



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

**“LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA:
ENTRE OBSTÁCULOS Y ALTERNATIVAS PARA LA CONSTRUCCIÓN
DE UN BLOQUE REGIONAL”**

T E S I N A

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN ECONOMÍA**

P R E S E N T A

LUIS ARTURO RODRÍGUEZ BERNAL

DIRECTOR DE TESINA: LIC. ALEJANDRO GUERRERO FLORES

CIUDAD UNIVERSITARIA, D.F.

2008





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



ÍNDICE

	PÁGINA
SIGLAS Y ABREVIATURAS	5
JUSTIFICACIÓN Y DELIMITACIÓN	6
OBJETIVO GENERAL	7
OBJETIVOS PARTICULARES	7
METODOLOGÍA	7
INTRODUCCIÓN	8
1. GLOBALIZACIÓN, REGIONALISMO ABIERTO E INTEGRACIÓN ECONÓMICA	11
1.1 Concepto de globalización y sus principales manifestaciones económicas	12
1.1.1 Comercio internacional	16
1.1.2 Los mercados y la globalización financiera	17
1.1.3 El auge de las Empresas Transnacionales	18
1.1.4 Las nuevas formas de organización de la producción	19
1.2 Regionalismo Abierto	20
1.2.1 El nuevo regionalismo latinoamericano y el contexto internacional	24
1.2.2 El enfoque neorrealista	24
1.3 Integración económica	27
1.3.1 Integración económica: efectos y etapas	29
2. REVISIÓN GENERAL DE LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA	35
2.1 La CEPAL y el proceso de integración de América Latina	36
2.2 Estados Unidos y los intentos de integración latinoamericana	41
2.3 Los primeros acuerdos en la década de 1960	43
2.3.1 La zona de libre comercio (ALALC): El Tratado de Montevideo	43
2.3.2 El proceso de integración de América Central	44
2.3.2.1 Antecedentes	44
2.3.2.2 El Tratado General de Integración Centroamericano (MCCA)	47
2.3.3 La Comunidad del Caribe (CARICOM)	47
2.3.3.1 Antecedentes	47
2.3.3.2 La conformación de la unión aduanera	49
2.3.3.3 Acontecimientos recientes	51
2.3.4 El Pacto Andino	53
2.3.4.1 Antecedentes	53
2.3.4.2 Fracaso del Pacto Andino: Geografía y Economía	54



PÁGINA

2.4	El regionalismo abierto a partir de 1990	55
2.5	La nueva visión de Estados Unidos	56
2.6	Acuerdos regionales de integración a distintas escalas geográficas	57
2.6.1	Los acuerdos bilaterales	58
2.6.2	Los acuerdos subregionales	58
2.6.2.1	La Comunidad Andina	58
2.6.2.2	El Mercado Común Centroamericano (MCCA)	60
2.6.2.3	El Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	60
2.6.2.4	El Grupo de los Tres	62
2.7	Los acuerdos regionales	63
2.7.1	La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)	64
2.7.2	El Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)	65
3.	LA ECONOMÍA DE AMÉRICA LATINA, UN RECORRIDO POR EL TIEMPO (1960-2007)	68
3.1	Las décadas del 60 y 70: desde la estabilidad relativa a la generación de la deuda externa	68
3.2	La década de 1980: ajuste económico y crisis social	76
3.3	Los años noventa: crecimiento económico y continuidad del ajuste estructural	83
3.4	El inicio del siglo XXI: época de crecimiento económico en la región	88
4.	LA INTEGRACIÓN REGIONAL DE AMÉRICA LATINA: ¿CUÁLES SERÁN LOS PRÓXIMOS ESCENARIOS?	94
4.1	El surgimiento del nuevo regionalismo	94
4.2	El regionalismo abierto y la agenda de desarrollo	97
4.3	La integración de América Latina: entre crisis y renovación	100
4.4	Éxitos y fracasos de la integración: mercados, normas, instituciones y políticas	102
4.5	Proliferación de acuerdos: necesidad de convergencia	107
4.6	Breve análisis del nuevo regionalismo latinoamericano	107
4.7	Los problemas de los acuerdos Sur-Norte y la integración latinoamericana	109
4.7.1	Breve recuento del TLCAN: entre el libre comercio y las decepciones	110
4.7.2	Los acuerdos de libre comercio con Estados Unidos: ¿Disgregación o profundización de la integración?	112
4.7.3	Los acuerdos de asociación con la Unión Europea	114
4.8	Los acuerdos Sur-Norte: integración y desarrollo	115
4.9	La Comunidad Suramericana de Naciones (CSN) y la nueva cartografía de la integración Latinoamericana	116



	PÁGINA
4.9.1 La Comunidad Suramericana de Naciones como plataforma de concertación política	118
4.9.2 La Comunidad Suramericana y la integración energética	118
4.9.3 El papel de los liderazgos subregionales	119
4.10 La Comunidad Suramericana de Naciones y la integración latinoamericana: ¿Cuál será el futuro?	120
CONCLUSIONES	122
BIBLIOGRAFIA	125



SIGLAS Y ABREVIATURAS

ACE	Acuerdos de Complementación Económica
AEC	Arancel Externo Común
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALALC	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
APEC	<i>Asia-Pacific Economic Cooperation</i> (Cooperación Económica del Asia-Pacífico)
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BNDES	<i>Banco Nacional de Desenvolvimento Economico e Social</i> (Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social)
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAN	Comunidad Andina
CARICOM	<i>Caribbean Community</i> (Comunidad del Caribe)
CARIFTA	<i>Caribbean Free Trade Association</i> (Asociación de Libre Comercio del Caribe)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CPC	Comisión Parlamentaria Conjunta
CSN	Comunidad Suramericana de Naciones
DR-CAFTA	<i>Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement</i> (Acuerdo de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos)
ETN	Empresas Transnacionales
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOCEM	Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR
FONPLATA	Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata
G-8	Grupo de los ocho países más industrializados del mundo
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i> (Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles)
IED	Inversión Extranjera Directa
IIRSA	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana
MCCA	Mercado Común Centroamericano
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
NAFTA	<i>North America Free Trade Agreement</i>
NMF	Nación Más Favorecida
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OECD	Organización de Estados del Caribe Oriental
OLADE	Organización Latinoamericana de Energía
OMC	Organización Mundial del Comercio
PARLACEN	Parlamento Centroamericano
Parlandino	Parlamento Andino
PETROBRAS	<i>Petróleo Brasileiro S.A.</i>
PIB	Producto Interno Bruto
PIDS	Plan Integrado de Desarrollo Social
SILA	Sistema de Integración Centroamericano
TCP	Tratado Comercial de los Pueblos
TLC	Tratado de Libre Comercio
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UE	Unión Europea



JUSTIFICACIÓN Y DELIMITACIÓN

Desde tiempo atrás, existen ideas integracionistas y de cooperación entre países, especialmente entre aquellos que comparten un territorio continental en común.

En las últimas cinco décadas del siglo XX, los fenómenos de integración se han hecho mucho más comunes.

Características más actuales del mundo, como son la creciente globalización sobre todo en la década de los 90, acompañado del predominio de un modelo económico de libre mercado el cual se nutre del intercambio entre los Estados-nación; ha hecho necesario adoptar medidas tendientes a mejorar la posición negociadora frente a otros estados. Esto último se ha logrado por medio de los procesos de integración regional, que permiten a los países negociar como bloque.

