

Globalización, regionalismo y apertura*

Ennio Rodríguez**

EN ESTE ARTÍCULO SE INTENTA ANALIZAR LAS FUERZAS QUE EXPLICAN LA GLOBALIZACIÓN, EL REGIONALISMO Y EL APERTURISMO Y ALGUNAS DE SUS CONSECUENCIAS SOBRE LA DIVISION INTERNACIONAL DEL TRABAJO Y LA GOBERNABILIDAD.

Globalización y regionalismo: dos caras de la misma moneda

La globalización es uno de esos vocablos que se ponen de moda y se les responsabiliza ya sea de todos los males o de todos los beneficios. Entre los beneficios se cita la más eficiente asignación de los recursos mundiales como resultado del libre comercio y de la libre movilidad del capital. Los consumidores se benefician de una mayor oferta de bienes y de servicios de me-

nor costo y los inversionistas, por su parte, tienen mayores oportunidades de inversión y de diversificación del riesgo. Los países en desarrollo tienen así acceso a volúmenes más elevados de inversión y tecnología. Por lo tanto, la globalización daría como resultado un aumento generalizado de la productividad y del bienestar a consecuencia de una división internacional más eficiente del trabajo.

Las posiciones pesimistas, por su parte, ponen el énfasis en los riesgos de una mayor competencia global. Los países ricos verían sus niveles de empleo y de ingreso amenazados por los países en desarrollo y éstos, a su vez, correrían el riesgo de marginarse del proceso de globalización si no logran atraer suficientes volúmenes de capital que permitan un aumento continuo de su productividad, lo cual depende de un conjunto de factores, entre los que cuentan la estabilidad

* Documento presentado en el Seminario Regional "La Integración Centroamericana y las Negociaciones Multilaterales: Deuda Externa, Comercio Exterior y Cooperación Internacional", realizado el 9 y 10 de julio de 1998, en San José, Costa Rica, y organizado conjuntamente por el Servicio Regional Cultural y de Cooperación Científica y Técnica para América Central del Gobierno de Francia y el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

** Funcionario del Banco Interamericano de Desarrollo, BID.

macroeconómica, la capacidad de predecir el comportamiento del tipo de cambio, la apertura externa, la productividad y costo de la mano de obra, la calidad y transparencia del sistema regulativo y la localización de los mercados financieros. Su capacidad de imponer disciplina a los países con desequilibrios macroeconómicos presenta rezagos y cuando los mercados reaccionan, el efecto tiende a ser sobredimensionado y puede contagiar a otros mercados.

En primer lugar, la globalización debe verse como tendencia y, como tal, está lejos de ser omnipotente y, por lo tanto, las posiciones cataclísmicas y aquellas que anticipan la resolución de todos los males, resultan exageradas. La mayoría de la actividad económica y cultural sigue teniendo lugar dentro de los estados-nación o incluso en unidades mucho menores y aún aquellas actividades globalizadas, tienen dimensiones o aspectos nacionales. No obstante, en la medida en que maduren las tendencias hacia la globalización, sus efectos potenciales positivos y negativos también tenderán a manifestarse en mayor medida.

En segundo lugar, la tendencia hacia la globalización no es nueva. Desde finales del siglo pasado hasta la Gran Depresión de la década de los treinta se vivió un proceso acelerado de apertura y globalización. La tendencia se revirtió con retorno al proteccionismo. No es sino hasta la posguerra que retorna la liberalización del comercio. La liberalización de los flujos de capitales es más tardía, no

ocurre sino hasta la década de los setentas luego del abandono de la convertibilidad del dólar por el oro al inicio de la década, seguido de la abolición de los tipos de cambio fijos. No obstante, se observa un aceleramiento importante de la globalización en las dos últimas décadas y, a partir de sus factores explicativos, se puede afirmar que las posibilidades de una reversión de la tendencia actualmente son mucho menores.

En tercer lugar, globalización, apertura y regionalismo pueden interpretarse como aspectos de un mismo proceso, aunque no ausentes de posibles tensiones entre sí.

