando se analizan las fluctuaciones y altibajos de la tendencia a partir del momento en que - convertida la apertura comercial en ese "verdadero dogma en América Latina" de que habla Jorge G. Castañeda (1995) con todo lo que ello implica en cuanto al desmantelamiento de aranceles y barreras no arancelarias, y la apreciación generalizada de los tipos de cambio - tiene lugar la plena inserción del espacio latinoamericano en los esquemas de la mundialización, uno de cuyos resultados más inmediatos sería el de permitir a la economía estadounidense el logro de una situación de superavit en su balanza comercial, rompiendo así la tónica deficitaria anterior.

La cuestión estriba, por tanto, en valorar hasta qué punto la defensa de estas directrices se acomoda o discrepa de las posibilidades reales de que disponen las economías latinoamericanas para vertebrar una sólida y consistente estrategia de desarrollo. El hecho de que México constituya la réplica negativa más ostensible a las aparentes virtualidades del modelo emergente reviste una trascendencia extraordinaria tanto por la propia envergadura del país como por su carácter emblemático en su calidad de ámbito de aplicación de la estrategia dominante. En ello reside el significado de la crisis mexicana en un momento en que el éxito de la iniciativa de libre comercio inducía a otro tipo de presagios. Por el contrario, los datos son harto elocuentes cuando hablan, por ejemplo, del elevado coste que supone el fuerte déficit en cuenta corriente que, situado en 1994 en el 7,5% del PIB, había tratado de ser compensado mediante financiación por capital a corto plazo, con cantidades que de 9.900 millones de dólares en 1989 (registrados como ingreso neto de capitales), se eleva hasta 65.000 millones en 1993 para descender a 56.000 millones en el ejercicio siguiente. Situación no desconocida en el resto de la región, a la que entre 1990 y 1994, afluyeron 239.000 millones de dólares, equivalentes nada menos que al 45% de la deuda externa total de América Latina (533.000 millones), permitiendo enmascarar la situación de crisis que subyacía en un clima de excesiva confianza.

El espectacular estallido de la crisis mexicana a finales de 1994 posee un efecto traumático, cuando parecía ya superada la crisis de la deuda de los años ochenta. Rotundamente evidencia el riesgo estructural en que se encuentran las llamadas "economías emergentes", cuando, adscritos a un modelo económico sustentado básicamente en la confianza de los inversores extranjeros, adoptan estrategias de apertura de sistemas de producción poco eficientes a la par que proceden de una sobrevaluación de la moneda, sin reciprocidad por parte de los principales socios. No sorprende, por tanto, la señal de alarma lanzada en la reunión del FMI celebrada en Madrid en Octubre de 1994, al indicar que "el aumento de los flujos de capitales refleja el entusiasmo indiscriminado por los mercados emergentes más que una confianza bien fundada en las perspectivas económicas de los países receptores. Para estos países el riesgo de un cambio repentino en el sentimiento del mercado es muy serio". Idea poco después ratificada por el Presidente del Fondo cuando, refiriéndose a la inestabilidad financiera de México, subraya que "esta crisis puede ser vista como la primera de nuestro nuevo mundo de mercados financieros globalizados que haya golpeado a un país en vías de desarrollo".

Evidentemente, las tensiones así planteadas suponen un serio contratiempo a las expectativas de los programas de integración comercial, forzados a la aplicación rigurosa medidas de ajuste que cuestionan o minoran el alcance de los objetivos librecambistas. Y así nos encontramos que, al poco de la euforia desencadenada por la liberalización, los países con mayor entidad económica comienzan a elevar sus aranceles, a proteger ciertos sectores de la economía y a buscar tipos de cambio más competitivos, a la vez que se invocan cláusulas de salvaguarda del GATT para gravar productos procedentes de países con los que no existen acuerdos comerciales bilaterales. La drástica devaluación de la moneda mexicana es un síntoma tan revelador de la crisis como el Plan presentado al FMI para la obtención de una ayuda (52.000 millones de \$) que, entre otros requisitos, contempla la intervención de los bancos extranjeros en el sistema financiero mexicano en un porcentaje superior a lo acordado en el NAFTA.

