



**Conferencia de las
Naciones Unidas sobre
Comercio y Desarrollo**

Distr.
GENERAL

TD/B/47/6
2 de octubre de 2000

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO

47º período de sesiones

Ginebra, 9 de octubre de 2000

Tema 2 del programa provisional

**SERIE DE SESIONES DE ALTO NIVEL: LA INTEGRACIÓN REGIONAL
Y LA ECONOMÍA MUNDIAL**

Nota de exposición de problemas de la secretaría de la UNCTAD

I. INTRODUCCIÓN

1. El creciente interés por la integración económica regional ha intensificado las preocupaciones y los debates acerca de sus efectos en el alivio de la pobreza y en el aumento de las perspectivas de desarrollo. Esas preocupaciones también reflejan el hecho de que las tasas sin precedentes del crecimiento del comercio internacional de bienes y servicios y de las corrientes directas de capitales e inversiones de cartera no han mejorado sustancialmente las perspectivas de crecimiento de muchos países en desarrollo. Por ejemplo, una estimación basada en las tendencias actuales muestra que para el año 2008 el número de personas que viven con menos de 1 dólar diario permanecerá estable en aproximadamente 1.200 millones.

2. La integración económica internacional es un proceso complejo que abarca el comercio de bienes y servicios, la inversión directa extranjera y las cuestiones monetarias. Con una gestión adecuada y acompañada de las políticas pertinentes, la integración económica internacional puede hacer una importante contribución al mejoramiento de la posición de los países en desarrollo en el mundo. En la presente nota se identifican algunos de los aspectos económicos de la integración económica regional en lo referente a su función potencial de promover el desarrollo en favor de los pobres.

II. ¿POR QUÉ EL REGIONALISMO?

3. Los países en desarrollo han reconocido continua y abiertamente que el incremento del comercio internacional de bienes y servicios, las corrientes de capital y la inversión directa extranjera, en el marco de un conjunto justo y equitativo de normas multilaterales, constituyen elementos integrantes del proceso de desarrollo. Sin embargo, los enfoques existentes en el plano multilateral han sido considerablemente insuficientes para satisfacer las necesidades de los países en desarrollo. Los esfuerzos concertados de los países en desarrollo para llegar a participar plenamente en una economía mundial cada vez más interdependiente continúan tropezando con obstáculos insuperables a causa del sesgo y asimetría tanto del sistema comercial como del financiero. La cuestión fundamental para la mayoría de los países es que no pueden iniciar y sostener la clase de crecimiento cuyos resultados les permitan abordar los problemas de la pobreza y el subdesarrollo. La cuestión central de este debate es: ¿ofrece realmente el regionalismo una solución?

4. En lo referente al comercio, uno de los principales motivos de decepción es tanto la estructura de los acuerdos de la Ronda Uruguay como la falta de beneficios derivados de ellos. Esos problemas están tan enraizados que la aplicación de los acuerdos de la Ronda Uruguay es una cuestión central del debate sobre cómo el sistema comercial multilateral podría adaptarse mejor a los intereses de los países en desarrollo.

5. Además de las dificultades encontradas en el comercio internacional, la frecuencia cada vez mayor de las crisis de los mercados monetarios y financieros internacionales, con inclusión de las registradas en países que gozan de buenos antecedentes en la gestión pública y la disciplina macroeconómica, sugiere que la inestabilidad financiera tiene una naturaleza sistémica y un alcance mundial. Por otra parte, si bien las corrientes financieras han estado en el centro de las recientes crisis de los países en desarrollo, los desequilibrios comerciales y otras conmociones externas han aumentado indudablemente las dificultades de la gestión de unas cuentas de capital más abiertas.

6. Una de las razones principales de la creciente vulnerabilidad de los países en desarrollo a las conmociones exteriores ha sido el dismantelamiento de los controles y balances institucionales en el plano nacional y en especial la falta de una nueva definición de las intervenciones y verificaciones pertinentes del gobierno a medida que las economías se han integrado más en la economía mundial. Dado que una renuncia general a una mayor apertura no es probable ni deseable, los esfuerzos de política nacional no son suficientes para hacer frente a futuras crisis financieras. Así pues, es necesario establecer instituciones y mecanismos en el plano mundial con objeto de reducir la probabilidad de esas crisis y de resolverlas mejor cuando suceden.