Los datos que muestran la tendencia hacia la globalización son sorprendentes por su magnitud (*The Economist*, 18 de octubre de 1997). En la década anterior, el comercio internacional creció al doble de la tasa de crecimiento de la producción mundial. A su vez, la tendencia hacia la globalización de los flujos de capital es mayor. La inversión extranjera directa creció al triple de la velocidad que la producción y las llamadas transacciones cruzadas entre las bolsas de valores de distintos países lo hicieron diez veces más rápido. Los flujos hacia los países en desarrollo también se han modificado sustancialmente. En contraste con lo que ocurría hace una década, en la actualidad los flujos privados dominan por un amplio margen a los flujos públicos. En 1996 los flujos de capitales privados destinados a los países en desarrollo alcanzaron los US\$250 mil millones frente a la

décima parte hace tan sólo una década. Es interesante notar que Latinoamérica ha recibido en el período 1990-1996 el 26% del componente de inversión extranjera directa de los flujos de capital dirigidos a los países en desarrollo, mientras que participó en un tercio de los flujos totales, lo que sugiere una cierta dependencia de flujos más volátiles de las llamadas inversiones de cartera.

En la creciente globalización del intercambio comercial y los flujos financieros internacionales concurren al menos tres factores. El primero es la también creciente liberalización del comercio y de los mercados de capitales. En estas circunstancias, el crecimiento del comercio entre naciones obedece cada vez más a una lógica economía de menor costo en el abastecimiento y menos a distorsiones al comercio interpuestas por barreras arancelarias y no arancelarias. Es interesante notar que en el período anterior de globalización del comercio de principios de siglo, la liberalización comercial también jugó un papel importante.

El segundo factor es de carácter tecnológico y se vincula con el abaratamiento de los costos de comunicación y transporte, lo que determina la posibilidad de la ampliación de los mercados al disminuir las barreras naturales de tiempo y de espacio. Por ejemplo, el costo de procesamiento de información (costo de las instrucciones por segundo) ha disminuido en promedio un 30% en términos reales durante las dos últimas décadas (*The Economist*, 18 de octubre de 1997). Cabe

destacar que un factor tecnológico relacionado con las comunicaciones y el transporte también estuvo presente durante la fase anterior de globalización. En esa oportunidad los ferrocarriles y los vapores fueron los que acortaron las distancias y posibilitaron nuevos volúmenes de comercio.

El tercer factor también es de índole tecnológica. Se refiere al acceso generalizado de tecnologías estándares en una gran cantidad de ramas de la actividad económica. Estas tecnologías estándares se pueden adquirir en los mercados internacionales, por lo que los monopolios tecnológicos se reservan hoy en día a menos sectores.

A pesar de una creciente lógica de globalización, las economías de proximidad explican gran parte de los flujos comerciales. Entre éstas cabe mencionar las siguientes: las diferencias en los costos de transporte entre centros de producción o consumo cercanos y aquellos localizados a una mayor distancia; la posibilidad de entregar oportunamente los productos o servicios; y las externalidades en las relaciones cercanas entre proveedores, productores y consumidores. Como resultado de estos factores el comercio es más intenso en torno de los grandes centros de consumo, sin respetar necesariamente las fronteras de los estados-nación. Las economías de proximidad explican que la tendencia a la globalización del comercio se acompaña de una creciente regionalización de los flujos comerciales.

La combinación de los efectos de los tres factores que definen la tenden-

cia hacia la globalización y las economías de proximidad definen como corolario la tendencia a la regionalización. La tendencia hacia la globalización tiende a definir una división del trabajo de carácter mundial, centrada en torno a los grandes centros de consumo y periferias concéntricas definidas por las economías de tiempo y de movimiento. De acuerdo con la lógica de las economías de proximidad, resulta más importante localizar actividades próximas a los centros de consumo para ahorrar tiempo y movimiento, que intentar desarrollar el comercio internacional. Desde luego esta lógica es más fuerte para ciertos bienes o servicios que para otros. Productos de alta tecnología que atienden a nichos cambiantes de mercado tienden a localizarse próximos a los grandes centros de consumo. Productos más estandarizados en los que el componente de mano de obra o de materias primas es elevado pueden localizarse en zonas más periféricas.