De tensiones análogas se han visto simultáneamente afectados los grandes países del MERCOSUR. Prueba de ello será, por ejemplo, la devaluación de la moneda brasileña a comienzos de 1995, que coincide con la elevación por parte de Brasil del impuesto de importación de automóviles nuevos (del 20 al 32%), ampliada poco después a más de un centenar de bienes de consumo. Actitud similar a la mantenida por Argentina, al abordar una resuelta política de regularización monetaria de marcado signo anti-deflacionista, que se manifiesta en la "dolarización" de la economía argentina, con el propósito de aumentar la liquidez del sistema económico y evitar la fuga de capitales. Medida casi tan expresiva como la propuesta presentada a Brasil (Cumbre de Iguazú/Febrero de 1995) en la línea de acometer un aumento generalizado de un 3% del arancel externo común del Mercosur.

La aparición de alteraciones, virajes o bloqueos más o menos pronunciados en el cumplimiento de las previsiones diseñadas con vistas a la armonización económica lleva a la conclusión de que, pese al optimismo de sus objetivos, los procesos analizados ilustran un panorama de luces y sombras, que obliga a la cautela y a la prudencia a la hora de efectuar estimaciones prematuramente laudatorias, sin la suficiente perspectiva de análisis. De ahí que, aunque nadie defienda en un contexto dominado por la mundialización de los

intercambios la conveniencia de volver a las pautas proteccionistas de los años sesenta, no resulta ocioso ni inoportuno suscitar de nuevo la reflexión en torno a la posibilidad de compatibilizar la inserción en las reglas de la interdependencia con la puesta en práctica de estrategias capaces de abrir camino a modelos de desarrollo autónomo viables al Sur del continente americano.

Admitiendo que, desde luego, resultaría tan pretencioso como estéril formular alternativas de actuación en ese sentido, no parecen, sin embargo, baladíes las ideas que enfatizan en el convencimiento de que la fundamentación de un desarrollo duradero depende mucho de los esfuerzos de cooperación entre economías complementarias sobre la base de intercambios equilibrados. La concreción de esta propuesta no parece indiferente a las preocupaciones que, apoyadas en un diagnóstico crítico de la situación, se suscitan en el seno de los propios órganos de reflexión latinoamericanos, conscientes de que la solución a los problemas se inscribe en el marco de las decisiones estratégicas emanadas de la realidad en función de la cual están planteados. Por tanto, merece ser tenida en cuenta la idea preconizada desde la CEPAL cuando, en la reunión celebrada en Cartagena de Indias (1994), abunda en la idea de que:

"la modernización de las políticas comerciales no se agota con la progresiva eliminación de las restricciones a la importación. Junto con ello es necesario formular una estrategia de integración en los mercados internacionales e instrumentarla mediante un conjunto de orientaciones y medidas coherentes que, con vigor y persistencia, favorezcan las actividades productivas de bienes y servicios con potencial exportador, faciliten la reestructuración de la base sustitutiva de importaciones y mejoren la competitividad sistémica. Mejorar la inserción internacional de las economías de la región depende tanto de la coyuntura externa como del esfuerzo interno y regional, que sí admite la puesta en práctica de acciones y estrategias deliberadas y concertadas" (Rosenthal, 1994).

Tampoco parece, por último, fuera de lugar en este mismo campo de valoraciones introducir el tema referido al potencial nivel de eficacia que, para la construcción de bloques regionales sólidos y competitivos, puede deparar el afianzamiento de la presencia europea a través de las medidas de colaboración postuladas desde el ámbito comunitario (Habel, 1995), evidentemente interesado en evitar que los acuerdos realizados lesionen una relación comercial estrecha y, en el caso mexicano, con saldo muy favorable para la economía de la U.E. (Gráfico 3). Por tanto, y dada la importancia que ello presenta para el funcionamiento de las relaciones comerciales a escala planetaria, no se debe hacer caso omiso, en efecto, del proyecto lanzado en octubre de 1994 desde la Comisión de configurar un Mercado Común entre la Unión Europea y el MERCOSUR, que cristalizaría en un gran mercado integrado de 560 millones de consumidores y un PIB de 960 billones de pesetas (1992), superando claramente las magnitudes del TLC norteamericano, tras la fase preparatoria culminante en una zona de libre comercio y de cooperación económica y política prevista para el año 2001. Y, en la misma línea, no menor trascendencia posee el