Por esta razón consideré importante elegir América Latina; ya que gracias a su posición geográfica, y su gran cantidad de recursos naturales con que cuenta, puede conformar un, bloque regional, que pueda servir como un instrumento eficaz, para poder tener un peso económico y geopolítico a nivel mundial, así como también disminuir en cierta medida la brecha existente en cuestiones de desigualdad económica que existe en la región; claro, siempre y cuando haya un real compromiso y concertación política por parte de los gobiernos latinoamericanos, ya que sin esto, la integración seguirá viéndose empantanada y la región seguirá enfrentando los diversos problemas que la historia a registrado a lo largo del tiempo.



OBJETIVO GENERAL

A través de una revisión analítica descriptiva, comprender los procesos de integración por los que ha pasado América Latina durante el siglo XX, y destacar los nuevos retos y alternativas que enfrentará el rumbo de la integración en el siglo XXI.

OBJETIVOS PARTICULARES

1. Destacar mediante un marco teórico de la globalización, el regionalismo abierto y la integración económica, las bases que sustentan el proceso de integración de América Latina.
2. Identificar a través de una descripción, los diferentes esquemas de integración que se han dado a distintas escalas geográficas en la región latinoamericana destacando sus fortalezas y debilidades.
3. Resaltar los principales sucesos económicos por los que América Latina ha pasado durante el siglo XX y principios del XXI.
4. Analizar las probables alternativas que tomará la integración latinoamericana en el siglo XXI.

METODOLOGÍA

La investigación se centrará en una descripción analítica, a partir del marco teórico de la globalización, regionalismo abierto y la integración económica, para posteriormente hacer un recorrido por los procesos de integración que se han suscrito en la región a partir de la mitad del siglo XX continuando con un recuento histórico de los acontecimientos económicos por los que la región ha atravesado de 1960-2007; hasta llegar a las nuevas alternativas que han surgido en el siglo XXI para conformar una integración regional; haciendo un mayor énfasis en la etapa de 1990-2005 cuando surge una nueva concepción en la región del regionalismo abierto.



INTRODUCCIÓN

La integración de importante número de países en desarrollo a los mercados mundiales, forma parte de las profundas transformaciones experimentadas por la economía mundial en las últimas décadas. La globalización y regionalización de los procesos productivos, el comercio y las finanzas dan prueba de ello. De esta manera, los principios del multilateralismo y la apertura de las economías de América Latina pueden caracterizarse en esa dirección, ya que constituyen respuestas, ante la acelerada internacionalización de los mercados y de la producción, a las que ha dado lugar el fenómeno de la globalización.

En la teoría, el mejor aliado del multilateralismo es la globalización, entendida esta, como el proceso que favorece la convergencia de los mercados mundiales y la incorporación a los mismos de las economías en desarrollo. Pero cabe destacar que ambos fenómenos no parecen ir aparejados en un solo sentido. En lugar de reforzarse mutuamente, han provocado múltiples ambivalencias.

El multilateralismo ha ido perdiendo supremacía en las relaciones comerciales. En buena parte, ello se debe a las exacerbadas políticas proteccionistas de los países desarrollados, a la inusitada fuerza que ha adquirido el fenómeno del regionalismo, y a las severas crisis provocadas por la globalización de las finanzas internacionales en los mercados emergentes de Asia y América Latina a finales de los años noventa.

Por tal motivo, numerosos países han optado por la regionalización de sus procesos productivos y de sus relaciones comerciales, del cual América Latina no es la excepción.

Históricamente, América Latina es una región en desarrollo que logró una independencia política en el siglo XIX. La formación económica de las sociedades latinoamericanas estuvo altamente condicionada por su pasado colonial y por el tipo de producto primario exportable a través del cual se incorporó a la especialización productiva mundial a partir de la segunda mitad del siglo XX.

Ahora bien, conviene señalar que a partir de esa independencia política, en América Latina, han surgido diversas ideologías y planteamientos para la creación de una integración latinoamericana.

De esta manera, el proceso de integración, presenta diversas tendencias que van desde lo meramente comercial hasta la integración política. Actualmente coexisten en el continente un conjunto de bloques



que dejan atrás la idea de unidad latinoamericana. Cada uno de estos procesos difiere tanto en sus fines como en sus propuestas institucionales, incorporando complejidad a la discusión sobre la integración regional y cómo llevarla a cabo. En ese contexto, las ideas sobre regionalismo latinoamericano son claves. En América Latina se han intentado acuerdos regionales desde hace por lo menos sesenta años.

Se pueden distinguir por lo menos tres fases:

- En la década de 1950 a 1960, se lanzan propuestas como la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio) y el MCCA (Mercado Común Centroamericano);
- En las décadas de 1960 a 1970, se conforman el Pacto Andino y la CARICOM (Mercado Común del Caribe);
- Finalmente desde mediados de la década de 1980, se observa la reconfiguración de la integración andina hacia la CAN (Comunidad Andina de Naciones), y a partir de 1990 bajo la concepción del regionalismo abierto surge el TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte) resaltando que éste bloque no forma parte de la integración de América Latina, pero es necesario mencionarlo por tener como miembro a México; el MERCOSUR (Mercado Común del Sur), la CSN (Comunidad Suramericana de Naciones).

Ahora bien, en todos estos procesos integración, el papel gubernamental sigue siendo la principal fuerza propulsora. Mientras que en otras regiones del mundo, la principal fuerza ha sido el mercado y el comercio exterior, en América Latina el gobierno ha impulsado estos esquemas con el objetivo de promover el comercio internacional. El papel del empresariado ha sido limitado, y en muchos países ha privilegiado la apertura comercial global, antes que los procesos de integración regional con países vecinos.

La supranacionalidad no se ha concretado. Muchos procesos han planteado instalar un marco normativo supranacional, pero en los hechos esto no se ha llevado a cabo con efectividad, e incluso se ha retrocedido en esas ambiciones, al mantenimiento de zonas de libre comercio o uniones aduaneras. Por lo tanto el componente político se expresa en un énfasis intergubernamental para la toma de decisiones de la marcha de los bloques.



Esto a su vez ha desembocado en un fuerte componente de diplomacia presidencial¹, donde los propios presidentes en cumbres regulares asumen la marcha de los procesos de integración. Además es conveniente mencionar diversos problemas que aquejan los procesos de integración en la región, como las relaciones de poder de grandes países sobre los medianos y pequeños, así como también las grandes limitaciones para completar objetivos comerciales, persistiendo excepciones, o incluso introduciéndose barreras comerciales.

Pero a pesar de todo, el proceso de integración regional se ha mantenido, por lo que en la actualidad se buscan mejores alternativas para fortalecer a la región y de esta manera conseguir una integración más profunda.

En este contexto, el siguiente trabajo estará dividido en cuatro capítulos, abordando temas como la globalización, el regionalismo abierto y la integración económica, además de analizar los procesos de integración que en la actualidad existen en la región. Además de pasar revista a los diferentes acontecimientos económicos por los que ha atravesado América Latina durante la segunda mitad del siglo XX y principios del XXI; para finalizar comentando acerca de los probables escenarios que tomara la integración en el futuro.