No obstante, un análisis más detallado de la estructura misma del cambio tecnológico actual permite determinar más interrelaciones entre globalización y regionalismo. Esta tiene su base en la revolución de las tecnologías de procesamiento de la información que permite conectar una gran cantidad de sistemas sobre una base lógica común. La lógica de la computación, en su plano más simple, se fundamenta en la reducción de todos los procesos a la lógica binaria, lo que hace posible, en teoría, conectar una infinidad de procesos de decisión

entre sí. La revolución de la información a bajo costo y con bajo consumo energético, y los factores geográficos de impacto por parte de los grandes centros de consumo, es mayor en el tanto, los productos y los procesos están más estandarizados, por lo tanto las decisiones de localización de la producción dependen, en mayor medida, de los costos relativos de los factores.

No obstante, el salto cualitativo importante en términos tecnológicos ocurrió cuando empezó a generarse una articulación entre los procesos de diseño, de producción y de administración, los cuales anteriormente eran relativamente independientes. Esta lógica común permite una relación más allá de la empresa, una vinculación inmediata con los mercados en cuanto al suministro de la información y articulación con los proveedores de servicios. De tal manera, que empiezan a definirse redes de producción que alteran de nuevo la ley de los costos del tiempo y movimiento.

En la medida en que todos estos procesos se articulan, desde el mercado hasta los suplidores de la empresa, se genera la posibilidad de que la producción responda con mayor cercanía a los mercados y esté mucho menos determinada por las características de la oferta como ocurría anteriormente. Esto significa que las economías de escala pasan a pesar menos y, por el contrario, a contar mucho más la flexibilidad con la cual se pueda responder a los cambios en los nichos de mercado. Esto ha generado enormes posibi-

lidades de especialización en la industria moderna, ha ocurrido una reducción en los ciclos de vida de los productos, así como en los tiempos de entrega. En fin, la competencia se hizo mucho más acentuada y está mucho más basada en la demanda.

Un elemento adicional, señalado por los analistas del proceso, es la presencia de externalidades en la proximidad, es decir, en la relación entre mercado y firma y en la unión entre mercadeo, producción y administración. En la vinculación entre proveedores y firma suele existir una cantidad de externalidades que se pueden aprovechar o internalizar cuando ocurren en vecindades geográficas definidas, de tal manera, que el proceso tecnológico mismo tiende a redefinir la importancia de las economías de proximidad y, en consecuencia, el proceso de globalización tiene una faceta importante de regionalismo. Esto trae como resultado que se definan redes regionales de producción.

Los datos confirman la importancia del intercambio regional en contraste con el global. Por ejemplo, el comercio intrarregional de la Unión Europea en productos manufacturados representa el 24% del producto interno bruto total, mientras que el comercio extrarregional representa sólo el 7% en la misma categoría, es decir, la producción manufacturera en gran parte se destina al mismo mercado de la Unión Europea, ya sea a los propios mercados internos (la gran mayoría) o a los países vecinos.

Otro ejemplo es de los países de la misma región y éstas crecen más rápidamente que las exportaciones a Europa y a los Estados Unidos.

Estos datos confirman una tendencia hacia la formación de bloques comerciales. Bloques en el sentido de regiones de comercio natural con una lógica economía, no por el diseño de barreras proteccionistas, sino por una lógica del proceso de producción con las tecnologías actuales.

Otro factor que parece confirmar la hipótesis del regionalismo de la globalización es el comportamiento de las inversiones. Tres cuartas partes de la inversión extranjera directa ocurre entre los países más ricos, Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, OCDE. Esto quiere decir que gran parte de los flujos de inversión ocurre entre estas grandes regiones. En estos grandes mercados las empresas transnacionales realizan sus inversiones para colocarse dentro de los mercados de los otros países. Es decir, las transnacionales japonesas van a Europa y se establecen ahí y estructuran sus redes de suplidores y vendedores para poder ser competitivas. De esta manera, la inversión extranjera directa no sigue un patrón mundial disperso, sino que está altamente concentrado: tres cuartas partes entre los países ricos y de la cuarta parte restante, un porcentaje muy interesante se concreta en sólo tres países que son China, México y Chile, aunque en los últimos años Argentina y Brasil también se ubican entre los doce países en desarrollo que reciben mayor inversión

externa. En suma, el proceso de globalización de los flujos de inversión asume variantes muy importantes de carácter regional y de relación entre regiones.