respaldo concedido por la U.E. al restablecimiento de la economía de México mediante la Declaración Conjunta Solemne (1995) que recoge expresamente la voluntad de abordar la ejecución de un acuerdo de asociación con la Unión Europea, pues no en balde constituye el segundo cliente comercial de México en el mundo y es, después de Estados Unidos, el bloque con mayor presencia financiera en el país, con casi la cuarta parte de toda la inversión directa efectuada entre 1990 y 1992, procedente del Reino Unido, Holanda, España y Francia. Mas la presencia europea reviste una dimensión cualitativa que no conviene desconocer, ya que, a diferencia de lo que sucede con Estados Unidos, las inversiones productivas europeas superan a las meramente financieras, del mismo modo que tampoco carece de importancia el hecho de que en el capítulo de cooperación, el acuerdo haga especial hincapié en la necesidad de fortalecer los programas de apoyo a la relación interempresarial, a la cooperación medioambiental y al desarrollo de las tecnologías de la información.

### Bibliografía

- Arnaud-Ameller, P.  
1989 Bilan de l'ALADI. *Problèmes d'Amérique Latine*. La Documentation Française. 96:67-88.
- Assidon, E.  
1992 *Les théories économiques du développement*. La Découverte, Paris.
- Boisier, S.  
1994 Crisis y alternativas en los procesos de regionalización. *Revista de la CEPAL*. 52: 179-190 (pg.77) (INAP).
- Boisier, S.  
1994 La construcción social del regionalismo latinoamericano (Escenas, discursos y actores)". *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*. 2:191-222.
- Bataillon, C. et al.  
1991 *Amérique Latine*. Géographie Universelle. Sous la Direction de Roger Brunet. Hachette/Reclus, Paris.
- Castañeda, J. G.  
1995 ¿América Latina neoliberal?. Diario *El País*, 26 de Mayo de 1995.
- CEPAL  
1994 *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile (LC/L. 808).
- Claval, P.  
1994 *Geopolitique et géostrategie. La pensée politique, l'espace et le territoire au XX e siècle*. Nathan, Paris.
- Chesnaux, J.  
1993 Dix questions sur la mondialisation. *Les frontières de l'économie globale*. Le Monde Diplomatique. Manière de Voir 18. 10-13.
- Fuentes, J. A.  
1994 El regionalismo abierto y la integración económica. *Revista de la CEPAL*. 53: 81-90.
- Gorenstein, S.  
1994 Reestructuración del capitalismo argentino y repercusiones territoriales. Reflexiones en torno al modelo "Neuquino". *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano-Regionales*. 60:43-61.
- Habel, J.  
1995 Les embûches du nouvel ordre latino-américain. *Le Monde Diplomatique*. 495:23.
- Hine, R.  
1995 Globalisation ou régionalisation?. Le régionalisme et l'intégration de l'économie mondiale. *Problèmes Economiques*. 2415-2416:63-67.
- Llyod, P.  
1995 L'impact des accords commerciaux régionaux sur les échanges mondiaux. *Problèmes Economiques*. 2415-2416: 67-73.
- Mattos, C. A.  
1986 Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional. *Pensamiento Iberoamericano*. 10: 13-37.
- North, D. C.  
1994 Economic Performance through time. *American Economic Review*. 84:359-367.
- Notaro, J.  
1994 El tránsito al Mercosur y sus impactos en las relaciones de trabajo. El escenario regional y las economías pequeñas. *Cuadernos del CLAEH*. 69: 91-108.
- Ohmae, H.  
1993 The rise of the Region State. *Foreign Affairs*. 72: 79-85.
- Peña, F.  
1989 L'intégration économique et les défis actuels de l'Amérique Latine. *Problèmes d'Amérique Latine*. La Documentation Française. 96:47-65.
- Roig, E. J.  
1994 El Mercosur: características y problemas. *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*. 71. 445-512.
- Rosenthal, G.  
1994 América Latina y el Caribe frente a la economía mundial. *Revista de la CEPAL*. 53: 7-12.
- Sola, F.  
1995 Argentina ante la Ronda Uruguay". *El Boletín*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (España) N° Especial: 50-55.
- Storper, M.  
1994 Desarrollo territorial en la economía global de aprendizaje: el desafío para los países en desarrollo. *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano-Regionales*. 60: 7-24.