¹ **Diplomacia Presidencial:** Conjunto de estructuras formales que pueblan la agenda de un Jefe de Estado o de Gobierno y que, convenientemente, asistidas por el protocolo y ceremonial del más alto nivel, permiten a un mandatario ejercer el control y desempeño de la política exterior de un país que la propia constitución consagra y le encomienda a su cuidado.



CAPÍTULO 1

GLOBALIZACIÓN REGIONALISMO ABIERTO E INTEGRACIÓN ECONÓMICA

Los cambios en el tipo de participación del Estado en la economía han modificado significativamente las políticas gubernamentales en los países en desarrollo. La Inserción internacional de estos países se ha alejado de los enfoques proteccionistas de comercio exterior, hacia la suscripción de políticas dirigidas a consolidar procesos de apertura económica que descansan en los beneficios del libre comercio señalados en el modelo ricardiano² de comercio internacional. De esta manera, auspiciados por una dinámica mundial que ha encontrado acogida en sus países, conceptos como liberalización económica, regionalización y globalización se han visto como referencias usuales en los discursos de sus gobiernos haciendo eco a las exportaciones de los países desarrollados y las organizaciones económicas internacionales.

El ímpetu de suscribir el proceso de integración de los mercados mundiales ha derivado en que se pase por alto las fuentes y repercusiones de este fenómeno entre países y grupos de países, aun cuando han surgido movimientos sociales y académicos críticos como respuesta a la mayor vulnerabilidad asociada con tal fenómeno.

Ahora bien cabe destacar que desde finales de la década de los años ochenta se ha dado un renacimiento de los acuerdos de integración económica a lo largo y ancho del mundo, porque desgraciadamente no se han tenido los beneficios esperados que la liberalización comercial multilateral ofrece. Estos establecen preferencias para los países socios (basta mencionar, la reducción y/o eliminación de barreras al comercio intrabloque, movimientos de capitales y tratamiento de inversiones) mientras que son discriminatorios para los países no socios. Antes del trabajo de Viner (1950) se pensaba que una Unión Aduanera (o un acuerdo de comercio preferencial) era un paso hacia el libre comercio, lo cual generaría mayor bienestar económico. Viner (1950) demostró que la liberación del comercio entre los socios de una unión aduanera no necesariamente significaba una mejora de bienestar económico. Todo dependería de cuál de las dos fuerzas (desviación o creación de comercio)

² Este modelo se centra en la ventaja comparativa. Este modelo, predice que los países se especializarán completamente, en lugar de producir una amplia gama de mercancías. No considera la dotación de factores, como las cantidades relativas de trabajo y capital disponibles en un país.



prevalecería³. Así desde el punto de vista de la teoría ortodoxa de la integración económica y en un marco estático y de equilibrio parcial si la creación de comercio prevalece sobre la desviación del mismo, entonces, la unión aduanera se mueve en la misma dirección que la liberación del comercio en cuanto sus efectos positivos sobre el bienestar en la economía mundial en tanto que promueve ganancias de eficiencia productiva y para los consumidores sin distorsionar la asignación de recursos.

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

Lo cierto es que el renacimiento del regionalismo estimuló con mayor vigor el debate sobre si los acuerdos de integración son un obstáculo al logro de una liberación multilateral del comercio internacional y por esta vía se convertían en un obstáculo a la globalización en sus aspectos comerciales y de movimiento de capitales.

1.1 Concepto de globalización y sus principales manifestaciones económicas

El uso frecuente del término globalización en las ciencias sociales es relativamente nuevo. Según Messner (1999) la palabra globalización (globalization) apareció por primera vez en un diccionario de inglés en 1962, su uso en la década de los setenta no fue reiterado, y finalmente, en la década de los ochenta comienza a ser utilizado cada vez más por quienes participan en el debate que tratan de explicar y predecir el desarrollo de la economía, y en general de la sociedad mundial contemporánea.

³ La creación de comercio entre los miembros de un acuerdo de integración económica (por ej. Unión Aduanera (UA)) se da cuando una fuente de abastecimiento proveniente del seno del acuerdo, con costos de producción más bajos (país socio del acuerdo) exporta hacia otro país (también miembro del acuerdo) desplazando la producción doméstica, que es de costos más elevados (menos eficiente). La desviación de comercio se produce cuando una fuente internacional de abastecimiento (tercer país, no miembro del acuerdo), pero que produce a costos más bajos y es más eficiente, es sustituida por una fuente de abastecimiento al interior de la UA (país socio), pero que produce el mismo bien a costos más elevados (menos eficiente). El desplazamiento del país no socio, se explica porque las ventas que hace ese país que si es miembro de la UA no pagan aranceles, ya que goza de preferencias.



Guiddens⁴ ha definido la globalización como *la intensificación de las relaciones sociales en el mundo, de manera tal que localidades distintas están entrelazadas y los sucesos locales se encuentran influenciados por eventos que ocurren en otros lugares no importa cuál sea la distancia y viceversa.*

Para Lodge⁵ *“La globalización es el proceso por medio del cual los habitantes del mundo tienen una mayor interdependencia en todas las facetas de la vida: culturales, económica, políticas, tecnológicas y del entorno”.* El proceso de globalización debilita la separación geográfica de los países a través de líneas de frontera e incrementa la significación de las actividades políticas, económicas y sociales transfronterizas, y de las distancias espaciales pierden sentido al percibirse los sucesos ocurridos en cualquier parte del mundo simultáneamente con su consecuente influencia sobre las decisiones que toman los actores sobre los actores sociales (Messner, 1999).

La interdependencia del mundo no es un fenómeno nuevo, al menos desde que las distintas sociedades que han poblado la humanidad pueden comunicarse por diferentes medios. Para Ferrer (1998) el descubrimiento y conquista de América y la llegada de los portugueses a oriente por vía marítima conformaron el primer orden mundial global. En realidad como lo señala Llambí⁶ los intercambios a larga distancia de mercancías, los flujos de personas e idas han sido fenómenos recurrentes en la historia de la humanidad. No obstante, lo novedoso es el surgimiento de nuevas reglas para manejar estos flujos que generan una mayor integración e interdependencia de las relaciones económicas mundiales. La administración de las nuevas reglas del juego global ha promovido cambios importantes en la forma de concebir la “soberanía de los Estados-nación” pues cada vez más su autonomía se ve desbordada y es suplantada por organizaciones supranacionales (FMI, BM, OMC, Cortes Internacionales de Justicia y Derechos Humanos, organizaciones creadas para vigilar el cumplimiento de acuerdos de integración económica y otras). Los Estado-nación ceden parcialmente su soberanía y autonomía para obtener el beneficio de participar en el juego global y no quedar aislados.

Por otro lado, es cierto que el capitalismo como sistema económico dominante siempre ha promovido la mundialización de los mercados y en esa medida ha estimulado una interdependencia creciente de las

⁴ Guidens, Anthony (1990), *The consequences of modernity*, Cambridge: Cambridge Polity, p. 64.

⁵ Lodge, George (1996), *Administrando la globalización. En la era de la interdependencia*, México: Panorama Editorial S.A., p.2.