Un ejemplo que ilustra la forma en que ocurre el proceso de inversión fue el establecimiento de la Nissan en el Reino Unido a principios de los años ochentas. Inicialmente lo hizo sólo con una planta de ensamblaje de automóviles y todos los componentes venían de Japón. Hoy en día el 80% de los componentes de la Nissan son producidos en el Reino Unido o los países europeos. Es decir, para poder mantener la competitividad de esta empresa fue necesario desarrollar una red regional que hiciera posible la articulación con sus suplidores y que estuviera conectada directamente con el mercado de destino. Y no es la Nissan exportando desde Japón con un criterio de globalización, sino la Nissan estableciéndose en el Reino Unido y ahí mismo definiendo la red regional de competitividad que le permite concurrir en el mercado europeo.

Globalización y división internacional del trabajo

En este marco, podríamos esperar una cierta tendencia al fortalecimiento de esas redes regionales y acuerdos subregionales de carácter económico y de carácter político en las que el trabajo no especializado, el tecnológicamente menos complejo, tiende a lo-

calizarse en la periferia de las regiones en torno a los grandes centros de comercio. Es en estos grandes centros de consumo donde se localiza la producción tecnológicamente más compleja, donde se concentra la innovación y el desarrollo de nuevos productos. Por ejemplo, en el caso europeo, Grecia, Turquía y Portugal hace tan sólo diez años destinaban entre el 5% y el 10% de sus exportaciones textiles a los países de la Unión Europea, hoy destinan el 20%. Lo anterior significa una tendencia de las regiones a transferir, como parte de la división internacional de trabajo, las partes más estandarizadas de los procesos industriales y de producción de materias primas y de bienes agrícolas hacia la periferia de esas subregiones.

En los países de la OCDE ha habido una tendencia en los últimos diez años a disminuir la cantidad de trabajo no especializado, que se ha trasladado hacia la periferia de las regiones o ha sido sustituido por el cambio tecnológico hacia procesos automatizados. En consecuencia, ha tendido a disminuir el empleo en estos países. Los analistas del tema discrepan sobre su importancia en la explicación del desempleo crónico que se ha presentado especialmente en países europeos. Pero para algunos analistas la explicación puede ser la relocalización de actividades tecnológicamente más simples en países de la periferia.

Hacia el futuro, si bien se mantendría esta tendencia hacia la redefinición y relocalización de productos

estandarizados hacia la periferia, la proporción de los procesos que se transferirían tendería a disminuir por las mismas características particulares del cambio técnico. Las trayectorias de cambio tecnológico han llevado en los mercados centrales a disminuir el componente de los costos directos del trabajo en los costos totales. Para mencionar un ejemplo, en la industria de componentes automotrices sólo entre el 10% y el 15% corresponden a costos directos del trabajo, de tal manera que las necesidades de empleo son cada vez menores. En productos electrónicos el componente de trabajo se ha llegado a reducir a un 2 ó 3%, lo mismo ocurre en textiles y en otros sectores, excepto en la confección de prendas de vestir donde el cambio técnico ha entrado con menos fuerza. Por lo tanto, si bien continuará la tendencia hacia la relocalización de actividades hacia la periferia, ésta es posible que pierda fuerza en relación con la mostrada en décadas anteriores y, por lo tanto, la competencia por la atracción de inversiones será mayor. No obstante, también es de esperar que los ciclos concéntricos de abastecimiento de los grandes centros de consumo se extiendan, también como resultado del cambio tecnológico.

Los países de la OCDE mantendrán sus ventajas competitivas derivadas principalmente de la existencia de esos grandes mercados que originan las economías de proximidad para las redes regionales de producción. Los ejes de consumo se convierten en los polos y los imanes para que la produc-

ción transnacionalizada ocurra en el área de influencia de ese espacio geográfico. Los mercados de la OCDE van a tender a abastecerse de producción que ocurre en su entorno geográfico. Esos grandes centros de consumo e inversión van a mantener su privilegio por ese peso gravitacional que les otorga el mercado de altos ingresos.