CUADRO 1

PRINCIPALES ACUERDOS DE INTEGRACIÓN COMERCIAL.

ACUERDO	PAÍSES MIEMBROS	AÑO DEL ACUERDO
-ZONA DE LIBRE CAMBIO CENTROAMERICANO (MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO EN 1960)	-Costa Rica, Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá	1958/1960
-ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE LIBRE CAMBIO (ALALC)/ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN (ALADI)	-Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela	1960/1980
-PACTO ANDINO	-Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela	1979
-MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR)	-Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay	1991
-ACUERDO DE LIBRE CAMBIO NORTEAMERICANO (NAFTA)	-Canadá, Estados Unidos y México	1993
-ACUERDOS BILATERALES	-Chile y México -Colombia y Venezuela -Chile y Venezuela -Chile y Colombia -Bolivia y Perú -México y Costa Rica -México y Bolivia	1991 1992 1993 1993 1994 1994 1994
-ACUERDO TRILATERAL	-Grupo de los Tres (G-3): Colombia, México y Venezuela	1994

CUADRO 2

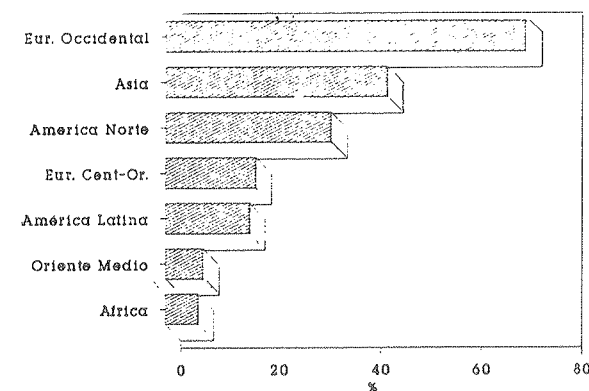
RELACIONES COMERCIALES EN EL SENO DEL NAFTA  
(% de las exportaciones)

Origen/Destino	Canadá	Estados Unidos	México
Canadá	-	75	1
Estados Unidos	23	-	7
México	5	70	-

Fuente: *Problèmes Economiques*. 1992

GRAFICO 1

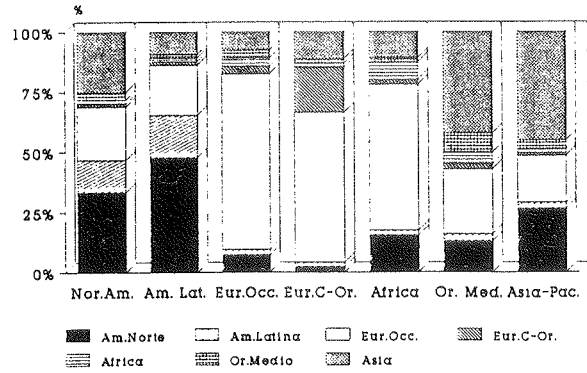
IMPORTANCIA COMERCIO INTRARREGIONAL  
(% sobre total exportaciones)



Fuente: GATT, 1993

GRAFICO 2

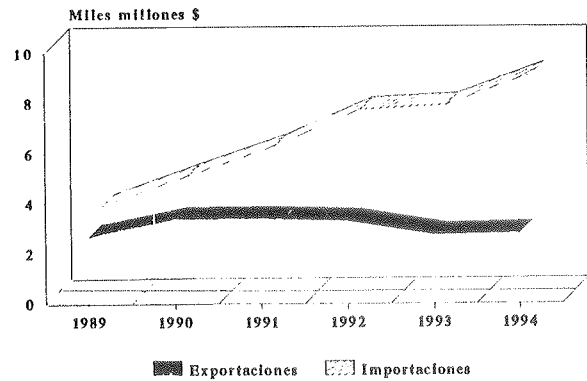
ESTRUCTURA ESPACIAL COMERCIO EXTERIOR  
(% de las exportaciones por áreas)



Fuente: GATT, 1993

GRAFICO 3

BALANZA COMERCIAL MEXICO-UNION EUROPEA  
(En millones de dólares)



Fuente: Embajada de México en la U.E.