⁶ Llambí, Luis (1999), *“Proceso de globalización y sistemas agroalimentarios. Los retos de América Latina”*, Caracas: Fundación Polar (CD-ROM que recoge las ponencias del Simposio Internacional sobre Globalización y Sistemas Agroalimentarios, celebrado en Caracas del 15 al 17 de julio de 1998), p.3.



sociedades. Sin embargo, la era de la globalización tiene rasgos que la diferencian de las anteriores fases del desarrollo capitalista. Para Ianni (1998, 1999) la globalización se inserta en el contexto de cambios radicales que ha sufrido el capitalismo como sistema económico. El capitalismo en su primera fase se organizó en modelos de sociedad nacionales (Estado-nación), revolucionó las formas de producción y de vida y generó una mercantilización creciente, reflejo del avance de las fuerzas productivas.

En una segunda fase de expansión del capitalismo, su fase imperialista, éste se organizó para traspasar las fronteras. Surgen los países centrales y se promueve una división del trabajo en la cual éstos procesan manufacturas y los países colonizados o periféricos producen materias primas que son procesadas en las metrópolis. Prosperan los sistemas mundiales, bajo un régimen centralizado de toma de decisiones en las metrópolis, mientras que otros países asumen el rol de dominados o periféricos. La reproducción ampliada del capital exige el aumento del comercio mundial y la interconexión de las economías, pero el desarrollo de las fuerzas productivas tiende a darse en los países centrales.

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

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

- El consenso entre los gobiernos de adoptar políticas de fuerte orientación hacia el mercado en lugar de políticas dirigidas hacia el desarrollo económico.
- La administración centralizada de las decisiones por el grupo de países más poderosos (G-8).



- La ejecución de las reglas del juego global por parte de las agencias multilaterales (FMI, BM, OMC y otras).
- Concentración del poder de mercado en las empresas transnacionales y del poder financiero en los bancos también transnacionales.
- Subordinación de las naciones del segundo y tercer mundo a las reglas del juego global.
- Auge del regionalismo en concordancia con la necesidad de avanzar en la liberación del comercio.

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

Para Sonntag y Arenas⁷ la globalización es un proceso que desborda la simple mundialización de los mercados:

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

La globalización como proceso histórico se manifiesta principalmente en lo económico, pero también en otras facetas de las sociedades, como lo es en el ámbito científico-tecnológico, social-cultural, militar y ambiental (Keohane y Nye, 2000). En algunos casos existen claras interrelaciones entre las diferentes facetas de la globalización pues junto con los intercambios comerciales y del movimiento de capitales se difunden culturas y formas de vida, además se incorporan junto con los bienes de capital nuevas tecnologías, las cuales, a su vez se hacen cada vez más necesarias para participar en el juego global y

⁷ Sonntag, Heinz y Arenas, Nelly (1996), *“Lo global, lo local, lo híbrido”*, Documentos de debate No. 6, París: UNESCO, p. 3.



dinamizar las economías nacionales. Por lo demás la globalización es un proceso que se sustenta en la desregulación de los mercados de bienes, de capitales, y en una profunda revolución científico-tecnológica que permite minimizar las diferencias y contradicciones entre las dimensiones de tiempo y espacio.

Ahora bien, dada la extensión del concepto de globalización me centrare, en mencionar sus manifestaciones en el ámbito económico.

1.1.1 Comercio Internacional

Las manifestaciones comerciales de la globalización se concretan en un crecimiento acelerado de los intercambios a un ritmo superior al de la producción. Se estima que en el período 1945-1996 el comercio mundial creció a una tasa anual del 6% mientras que la producción apenas lo hizo al 4% (Ferrer, 1998). La OMC (1998) estimaba que durante el lapso 1990-1997 mientras el PIB mundial creció a una tasa media anual del 2%, las exportaciones mundiales de mercancías se incrementaron al ritmo promedio anual del 6.5%. Por otra parte, aún para las grandes economías (EUA, países de la OCDE), cuya dependencia del comercio exterior es menor que las pequeñas economías, la importancia del intercambio comercial en relación a la producción ha mostrado una clara tendencia creciente. Feenstra (1998), concluye que la relación, bien sea de las importaciones o de las exportaciones de mercancías con relación al PIB en EUA y los países miembros de la OCDE han venido creciendo dramáticamente. También concluyó que dicho indicador es mayor si la tendencia se acentúa si se relaciona las exportaciones de mercancías con el valor agregado del producto de bienes reales (excluyendo los servicios). Este último indicador también muestra valores superiores que aquellos que se obtuvieron en una de las épocas de oro del comercio internacional (1890-1913). Los factores que explican este crecimiento del comercio internacional, el cual da cuenta de la mayor interdependencia entre los países son básicamente tres, según Feenstra⁸ la tendencia a disminuir trabas al comercio internacional. Dicha tendencia se fortaleció desde el final de la segunda guerra mundial con la creación del GATT (hoy OMC) y posteriormente con la adopción de políticas en la línea del denominado Consenso de Washington las cuales promovían la apertura y liberación de mercados. 2) tendencia decreciente de los costos de transporte, 3) la desintegración de la producción. Es decir, en la medida que se flexibiliza la producción y se sustituye el modelo de producción

⁸ Feenstra, Robert C. (1998), "Integration of trade and desintegration of production in the global economy". Journal of economic perspectives, Vol. 12, No. 4, pp. 31-50.



Taylorista-Fordista, el producto final es un ensamblaje de partes producidas en diferentes países del mundo. La consecuencia es que los insumos y piezas deben ahora transarse internacionalmente con mayor énfasis que en el pasado para ser utilizados en el lugar seleccionado para obtener el producto final.

1.1.2 Los mercados y la globalización financiera

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

Para Ferrer (1998) una manifestación de la globalización financiera es el crecimiento de las operaciones financieras internacionales después de la segunda guerra mundial. En la postguerra las operaciones financieras internacionales crecieron de 3 a 4 veces más rápido que las inversiones en activos reales y la producción mundial, siendo más intenso el crecimiento desde la década de los setenta.

Rapoport (1997) señala que uno de los rasgos distintivos de la economía globalizada es la intensificación sin precedentes del capital financiero sobre la producción y el aumento del carácter especulativo de los mercados financieros. Cabe señalar que este autor llama la atención sobre la desvinculación de las transacciones reales de los flujos financieros, lo cual marca una diferencia con el pasado:

“Según una institución bancaria internacional, las transacciones diarias sobre el mercado de cambios representaban 50 veces el monto de los intercambios de bienes y servicios cuando en la época de Keynes esta relación era solo de dos veces, creando una situación de inestabilidad estructural que pone al mundo en una situación de riesgos imprevisibles”⁹.

⁹ Rapoport, Mario (1997), “La globalización económica, ideologías, realidad, historia”, Ciclos, Vol. VII, No. 12, pp. 3-42. Otros datos que reporta Rapoport reflejan que “...en la década de 1980 mientras los flujos comerciales y el PIB de los países de la OCDE se duplicaron, los flujos de inversión extranjera directa se incrementaron en 3.5 veces y las transacciones sobre los mercados de cambio en 8.5 veces. El mercado de productos derivados, en particular, se ha multiplicado por 15 entre 1986 y 1995, llegando a representar dos veces más que el PIB de EUA. Algo similar ha ocurrido con los títulos de deuda pública”.