7. Sin embargo, el lento ritmo, los modestos objetivos y la falta de una acción decisiva respecto de las reformas multilaterales del sistema financiero internacional da incentivos a los gobiernos para la creación de acuerdos regionales con el fin de protegerse contra futuros ataques especulativos y crisis financieras.

8. Así pues, el fracaso en el plano multilateral de la solución de cuestiones que exigen una cooperación internacional es una de las razones para identificar las respuestas políticas regionales que mejor se acomodan a las necesidades de los países en desarrollo. Esos acuerdos pueden también proporcionar un marco que apoye y favorezca las vinculaciones existentes en materia de comercio, inversión y capital.
9. Otra razón en favor del regionalismo es la oportunidad que ofrece de facilitar la integración de los países en desarrollo en los mercados mundiales. El acceso de las mercancías a los mercados es el núcleo central de los programas comerciales de la mayoría de los planes de integración regional. Un importante aspecto del desarrollo a ese respecto es la capacidad de las economías de los miembros más pequeños de penetrar en los mercados de las economías de los miembros mayores para explotar las economías de escala y alcance. Del lado de las importaciones, una secuencia de aperturas graduales de mercados permite a las empresas, especialmente a las pequeñas y medianas, disponer del tiempo necesario para aprender cómo debe competirse. Ello se debe al hecho de que los acuerdos de integración regional pueden tener miembros de diferentes niveles de desarrollo, pero esas divergencias probablemente no sean tan grandes como en el caso de una liberalización plena. Existen algunos indicios de que la integración regional tiende a ser eficaz en el estímulo del comercio y de la innovación industrial cuando sus miembros tienen una fuerte vinculación con el mercado de una economía importante. Ejemplos de ello son la UAAM de Sudáfrica, el MERCOSUR del Brasil y el TLCAN de los Estados Unidos.
10. Sin embargo, debe indicarse que los acuerdos de integración regional probablemente estén motivados por una combinación de factores que rebasan las razones económicas. Entre esas razones pueden figurar objetivos geopolíticos, tales como el reforzamiento de las relaciones políticas o de la seguridad con los países vecinos. Que las economías se beneficien o no de un acuerdo comercial regional particular depende de la naturaleza del mecanismo de aplicación, el alcance y la cobertura de las disposiciones del acuerdo, y las circunstancias generales dentro de las cuales el acuerdo se aplique.

III. ENFOQUES DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

11. Aunque hace tiempo que se reconoce la necesidad de una cooperación y coordinación en el plano regional, no existe un solo enfoque unificado que se adapte a todas las regiones y los diferentes tipos de países. Los intentos de equilibrar los aspectos positivos y negativos de los acuerdos de integración regional han dado lugar a diferentes enfoques de esa integración. Un enfoque común ha sido concluir acuerdos de establecimiento de uniones aduaneras y zonas de libre comercio. En algunos casos particulares una secretaría administra posteriormente esos acuerdos. En otros casos, se han adoptado enfoques informales sin secretarías que subrayan el voluntarismo, la facilitación del comercio, la inversión y la cooperación. Recientemente, también ha llegado a ser frecuente un enfoque diferente que liberaliza el comercio y la inversión respecto de una serie de fronteras nacionales.
12. Los acuerdos regionales entre países en desarrollo han sido una importante característica de las políticas económicas de esos países durante los últimos 30 años. La motivación de tales iniciativas fue similar a la de otros acuerdos: promover la industrialización y obtener economías de escala en el plano regional. Sin embargo, a pesar de la expansión de su período inicial, en

muchos de esos acuerdos no se ha llegado a aplicar las disposiciones convenidas. Los desfases temporales en la aplicación y el fracaso parcial de esos intentos de gestionar el comercio en apoyo de políticas industriales estratégicas hizo que muchos países en desarrollo se inclinaran en el decenio de 1980 por un enfoque orientado hacia los esquemas comerciales regionales. En el nuevo entorno económico internacional caracterizado por la rápida mundialización y la creciente liberalización de las corrientes comerciales, los acuerdos internacionales regionales entre países en desarrollo se han reestructurado para darles una mayor orientación hacia el exterior con el fin de que sigan siendo el elemento central de la estrategia para el desarrollo de los países en desarrollo.