En algunos de los países en vías de industrialización, no miembros de la OCDE, tienden a generarse mercados cada vez más fuertes, más grandes, por el aumento de ingreso, por el desarrollo de sus grupos medios de alto consumo, y en donde en vista de la tendencia a la estandarización de la tecnología, se presentaría una creciente localización de industria transnacionalizada para atender las necesidades de sus propios mercados y la exportación en los sectores de ventajas competitivas.

En cuanto a la capacidad de estas subregiones periféricas de constituirse en centros importantes dependerá de su capacidad de generar grandes centros de consumo e inversión. Se puede pensar en subregiones como el cono sur (particularmente el eje Sao Pablo-Buenos Aires), que podrían lograr convertirse en ejes importantes de atracción y desarrollo y que puedan generar su propia periferia de actividad económica a partir del dinamismo gravitacional de sus grandes mercados.

Como resultado de la revolución tecnológica, las periferias y los mismos centros van a estar obligados a impul-

sar la competitividad vía la capacidad de adaptación (flexibilidad) a nuevos mercados y nuevos nichos de mercado, como requisitos para participar en estos procesos de integración subregional de la producción.

Otro par de características de esta nueva redefinición de la división internacional de trabajo, es la importancia de los servicios que acompañan el proceso productivo. Los servicios pesan cada día más en la inversión. Para mencionar nada más un dato que apoya esta proposición, el 70% de la inversión extranjera directa en el año de 1994 en Sur Corea ocurrió en el sector de servicios. Así, el sector servicios se vuelve parte de las redes regionales de competencia, en las que los servicios financieros y de otro tipo, están totalmente articulados con la producción. En consecuencia, el componente de servicios es ahora central en la definición de competitividad.

La liberalización del comercio y de los movimientos de capital se ha acompañado de un incremento de las restricciones a los flujos migratorios poblacionales. En términos relativos, los países receptores reciben una proporción menor de migrantes con respecto a sus poblaciones totales que las cifras correspondientes al período anterior de globalización (*The Economist*, 1º de noviembre de 1977).

Incluso se puede afirmar que se estuvo más cerca de constituir un mercado global de trabajo en el siglo pasado que en el presente.

El elemento nuevo tendente hacia la globalización de los mercados de

trabajo se presenta en los mercados de trabajadores altamente calificados. Las corporaciones transnacionales desarrollan sus propios mercados internos, lo que les permite enfrentar la posible escasez de personal calificado en un país dado mediante el traslado de ciudadanos de otro país. Las leyes migratorias, por su parte, tienden a hacer excepciones para los casos de los trabajadores altamente calificados. Sería sólo en este caso de trabajadores altamente calificados donde se podría desarrollar un mercado globalizado.

Además, el tema laboral y de concertación nacional, se plantea como una de las áreas grises en la división internacional del trabajo. Los estados-nación se han erosionado en su papel como bases de concertación entre los grupos de trabajo y de empresas. Incluso algunos analistas señalan que la actual fase expansiva de la economía mundial y de las bolsas de valores se fundamentan en el debilitamiento de los trabajadores frente al capital, debido a la liberalización de los movimientos de capital y al libre comercio en contraste con las crecientes restricciones al movimiento de trabajadores y a la existencia de un amplio desempleo en una escala mundial.

En las negociaciones comerciales se plantea en forma creciente el tema de la armonización laboral como uno de los temas importantes. Lo que se busca es responder a la interrogación de cómo tratar el tema laboral, a sabiendas de que es un factor de competencia. Existen los tratamientos de

carácter global, en el marco de la OIT, en donde se trata de establecer estándares mínimos de trabajo, de tal manera que la competencia ocurra sobre estándares mínimos. Además, es posible pensar que el proceso político también se defina sobre estándares mínimos regionales o mundiales. Por ejemplo, Europa ha tenido una discusión fuerte sobre el tema social y laboral en donde Inglaterra ha mostrado una preferencia más separatista. La discusión planteada en Europa de avanzar en dirección de la armonización hacia arriba de los estándares laborales, no ha ocurrido por el momento, pero es una de las opciones posibles.

En el caso de la creación del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica en el tema laboral terminó optándose por no tender a la armonización, sino a establecer mecanismos de vigilancia en donde los países van a velar porque se cumplan los estándares laborales en los demás países.