Así, las crisis financieras en cualquier parte del mundo tienen inmensas repercusiones sobre la economía y la vida de otras naciones, como por ejemplo la crisis de México en 1994 y la crisis asiática de 1997. Las crisis financieras muestran con gran crudeza los niveles de interdependencia, que representan, a su vez, la esencia de la globalización. También muestran como la soberanía y autonomía de los Estado-nación se ve mermada para llevar a cabo proyectos de desarrollo nacional e instrumentación de la política macroeconómica¹⁰. Puede concluirse con Ferrer (1998) que los mercados financieros son protagonistas decisivos del proceso de globalización, y que dado el proceso de desregulación que ha creado normas para facilitar el libre movimiento de los capitales, los operadores financieros pueden mover fondos en tiempo virtual y mantener ataques especulativos contra cualquier moneda con muy pocas excepciones. Esto genera riesgos sistémicos globales y ha originado propuestas para crear normas que impidan que la globalización financiera desestabilice las economías de los países, sobre todo de los más débiles.

1.1.3 El auge de las Empresas Transnacionales

Según Kennedy (1993) la existencia de empresas con intereses internacionales se remonta a finales del siglo XIX y principios del XX.

En la medida en que ha avanzado la desregulación del comercio y del movimiento de capitales, y en la medida en que se ha producido una revolución tecnológica, y en las formas de organización de las empresas según la cual el viejo modelo “Fordista Taylorista” de elaboración en cadena y en un mismo sitio del producto final para las masas es sustituido por el denominado “Toyotismo”, se ha generado un crecimiento sin precedentes de las Empresas Transnacionales (ETN). Es decir, el mundo globalizado se distingue de las fases anteriores del desarrollo del capitalismo por el número creciente de ETN, las cuales toman sus decisiones óptimas con una visión transnacional. Esto es con una óptica que trasciende los intereses del Estado-nación que las alberga o en las cuales tienen sus cuarteles centrales. Dunning (1997)

¹⁰ Por ej. Con la finalidad de estimular la inversión privada y el empleo un país puede decidir disminuir las tasas de interés pero si estas se fijan por debajo de los rendimientos reales de los mercados financieros internacionales puede producir una salida de capitales, lo cual puede hacerse gracias a la desregulación financiera y a los avances tecnológicos en informática y telecomunicaciones. La salida de capitales puede conducir a una devaluación del tipo de cambio, implicando no lograr objetivos de crecimiento económico. Además, nuevos agentes, como las calificadoras de riesgo-país, orientan y ejercen marcada influencia sobre los destinos a los cuales se deben dirigir los capitales, bien sea para inversiones de corto, mediano o largo plazo. De esta manera, los juicios de las calificadoras de riesgo-país, con base en una serie de indicadores que reflejan la existencia de políticas amigables con el mercado, equilibrios macroeconómicos, reglas del juego claramente establecidas y estabilidad política tanto en el presente como en el futuro inciden sobre las posibilidades de los países para atraer capitales extranjeros y fortalecer sus economías.



establece que las ETN actuales poseen y controlan subsidiarias, se insertan en cadenas de valor agregado, alianzas y redes a lo largo y ancho del planeta, se proveen de recursos humanos, insumos y capital en cualquier parte del mundo que ofrezca las mayores ventajas y vende sus productos en los principales mercados. Las ETN en la fase de la globalización también se caracterizan por desarrollar una agresiva estrategia de fusiones y compras de empresas¹¹. Cabe destacar que el poder de las ETN puede llegar a desestabilizar gobiernos y economías como lo muestra la historia política y económica del siglo XX. Según datos de la UNCTAD, actualmente operan en la economía mundial aproximadamente 39,000 ETN (4,148 tienen sus cuarteles centrales en países en desarrollo) con alrededor de 270,000 filiales. Para las 100 ETN de mayor tamaño sus operaciones transnacionales internas representaban el 50% del total de actividades, lo que significa que aproximadamente el 25% del comercio mundial es intraETN. Además se estima que esas 100 principales ETN controlan la tercera parte de los flujos de inversión extranjera mundial. Además, por si esto fuera poco controlan la mayor fuente de competitividad en el mundo global: el conocimiento, pues ellas poseen el control de la mayor parte de las patentes sobre tecnologías de punta y “know how¹²”. De manera tal que la sobrevivencia de los Estados-nación, sobre todo los del tercer mundo, en la fase de la globalización pasa por entender la dinámica, la estructura y la manera de actuar de las ETN.

1.1.4 Nuevas formas de organización de la producción

Las nuevas formas de organizar la producción generan una nueva división internacional del trabajo, basada en redes internacionales de producción que descomponen los procesos de producción secuencial que tradicionalmente se han concentrado en un solo lugar y lo distribuyen en varios países, potenciando aún más el crecimiento del comercio. (Banco Mundial, 2000). Es decir, el “Fordismo-Taylorismo” ha sido sustituido por formas más flexibles de organizar el trabajo, cuya síntesis se refleja en el término “Toyotismo”. Según Waters (1996) son partes integrantes de este modelo:

¹¹ Se estima que entre 1988 y 1995 las inversiones en adquisiciones y fusiones se duplicó y representó el 72% de los flujos de inversión directa en el mundo (Dunnig, 1997).

¹² El **Know-How** (del inglés *saber-cómo*) es una forma de transferencia de tecnología. Aunque se traduce literalmente por "saber-cómo", mejor dicho sería "Saber hacer". El término está relacionado a los conocimientos prácticos, técnicas o criterios que han sido utilizados en la elaboración o diseño de un proyecto y que se pueden reutilizar al momento de realizar otros proyectos similares o de afinidad al mismo.

Know-how describe, básicamente, la habilidad con que cuenta una organización para desarrollar sus funciones, tanto productivas como de servicios, aunque también incluye áreas como contabilidad, RR.HH, entre otras.



- a) **La gerencia estratégica:** La firma desarrolla estrategias para concretar una visión y una misión de la organización. El cliente y la calidad de los proveedores forman parte esencial de la estrategia, así como el análisis interno de la organización (fortalezas-debilidades) y su entorno (del cual surgen oportunidades y amenazas). La captación de cuotas de mercado y la seguridad de obtener insumos de calidad con estrategias, no necesariamente maximizadoras de beneficios, al menos en el corto plazo, es una estrategia común.
- b) **“Just in time”:** Permite minimizar el costo de los inventarios reduciéndolos al nivel justo para cumplir con los clientes. La adaptación de esta práctica requiere empleados altamente capacitados con fuertes incentivos.
- c) **Gerencia de calidad total:** La obtención de insumos y productos de alta calidad para satisfacer a los clientes, se convierte en parte esencial de la misión de la organización. Ello requiere de prácticas en las cuales los trabajadores y los gerentes actúen coordinadamente para detectar problemas que impidan obtener la calidad deseada.
- d) **Nuevas formas de organización del trabajo:** La formación de equipos de trabajo transdisciplinarios, la descentralización de la toma de decisiones la subcontratación de tareas y servicios (*“outsourcing”*), la flexibilidad para incorporar y desincorporar trabajadores y la captación de empleados con diversas habilidades y conocimientos para facilitar la rotación de las tareas constituyen características importantes de la organización moderna.

Ahora bien, teniendo como premisa a la globalización, y siguiendo el curso de mi investigación, pasare a contextualizar un tema no menos importante para la comprensión del proceso de integración de América Latina; el **nuevo regionalismo**.