13. La primera serie de esfuerzos de integración regional se caracterizó por la orientación hacia el interior de la integración entre países similares, centrada principalmente en las medidas arancelarias y no arancelarias. Sin embargo, recientemente la tendencia que prevalece son los acuerdos mixtos y orientados hacia el exterior, de conformidad con la cual los países desarrollados están firmando acuerdos de integración regional con los países en desarrollo. Tal vez el acontecimiento más significativo que se haya registrado en los acuerdos de integración regional sea su tendencia a abarcar cuestiones de "integración profunda" que rebasan las medidas en frontera. Actualmente esos acuerdos incluyen cada vez más medidas relativas a la inversión, la política de competencia y los servicios. Esa expansión hacia el campo de las medidas no fronterizas también ha invadido, en algunos casos, esferas de la legislación interna, tales como las normas.

14. Se pueden identificar tres esfuerzos específicos para ensanchar el campo de los acuerdos de integración regional: los servicios, la inversión y la política de competencia. En algunos de esos acuerdos figuraban disposiciones relativas a los servicios antes de la conclusión del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, lo que facilitó alguna experiencia en la liberalización de este modo de comercio internacional. En los acuerdos de integración regional de los países en desarrollo también figuran algunas disposiciones en materia de servicios. Por ejemplo, el Acuerdo de Libre Cambio de la ANASO contiene un protocolo sobre servicios, y en el MERCOSUR y el CODAM figuran disposiciones acerca de los servicios.

15. Es todavía viva la polémica acerca de la cuestión de si los acuerdos de integración regional formales pueden tener realmente o no efectos sobre las corrientes comerciales. Parte del problema reside en la identificación de la hipótesis contraria: ¿cuál habría sido la estructura de las corrientes comerciales internacionales de no haber existido acuerdos de integración regional? La conclusión de los diferentes intentos de determinar los efectos ha sido que en el caso de algunos acuerdos la parte correspondiente del comercio interior de la región no ha aumentado como resultado independiente de un acuerdo de integración regional. Parte de la explicación se debe a la mirada de factores que influyen sobre el comercio, en particular el crecimiento de los ingresos. En muchos de los países que son miembros de acuerdos de integración regional, los intercambios con los países no miembros han aumentado, lo que acentúa los efectos de la diversión del comercio.

16. No sólo las disposiciones relativas al comercio sino también las que conciernen a la inversión son ahora muy frecuentes en muchos acuerdos de integración regional, debido sobre todo a la interdependencia entre los dos mecanismos de integración. Es evidente que la IDE tiene lugar en regímenes que están abiertos al comercio y han llevado a cabo importantes

reformas en su mercado. Por lo tanto, los acuerdos de integración regional con sólo un componente comercial pueden añadir algún grado de credibilidad a la política de inversiones, que puede reforzarse mediante la inclusión de disposiciones en materia de inversión.

17. Los acuerdos de integración regional también pueden influir en las corrientes de IDE mediante sus efectos sobre el tamaño y el crecimiento del mercado, que son dos de los elementos económicos determinantes más importantes de la IDE. La posibilidad de que mercancías y servicios comerciales penetren en un mercado de mayor amplitud que el de un solo país, constituye un aliciente para invertir en la región. Ese incentivo es aún mayor si el acuerdo de integración regional es una unión aduanera, lo que podría ser un estímulo para la IDE que quiera eludir aranceles.

18. Los acuerdos de integración regional pueden también afectar a las corrientes de inversión cuando no existen disposiciones específicas a ese respecto, mediante las disposiciones relativas al origen, que son un importante elemento de cualquier acuerdo de integración regional. Unas normas de origen con un umbral muy elevado son un aliciente para la inversión dentro de la zona geográfica del acuerdo de integración regional, lo mismo que las disposiciones referentes al contenido nacional. Con el fin de conseguir el acceso al mercado preferencial que entraña un acuerdo de integración regional, en la producción habrán de satisfacerse las normas relativas al origen. En algunos casos ello puede tener un efecto distorsionador para la asignación de recursos.