A la par del tema laboral también es posible mencionar el tema ambiental como otro aspecto que todavía no tiene solución y que combina elementos globales, regionales y nacionales.

Globalización y gobernabilidad

Un desafío inmediato que plantean estas dimensiones de la globalización es su impacto sobre los esquemas de gobernabilidad. El incremento en las

transacciones internacionales de bienes y de servicios plantea problemas de regulación para los estados-nación en la medida en que las personas físicas y jurídicas con domicilio en su territorio tienen crecientes actividades en el exterior y los extranjeros también aumentan su accionar en el país en cuestión. La necesidad de nuevos mecanismos regulativos es importante incluso para los agentes económicos individuales, quienes pueden ver incrementados sus costos de transacción internacional por la incertidumbre jurídica.

Por su parte, los movimientos de capitales plantean desafíos quizás de más difícil solución. Las crisis de confianza en una bolsa de valores en particular o del valor de una moneda tiende a generar efectos de rebaño y de contagio. Crisis nacionales amenazan con volverse crisis del sistema global, que han obligado a acciones contundentes de parte de los organismos multilaterales y de gobiernos en casos como en la crisis mexicana de 1995 y las del Lejano Oriente ocurridas en 1997.

Ante estos nuevos desafíos la globalización se acompaña de una redefinición de la gobernabilidad con crecientes elementos de supra-nacionalidad. De tal manera, que la globalización en sí, entendida como fenómeno económico, ha desencadenado procesos de redefinición política y jurídica. Desde una perspectiva global, una de las amenazas puede ser la falta de sincronía entre los avances de la globalización y los desarrollos insti-

tucionales y jurídicos. Desde una perspectiva de los estados-nación, ante el desafío de la erosión de las capacidades de establecer condiciones de gobernabilidad en el marco del estado tradicional, se torna urgente participar en procesos de redefinición política supra-nacional y en unidades políticas menores a las del estado-nación.

La redefinición de los esquemas de gobernabilidad en materia económica ocurre en tres dimensiones simultáneamente. En su dimensión más global se define un marco general en el seno de la Organización Mundial del Comercio, OMC, en forma intermedia en los acuerdos de integración regional y finalmente, en el marco de los estados-nación. Es la intensidad en las relaciones económicas la que acarrea la conveniencia de definir las reglas del juego (disciplinas comerciales y marcos regulativos de la actividad económica) en los tres ámbitos: global, acuerdos de integración y dentro de los estados. Conforme más intensas son las relaciones económicas, mayor es la necesidad de precisión en las reglas del juego.

Es así como la liberalización global del comercio se negocia y avanza en el marco de la OMC. Sin embargo, regiones próximas, que comercian con mucha intensidad, en muchos casos prefieren avanzar más rápida y profundamente que en el marco de la OMC y establecen sus propios acuerdos de libre comercio e integración económica.

En materia de mercados de capitales, los instrumentos para establecer

gobernabilidad global son más limitados a pesar de las fallas mostradas por estos mercados. Los espectaculares rescates a los países en crisis son costosos y difíciles de organizar. Incluso se puede argumentar que incurren en un riesgo moral en el sentido que los inversionistas pueden basar sus decisiones bajo el supuesto de que si la operación sale mal, habrá un rescate. Entre los avances en el sentido de prevenir problemas globales se incluyen el mejoramiento de los criterios y normas para la supervisión bancaria y de los mercados de valores y, en definitiva, desde el punto de vista de los países, la prudencia macroeconómica y adecuados sistemas regulativos, que pueden incluso, como en el caso chileno, desestimular las inversiones extranjeras de corto plazo.

La lógica de la globalización y el desafío de la gobernabilidad también incluye, como corolario, la integración regional. Esta permite una profundización en la armonización de las reglas de juego para los agentes económicos que actúan crecientemente en espacios mayores a los de los estados-nación, pero aprovechando las economías de proximidad.