1.2 Regionalismo Abierto

Es necesario ubicar el fin de la década de los años ochenta como un periodo donde se observa un nuevo auge de la integración económica en sus diversas modalidades. Cabe señalar que para ubicar al regionalismo hay que tener como referencia este autor Bhagwati (1993), el cual es considerado como uno de los principales defensores del libre comercio global y teniendo como filosofía principal el fortalecer las negociaciones multilaterales (a través del GATT, ahora OMC). Éste ha afirmado que la nueva ola de regionalismo puede durar un largo tiempo. Según su opinión, el segundo regionalismo es negativo para el fortalecimiento de las negociaciones globales de libre comercio, porque este puede



generar una mayor desviación, en lugar de creación de comercio, pero él nos dice que no queda otro remedio que aceptarlo, ya que en el presente el regionalismo tiene un gran apoyo político a lo largo y ancho del mundo¹³. Y un claro ejemplo sería Estados Unidos el cual en otros tiempos era un firme partidario de las negociaciones multilaterales en lugar de la conformación de bloques económicos, y en la actualidad este es promotor activo de la conformación de áreas de libre comercio de las cuales puedo mencionar básicamente el NAFTA y más recientemente, el ALCA, además de que participa activamente en el acuerdo de integración del área del pacífico (APEC).

Como se ha mencionado anteriormente, para Bhagwati el regionalismo llegó para quedarse por un largo tiempo. Y por lo tanto, no queda otra alternativa que redimensionarlo y orientarlo, de manera tal que fomente la creación de comercio y no se convierta en obstáculo para el desarrollo de las negociaciones multilaterales que promueven un comercio global más libre.

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

¹³ Para Bhagwati (1993), a pesar de que el Art. 24 del GATT hoy OMC permite la conformación de acuerdos regionales de integración económica, cumpliendo con ciertas condiciones, la gran mayoría de ellos se convierten en un obstáculo al libre comercio global porque violan la cláusula de la nación más favorecida (NMF) y el principio de no discriminación en el cual se sustenta el multilateralismo y las normas que rigen el comercio internacional. Además tienden a promover desviación de comercio por la vía de la aplicación de excesivas normas de origen y otras formas de proteccionismo.



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

- a) Facilidades para que cualquier país dispuesto a aceptar las reglas del acuerdo pueda incorporarse al mismo;
- b) Tratamiento incondicional para todos los miembros según lo establecido en la cláusula de nación más favorecida (NMF), además no deben crearse nuevas preferencias o discriminaciones para terceros países;
- c) Aplicar incondicionalmente la cláusula de NMF a aquellos países no miembros que estén dispuestos a seguir las mismas condiciones del bloque de integración;
- d) Reducir las barreras comerciales frente a terceros mientras que se fortalece la integración intrabloque; y
- e) Ignorar las barreras tradicionales al comercio y trabajar para facilitar el comercio intrabloque eliminando las barreras no arancelarias, armonizando las normas aduaneras y de estándares para productos, estimular un ambiente de mayor competencia y desregulación en las economías de los países socios.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 1994), define al regionalismo abierto como un proceso cuyos dos principales objetivos son:

- a) Promover políticas que fortalezcan la integración, pero a su vez, sean compatibles y/o complementarias con políticas que fortalezcan la competitividad internacional;
- b) Promover el surgimiento de bloques de comercio más constructivos, transparentes y promotores del libre comercio.

Esto significa pues que los acuerdos de integración deberían tender a la eliminación de barreras aplicadas al comercio de la mayoría de los bienes y servicios entre los países miembros de los bloques mientras que también se promueve una mayor liberación del comercio con terceros países (no miembros de los acuerdos) y se facilita la entrada de otros a los esquemas de integración.



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

- a) Promover una liberación amplia de los mercados, es decir, establecer muy pocas excepciones y no aumentar los aranceles y otras barreras al comercio internacional.
- b) Flexibilizar la entrada de nuevos miembros a los acuerdos.
- c) Coordinar la marcha de los acuerdos a través de reglas claras y precisas, con un eficiente mecanismo de resolución de diferencias. Dicha reglamentación debe estar en concordancia con lo establecido en la Ronda de Uruguay en cuanto a acuerdos de integración.
- d) Promover la estabilización de las economías de los países signatarios de los acuerdos.
- e) Fijar moderados niveles de protección y el arancel externo común a los flujos de comercio provenientes de otros no miembros del bloque. Se trata de evitar las prácticas desleales al comercio internacional, utilizando como argumentos excesivas exigencias en cuanto a normas de origen y otras formas de proteccionismo.
- f) Darle tratamiento de nacional a la inversión extranjera que realizan los países miembros del acuerdo.
- g) Promover la reducción de trabas administrativas al comercio y de los costos de transacción.
- h) Fortalecer las instituciones regionales que ayudan a enfrentar crisis de balanza de pagos y promover un sistema de pagos que facilite la expansión del comercio.
- i) Armonizar los estándares y normas de producción con el propósito de estimular el proceso de absorción de progreso tecnológico.



1.2.1 El nuevo regionalismo latinoamericano y el contexto internacional

La influencia del contexto internacional sobre los procesos de regionalización en América Latina se detiene en el nacimiento o la reestructuración de los procesos regionales o subregionales en medio y como resultado de las presiones que un determinado contexto ejerce sobre ellos. En palabras de Mansfield y Milner (1999): “los Estados no deciden entrar en un acuerdo preferencial de comercio en el vacío respecto a la política internacional”.

Las teorías sistémicas han sido las principales encargadas de estudiar el regionalismo desde el contexto internacional a través del estudio de la influencia de las estructuras políticas y económicas internacionales, y de las relaciones de poder y de las instituciones multilaterales sobre los acuerdos regionales. Los autores que usan este instrumento teórico, lo justifican para el estudio de la realidad de los ‘acuerdos preferenciales de comercio y cooperación regional o subregional’, y de la ‘integración regional o subregional’ porque, según ellos, elimina el reduccionismo de los análisis parciales (de la naturaleza: biosfera y ecosistemas; de la economía: globo, bloques, Estados, regiones y municipios; de la política: mundial, interestatal, entre bloques y variedad de instancias subestatales) ante un objeto de estudio como los procesos regionales, que tiene un carácter amplio. Una vez terminada la guerra fría, la realidad regional se ha vuelto más compleja debido a la difusión, especialmente en los países en desarrollo, de los paradigmas teóricos existentes, como un elemento más del nuevo reordenamiento mundial, en configuración. Esta complejidad y el aumento de las interrelaciones multilaterales y bilaterales que se dan entre países y bloques así como entre política, economía, cultura, medioambiente, etc., apoyan el uso del enfoque sistémico para el análisis de la última generación de regionalismo.

Según Andrew Hurrell (1995), entre las teorías sistémicas se destacan dos grupos fundamentales: primero, la teoría neorrealista que enfatiza fundamentalmente la competición por el poder político dentro de un sistema internacional anárquico; segundo, el análisis de la globalización que se centra en la interdependencia y en el impacto de los cambios económicos y tecnológicos sobre el sistema internacional.