19. Los esfuerzos encaminados a la inclusión de disposiciones en materia de inversión son el acontecimiento más notable que se ha registrado en la esfera de la integración profunda. El capítulo 11 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte es tal vez el ejemplo más destacado a causa de su alcance, cobertura y mecanismo de solución de controversias. Los nueve miembros del Tratado de Libre Comercio de la ANASO han acordado establecer una zona de inversiones de la ANASO. Ese acuerdo es notable por su enfoque de una lista negativa y la estructuración de la eliminación progresiva de las restricciones en la lista de exclusión temporal.

20. A pesar de las posibilidades de aumentar las perspectivas de desarrollo mediante la coordinación o armonización de varias políticas económicas en un plano regional, solamente en un corto número de acuerdos de integración regional se han logrado abordar los sectores y cuestiones sensibles. En la mayoría de los casos esos sectores se han excluido o protegido mediante una serie de medidas preventivas. Hasta el momento sólo en un corto número de acuerdos de integración regional se han tratado seriamente cuestiones tales como la simplificación de las políticas relativas a la competencia y el antidumping. Por ejemplo, sólo en la Unión Europea, el Espacio Económico Europeo y el Acuerdo comercial entre Australia y Nueva Zelandia acerca del estrechamiento de las relaciones económicas se ha aceptado sustituir las medidas antidumping por políticas de la competencia. En el acuerdo de libre comercio entre el Canadá y Chile se ha adoptado un enfoque ligeramente diferente, pues se han simplemente abolido las medidas antidumping en lugar de utilizar la política relativa a la competencia como un instrumento alternativo para el establecimiento de un comercio libre y justo en el plano regional.

21. La profundización y el fortalecimiento de la integración regional mediante las corrientes comerciales y de inversiones directas extranjeras plantea la cuestión de si esos esfuerzos han de completarse o no con esfuerzos paralelos acerca de las corrientes monetarias. En la reciente crisis financiera se hizo patente la necesidad de investigar posibles métodos para una integración financiera regional.

22. Se tiene una amplia experiencia respecto de los acuerdos monetarios regionales, que se remontan al último siglo. La Unión Europea constituye el ejemplo contemporáneo más destacado, pero existe un cierto número de otros acuerdos entre países en desarrollo cuya finalidad es facilitar los pagos internacionales recíprocos y proporcionar un apoyo mutuo en la esfera de la financiación exterior. Aunque algunos consideran que esos acuerdos están en contradicción con la realización de reformas multilaterales, otros estiman que su objeto es un complemento esencial del proceso de creación de un sistema económico mundial más integrado y equilibrado.

IV. CUESTIONES RELATIVAS A LA APLICACIÓN DE UNA ESTRATEGIA DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL FAVORABLE AL DESARROLLO

23. Las pruebas empíricas acerca de la medida en que los acuerdos de integración regional potencian el crecimiento económico son contradictorias, según las características de los distintos acuerdos. La reciente experiencia con el "nuevo regionalismo" sugiere que todavía existe un potencial de crecimiento acelerado, correspondiendo a los responsables de las políticas nacionales y a las organizaciones internacionales establecer los sistemas de integración regional pertinentes. Lo que debe hacerse es desarrollar una estrategia coherente y pragmática que permita a los países en desarrollo utilizar la integración económica regional como un mecanismo para hacer frente a las exigencias de la competencia mundial, y al mismo tiempo mejorar la calidad de su integración económica internacional. A ese respecto existe cierto número de cuestiones en diferentes planos que deben abordarse para que los países en desarrollo y los países desarrollados puedan concertar acuerdos de integración regional que sean favorables a los pobres y al desarrollo. En esas cuestiones deberá inevitablemente tenerse en cuenta la vinculación entre el comercio de mercancías y servicios, la inversión directa extranjera y los aspectos monetarios.