Como resultado del avance de la integración regional se presenta una creciente interdependencia entre los países, de tal manera, que en ocasiones es difícil analizar las perspectivas de un país sin tomar en consideración el futuro de sus países vecinos. Es más, conforme avanza el proceso de integración regional, se plantean desafíos mayores que involucran acciones

conjuntas de creciente colectividad, tales como la convergencia macroeconómica y la coordinación de políticas, la unión monetaria, mecanismos compensatorios de alcance regional y la formación de instituciones supra-nacionales, entre otras. El proceso de creciente integración es un avance desde una interdependencia cada vez mayor de las decisiones nacionales por medio de procesos decisorios intergubernamentales hacia la constitución de esferas de acción comunitaria con sus propios mecanismos de toma de decisiones. El tránsito de las decisiones aisladas de los países hacia las intergubernamentales y, eventualmente, las comunitarias, es un proceso de redefinición de la gobernabilidad que acarrea nuevas definiciones jurídicas y un desarrollo institucional importante.

Globalización y apertura

Es así como se aprecia una estrategia simultánea de apertura externa e integración regional como aspectos de un mismo proceso. Esta estrategia incluye tres componentes que se refuerzan mutuamente: el primer elemento de la estrategia ha sido la apertura unilateral que los países de América Latina y de Centroamérica en particular, han emprendido mediante una reducción de los aranceles y una drástica disminución de las barreras no arancelarias. No obstante, el costo político de esta estrategia es alto, especialmente cuando la reducción de la protección alcanza ciertos niveles. Además, sus

efectos son mayormente internos al mejorar la competitividad mediante un aumento de la competencia doméstica, no logra, sin embargo, un mayor acceso a los mercados de exportación.

El segundo aspecto refleja los compromisos de liberalización global. La apertura es negociada en su marco más general. Su avance es claro, los compromisos adquiridos en la Ronda Uruguay incluyeron nuevas disciplinas comerciales aparte de las tradicionales reducciones arancelarias. Además, los países se han comprometido a participar en nuevas negociaciones que se iniciarán a fines de siglo. En el marco de la OMC los países individualmente considerados obtienen los beneficios de un acceso más libre y garantizado a un mayor número de mercados de destino pues incluyen elementos de reciprocidad. Su impacto sobre la competitividad global es potencialmente mayor. No obstante, las rondas multilaterales de liberalización son lentas y sus resultados pueden ser modestos al involucrar el acuerdo de múltiples países y terminar, por lo tanto, como soluciones de "mínimo común denominador".

El tercer componente de la apertura es la nueva integración regional, que permite una profundización de los compromisos en forma preferencial de liberalización comercial más allá de lo que es posible alcanzar en forma unilateral o multilateral. Permite a las regiones aprovechar mejor las oportunidades brindadas por mercados naturales definidos por la proximidad geográfica y lenguajes y culturas

similares y desarrollar así las economías de escala y la capacidad de penetración de terceros mercados. Los acuerdos regionales también son recíprocos y permiten avanzar en campos y disciplinas no cubiertos por los acuerdos multilaterales. En la medida en que los acuerdos regionales ocurran en el marco de una profundización de la liberación entre un grupo de países sin aumentar la protección ante terceros y, preferiblemente, disminuyéndola (regionalismo abierto), los riesgos de desviación de comercio se aminoran.

El sustrato económico de la globalización lo es también del regionalismo y ambos requieren redefiniciones políticas e institucionales importantes. A su vez, el creciente regionalismo también tiene asidero en la necesidad de fortalecer la capacidad de negociación de una región en particular frente a terceros. En este sentido, la necesidad es más apremiante para los países pequeños. También desde una perspectiva de la conformación de múltiples negociaciones comerciales es más práctico organizar negociaciones entre acuerdos de integración que entre un mayor número de países consi-

derados individualmente y la administración de los acuerdos resultantes también puede ser más simple.

Conclusión

En conclusión, la globalización se asienta en factores tecnológicos y en decisiones de modificación de políticas tendentes a una mayor liberalización. No obstante, las mismas fuerzas que acortan distancias y reducen tiempos, reafirman la importancia de la proximidad en las relaciones económicas. Esta redefinición de proximidad no coincide necesariamente con las fronteras nacionales. Los acuerdos de integración regional se asocian con esa mayor intensidad en las relaciones económicas de acuerdo con la lógica de las economías de proximidad. A su vez, la apertura es la estrategia de los estados-nación para aprovechar las ventajas potenciales de la globalización y ésta se conforma de combinaciones variables de elementos unilaterales, preferenciales y multilaterales Δ