1.2.2 El enfoque neorrealista

Los neorrealistas entienden el nacimiento de los bloques regionales desde la configuración externa del poder. El regionalismo político o económico es mirado desde la perspectiva externa del sistema internacional en su conjunto, “desde fuera hacia adentro”. O sea que, el nacimiento o transformación de



un proceso regional es visto como causa de los desafíos externos que se le plantean. Al estudiar de esta manera el regionalismo (centrados en los ‘acuerdos preferenciales de comercio y cooperación regional o subregional’), los neorrealistas han intentado subsanar una de las grandes críticas que se les hace cuando explican la cooperación entre Estados y actores internacionales en un mundo consustancialmente atravesado por el conflicto.

El enfoque neorrealista está marcado por la geopolítica y por la competencia en el mercado de lo que se ha denominado la tríada (Estados Unidos, Europa y Japón). Esta competencia internacional a través de bloques comerciales marcados por la influencia del poder hegemónico de uno de los polos de la tríada podría tener como consecuencia que se dejara de usar el régimen multilateral del comercio ya que tanto al interior de los bloques como entre ellos, podrían realizar una política comercial directa sin tener que usar el foro multilateral. Además, de que existe el permanente peligro de confrontación entre ellos¹⁴, no hay que olvidar los riesgos latentes para los países no participantes en ningún bloque regional o subregional que podrían quedar totalmente desprotegidos y al margen de los flujos más activos del comercio.

El debilitamiento del movimiento tercermundista de los años setenta y estos peligros, dentro de la lógica neorrealista han dinamizado los acuerdos preferenciales de comercio y cooperación regional o subregional entre los países en desarrollo en los años noventa. Los neorrealistas ven una relación muy estrecha entre las actitudes y políticas de los países más poderosos en la conformación de acuerdos regionales o subregionales. Esta visión ante el sistema internacional hace a estos grupos regionales dependientes de las preferencias políticas y las reacciones de los tres polos de la tríada, y del ciclo económico mundial de los países industrializados. De todas formas, este fenómeno no es propio de la nueva ola de regionalismo sino que se pueden encontrar ejemplos durante el periodo de la Guerra Fría donde las dos superpotencias apadrinaban y apoyaban determinadas alianzas regionales con objetivos geopolíticos, al igual que los desestimulaban cuando no servían a sus intereses. Esto último es lo que ocurrió en América Latina con la ola de regionalismo de los años cincuenta bajo el modelo cepalino de sustitución de importaciones que encontró la oposición de los Estados Unidos y que terminó viéndose frustrado con la crisis de los países industrializados y la crisis de la deuda latinoamericana en los años

¹⁴ Heribert Dieter (1997): “El regionalismo en la región Asia Pacífico”, en Regionalización e integración económica. Instituciones y procesos comparados, compilados por Roberto Bouzas, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, pp 174-175.



ochenta. En el periodo de la posguerra fría, dentro de la visión del enfoque neorrealista el éxito o fracaso de los procesos de integración regionales y sub-regionales estaría marcado, básicamente, por la influencia de los polos de la tríada.

Según este enfoque neorrealista, la causa fundamental que explicaría el nacimiento de la última ola de regionalismo en América Latina sería la pérdida de hegemonía de los Estados Unidos dentro del orden mundial. Esta pérdida de peso en la economía mundial, el problema en las negociaciones multilaterales de comercio y el fortalecimiento de los poderes contrahegemónicos de Japón y la Unión Europea, hicieron que los Estados Unidos apoyaran la formación de acuerdos regionales, como el TLC y el ALCA, y otros, en los que se ha invitado a participar a todos los países latinoamericanos excepto Cuba, independientemente de que estos pertenezcan o no a acuerdos preferenciales de comercio y cooperación o de integración subregionales en marcha, como es el caso de los principales acuerdo subregionales de integración latinoamericanos (MCCA, CAN, y MERCOSUR). Las iniciativas regionales en las que participa Norteamérica tienen objetivos puramente comerciales, intergubernamentales y favorecedoras del libre comercio mundial que, al hacerle perder influencia político-económica a las áreas bajo la influencia de la hegemonía japonesa o europea, contrarresta el regionalismo de corte proteccionista, que se podría dar en los grupos subregionales latinoamericanos, y que bloquearía el avance hacia el libre comercio. Consecuentemente, desde este enfoque el nuevo regionalismo latinoamericano sería, fundamentalmente, un fenómeno de cooperación económica regional e intergubernamental, debido a que la región latinoamericana se encuentra bajo la esfera regional renovada de la influencia norteamericana. Finalmente, para ello la fuente inspiradora del regionalismo latinoamericano de última generación, regionalismo abierto, sería el modelo liberal.

Ahora bien, en América Latina, se empezó a hablar de regionalismo abierto en los años noventa. Éste propone la inserción de la región en la economía mundial y desarrolla el principal componente de la estrategia de transformación productiva con equidad que propusiera la CEPAL. Por lo tanto, las razones para hablar de regionalismo abierto en los procesos de integración latinoamericanos son básicamente tres: la liberalización comercial unilateral, la inversión extranjera directa y la profusión de acuerdos comerciales y de integración que ha experimentado la subregión (bloques pequeños como los centroamericanos, países andinos o de América del Sur) en los últimos años.

Bajo una visión neorrealista, entonces, el regionalismo abierto promulgado, por los países latinoamericanos, estaría marcado por el intergubernamentalismo y la cooperación comercial. O sea que



desde este enfoque, las instituciones intergubernamentales estarían relegando a las supranacionales a un segundo plano y las negociaciones comerciales externas de los procesos de integración serían el tema prioritario de la agenda integracionista latinoamericana. De esta manera los procesos de integración en América Latina desde el neorrealismo deja de lado en la agenda de integración política y social, y como lograrla. El peso del contexto internacional en estos procesos es muy importante, constituyéndose éste en un motor fundamental de los compromisos internos y externos de la integración.

Ahora bien, los neorrealistas también dedican su atención al análisis de la relación entre regionalismo y hegemonía, estrechamente relacionado con las luchas de poder. En el mundo de la posguerra fría, el poder hegemónico aparece representado en un mundo tripolar encabezado por Estados Unidos, Europa y Japón. Estos hegemones podrán ser considerados benignos cuando al impulsar proyectos regionales no se limiten sólo a la búsqueda de sus intereses nacionales e impulsen la redistribución de los beneficios entre todos los países miembros. Cuando el país no hace lo anterior se le termina considerando hegemón maligno. “La responsabilidad del liderazgo debe entenderse como una reconciliación de los intereses nacionales y los intereses de otros participantes en el proceso de integración regional”¹⁵. Walter Mattli¹⁶ considera imprescindible la existencia de este hegemón benigno para que un proceso de integración pueda tener éxito, debido a que este liderazgo aportará beneficios a los países miembros y por lo tanto ayudará a los gobernantes a mantenerse en el poder. Al mismo tiempo, esto hará que los gobernantes apoyen a las instituciones regionales y cumplan sus compromisos dentro de este marco institucional regional.

Ahora bien, dejando a un lado al nuevo regionalismo, a continuación y siguiendo el curso de la temática el siguiente punto a destacar es la integración económica.