A. Regionalismo y multilateralismo

24. El regionalismo y el multilateralismo no deben considerarse mutuamente sustitutivos. Ambos existen desde hace un período de tiempo sustancial, y los esfuerzos para intensificar los vínculos regionales proseguirán, a pesar de los progresos hechos en el plano multilateral. Por lo tanto, la cuestión central es identificar el medio de lograr que el diálogo entre regionalismo y multilateralismo se intensifique desde la perspectiva del desarrollo.

25. Ello debe incluir el logro de la coherencia política en los esfuerzos realizados a ambos niveles, en especial cuando el grado de discriminación en favor de los miembros de una agrupación es significativamente grande. La coherencia política entre los dos conjuntos de regímenes debe preverse para lograr que los intereses nacionales vitales en lo referente al desarrollo y al alivio de la pobreza se fomenten en ambos regímenes.

26. Es perfectamente posible que en las negociaciones dentro de los acuerdos de integración regional se vaya más allá de la OMC en el sentido de que se pueden sentar precedentes con la inclusión de cuestiones que todavía no forman parte de las actuales negociaciones en la OMC. Al mismo tiempo, en la integración regional se puede tratar de las mismas cuestiones de que se ocupa la OMC, aunque dentro de transacciones globales separadas. Por ejemplo, las negociaciones sobre el acceso al mercado de la OMC tienen por finalidad un trato NMF (un trato no discriminatorio), mientras que una agrupación de integración regional con un acuerdo de libre comercio supone el establecimiento de un trato discriminatorio. ¿Hasta qué punto los países en desarrollo deben ir más allá de las disciplinas de la OMC? ¿En qué medida debe fomentarse la integración profunda dentro de los acuerdos de integración regional, y de qué manera ello influirá sobre las perspectivas del desarrollo? ¿Qué disciplinas son necesarias en el plano multilateral para lograr la coherencia política?

27. La tendencia creciente en los acuerdos mixtos también plantea la cuestión de cómo los países en desarrollo deben enfocar las negociaciones regionales. En particular, en los acuerdos de integración regional mixtos se concede a los países en desarrollo un trato especial y diferenciado bajo la forma de excepciones y períodos de transición más largos para cumplir las obligaciones. En algunos casos también se establecen fondos y programas especiales para ayudar a los países en desarrollo a hacer frente a sus obligaciones, cubrir los costos de los ajustes y aplicar las disposiciones convenidas. Sin embargo, dado el nivel general de insatisfacción respecto del valor del trato especial y diferenciado en el plano multilateral, ¿pueden sacarse lecciones en el plano regional acerca del establecimiento de unas medidas más efectivas para un trato especial y diferenciado?

28. Los logros alcanzados con los acuerdos Sur-Sur son diversos. Algunos han tenido éxito en el fomento tanto del crecimiento económico como del desarrollo, pero otros no han dado los mismos resultados. ¿Qué esfuerzos son necesarios para facilitar el establecimiento de acuerdos Sur-Sur que fomenten el desarrollo de las empresas, promuevan la competitividad y ayuden a esos países a satisfacer mejor sus necesidades de desarrollo? Es urgente identificar mecanismos más eficientes que aumenten la capacidad de negociación de los países en desarrollo, especialmente en el contexto de los acuerdos Sur-Sur. ¿Cómo es posible lograrlo? ¿Qué función corresponde a ese respecto a las instituciones internacionales?

B. La inversión y el desarrollo de las empresas en los acuerdos regionales

29. Algunos mantienen que se necesitan reglas plurilaterales en un mundo en el que las corrientes de IDE aumentan a un ritmo sin precedentes. Otros estiman que esas corrientes se han incrementado sin que hicieran falta reglas acerca de la inversión. Sin embargo, existe una visible y creciente tendencia a negociar disposiciones en materia de inversión en el plano regional, con la esperanza de que esos esfuerzos ayuden a las empresas, especialmente a las pequeñas y medianas, a desarrollar una capacidad que les permita competir en los mercados internacionales.

30. Los enfoques para ocuparse de las cuestiones relativas a la inversión han variado considerablemente. En el Tratado de Libre Comercio de América del Norte figura una extensa disposición con una resolución acerca de las diferencias entre las empresas y el Estado, mientras que en algunos acuerdos de integración regional se excluye la inversión completamente. En otros casos, como por ejemplo, la CEAP, se emplea un enfoque acumulativo mediante la aprobación de un conjunto de principios no obligatorios en materia de inversión. Dentro del

contexto del aumento de las perspectivas de desarrollo, ¿existe una clara ventaja de un enfoque respecto de otro? ¿Deberían los acuerdos en materia de inversión estar separados de los acuerdos comerciales?

31. Con independencia del enfoque que se haya adoptado, una cuestión importante es si la ampliación de los acuerdos de integración regional para incluir a la inversión influirá o no sobre las decisiones de invertir. El mejoramiento del entorno para la inversión no necesita estar limitado al establecimiento de reglas jurídicamente vinculantes. También puede comprender intentos concertados de facilitación de las inversiones. A ese respecto, ¿qué medidas políticas han tomado las agrupaciones regionales para que su región fuese "atractiva" para los inversores del interior de ella y para los "extranjeros"? ¿Cuáles han sido los efectos a medio y largo plazo para el desarrollo de las empresas dentro de los Estados miembros? ¿Existen medidas específicas que puedan adoptarse respecto de las empresas pequeñas y medianas para permitirles obtener ventajas competitivas con los acuerdos de integración regional a fin de competir en los mercados mundiales?

C. Acuerdos regionales monetarios

32. Dados los vínculos existentes entre comercio y finanzas, los acuerdos de integración regional vigentes podrían constituir una plataforma apropiada para disipar varias de las preocupaciones identificadas en el amplio debate sobre la reforma de la estructura financiera internacional. Mejora de la reunión de información, establecimiento de normas y vigilancia de las políticas nacionales han sido los puntos subrayados como consecuencia de la crisis financiera asiática. Sin embargo, ¿cabe esperarse de las instituciones regionales una mayor familiaridad y sensibilidad respecto de las condiciones locales que sirvan de complemento a cualquier esfuerzo global?

33. Además, los acuerdos regionales monetarios han de tener la capacidad de reunir importantes reservas nacionales y servir de prestamista eficaz en caso de crisis cuando las modalidades mundiales relativas a la provisión de liquidez, su suficiencia, las condiciones de los préstamos y su financiación todavía contienen grandes lagunas y muchas de sus características son controvertidas. ¿Es tal enfoque viable?

34. La provisión oportuna de liquidez internacional para evitar grandes oscilaciones monetarias se considera esencial para una gestión y prevención efectiva de la crisis, y existe un consenso creciente en que el mejoramiento de la gestión de los tipos de cambio en los países en desarrollo exige la fijación de unos tipos de cambios reales. De nuevo en este caso ello podría realizarse mejor en el plano regional, especialmente debido a que unos estrechos vínculos comerciales regionales forman parte integrante de la dinámica del desarrollo.

35. En todos esos aspectos, la fuerza de los acuerdos institucionales regionales, su escalonamiento y la amplitud de su composición requieren un cuidadoso examen. Sin embargo, dado que incluso las experiencias con más éxito en la integración regional del comercio, la producción y las corrientes financieras han tenido tanto influencias positivas como negativas en la estabilidad financiera y el crecimiento, las perspectivas de éxito de los nuevos acuerdos en esta esfera quedarán reforzadas si se lleva a cabo un cuidadoso examen de los acuerdos vigentes y de cómo sus mejores características pueden adaptarse a otras regiones.

36. Además, también es necesario abordar varias cuestiones generales relativas a la compatibilidad de los acuerdos regionales y monetarios. Por ejemplo, ¿incrementa la cooperación el establecimiento de normas, el mejoramiento de la transparencia, la supervisión y la comunicación de información? ¿Cómo sería un fondo monetario regional y cuál sería su funcionamiento? ¿Cuáles son las posibilidades de cooperación y coordinación en el plano regional por lo que se refiere a las políticas de tipos de cambio? ¿Son los acuerdos regionales un obstáculo para una mayor integración mundial? ¿Cómo pueden coordinarse los acuerdos regionales financieros y los comerciales? ¿Cuáles son los problemas de coherencia con los que se han de enfrentar los responsables de las políticas?