1.3 Integración Económica

Es necesario para comenzar este apartado preguntarse ¿Por qué se desea la integración?, Adam Smith, en su famosa obra *Investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, ya ponía de manifiesto que la división del trabajo y un mercado amplio abarataba los costes y permitía la existencia de un volumen de demanda capaz de hacer atractiva la producción y comercialización de mercancías y

¹⁵ Heriber Dieter (1997), Óp.cit., pág. 154

¹⁶ Walter Mattli (1999): *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*, Cambridge University Press, New York, p 43.



servicios. En definitiva, lo que este economista destaca en el capítulo II del libro 1 de su obra es que el tamaño del mercado es una variable trascendente para el funcionamiento de una economía

Un mercado interior pequeño y aislado no ofrece muchas posibilidades de inversión dado que la demanda nunca podrá alcanzar un nivel que la rentabilice adecuadamente.

En términos generales, para cualquier tipo de país, ya sea desarrollado o no, la extensión del mercado interno implica una mejor especialización y por ende una más eficiente asignación de recursos productivos.

En los países en vías de desarrollo la integración de varias economías supone que se ampliará el estrato de población con una capacidad de compra suficiente para incentivar la inversión en el sector productivo pudiendo ser éste el motor para un mayor desarrollo que rompa el círculo vicioso de la pobreza.

En los países el objetivo es paralelo, se trataría de mejorar la eficiencia del sector productivo y obtener un aumento del bienestar para su población.

Así pues existe una relación entre la dimensión del mercado y el desarrollo que se podría resumir en cuatro puntos:

- a) Un mercado ampliado, supone una mayor demanda global que hace viable la existencia de economías de escala en la producción y, en general se puede esperar que hasta en un cierto límite, la mayor capacidad productiva implique un menor coste medio
- b) Al lograrse economías de escala aparecerán también economías externas, es decir, que el abaratamiento de costos y precios en determinadas industrias, al incrementar sus producciones puede implicar un beneficio para otras; basta poner como ejemplo el hecho de que al reducirse los precios se incrementa la renta real de los consumidores y por ello su capacidad para adquirir otro producto o servicio con una renta dada.
- c) Cuanto más amplio sea un mercado, mayor será la especialización que pueda llevarse a cabo en la producción. No hay que olvidar como Adam Smith argumentó que la división del trabajo es una condición necesaria para aumentar el ritmo de desarrollo y un mercado amplio permite una mejor división
- d) La integración de varios mercados y con ellos de las economías donde funcionan ofrece al espacio integrado la posibilidad de aumentar su peso internacional y con ello su capacidad negociadora, tanto en lo económico como en lo político.



Así, llegado a este punto se puede avanzar ya a un concepto de integración: Desde el punto de vista dinámico, la integración supone la puesta en vigor de un mecanismo que permitan aunar diferentes espacios económicos, con miras sobre todo a acelerar su tasa de expansión global y a racionalizar el crecimiento correspondiente.

Cabe, ahora, plantearse algunas cuestiones: ¿a qué espacios económicos me estoy refiriendo?. Se trata de los Estados nacionales. En cuanto a la relación que los aúna, ¿de qué tipo?. Puede variar, desde una relación que se fije con el propósito de lograr unos objetivos comunes, sin renunciar a su propia identidad hasta aquella en la que sí se renuncie a ella a favor de una entidad superior con unos intereses, fines y objetivos propios, diferentes incluso a la suma de las partes que forman el nuevo espacio integrado.

Entre ambos extremos y en el camino hacia la integración hay varias etapas cuya definición se debe a Bela Belassa y que más adelante se verá.

1.3.1 Integración económica: efectos y etapas

La teoría de la integración económica es una parte de la teoría del comercio internacional que se ha desarrollado a partir del análisis de las uniones aduaneras.

Jacob Viner dio origen con su obra “Teorías de la integración económica” a la teoría ortodoxa de las uniones aduaneras, demostrando que desde el punto de vista mundial la unión aduanera puede tener efectos beneficiosos y perjudiciales para el libre comercio. Se trata de los conocidos efectos de creación y desviación del comercio.

Hay una creación de comercio cuando a consecuencia del establecimiento de una unión aduanera uno de sus miembros importará bienes por primera vez, procedentes de otro miembro de la unión. Antes nos los importaba porque el precio del bien nacional protegido por su arancel aduanero era menor que cualquiera del exterior más el arancel de entrada al país.

La desviación del comercio se produce cuando un miembro de la unión que importaba determinado bien de un tercer país por ser esta fuente de abastecimiento más barata, tras pagar el arancel de entrada, pasa, a consecuencia del establecimiento de la unión aduanera a importarlo de otro miembro ya que ahora le resulta más barato.



La suma de uno y otro efecto impide que pueda darse una respuesta única y cierta al cien por ciento sobre las consecuencias de una integración aduanera, desde la perspectiva del fenómeno del comercio internacional.

Esta ausencia de certeza ha dado lugar a numerosos estudios al respecto, llevados a cabo por continuadores de J. Viner, tales como Lipsey, Meade, Kraus, etc., que han ido completando la teoría.

En 1961, Bela Belassa publicó su libro *Teoría de la integración económica*, en la cual establecía una clasificación de las fases del proceso integrador de una zona de libre comercio hasta llegar a la integración total. Las fases aceptadas generalmente por los teóricos de la integración son las siguientes de menor a mayor grado de integración:

1. Zona de libre comercio
2. Unión aduanera
3. Mercado común
4. Unión económica
5. Unión total

A continuación haremos un repaso de cada una de estas fases.

Una **zona de libre comercio** es un área formada por varios países que eliminan los aranceles aduaneros y toda restricción comercial entre ellos, manteniendo cada uno su propio arancel frente al exterior de la zona.

Como puede suponerse, se trata de una forma muy sencilla de integración que no precisa que los Estados miembros hagan cesión de su soberanía. No obstante, esta fórmula de integración presenta problemas para sus miembros y para terceros países.

La principal dificultad que se le puede presentar a una zona de libre comercio y que puede llegar a invalidarla, se deriva de la diversidad de aranceles frente a terceros. Un exportador del exterior del área tratará de introducir sus productos a través del país de menor arancel aduanero y después llevarlo sin pagar derecho aduanero alguno hasta cualquier otro miembro con mayor arancel frente al exterior.

Para evitar este grave problema se crearon, en el comercio internacional, las denominadas “reglas de origen” que diferencian entre el origen y la procedencia de una mercancía permitiendo a las autoridades aduaneras de cada país saber cuáles son acreedores de las ventajas arancelarias y cuáles no lo son.



Hay varios criterios en la apreciación del origen de una mercancía dependiendo de las restricciones que quiera imponerse. Generalmente se consideran bienes originarios de un área aquellos que incorporan materiales precedentes del exterior sin exceder del 50% del total. También puede adoptarse el criterio de exigir que los bienes, aunque hayan sido producidos en el exterior, sean manipulados en algún país del área, de tal modo que se altere su naturaleza y puedan ser incluidos en una partida arancelaria diferente a la que se aplicó cuando entraron en la zona de libre comercio.

La siguiente fase en el proceso de una integración completa es la **unión aduanera**, ésta añade al área de libre comercio el establecimiento de un arancel aduanero único frente a terceros, supone por tanto, una integración más efectiva que la anterior porque se suprime el problema de la entrada de mercancías por el miembro de menor arancel.

La tarifa exterior común implica un mayor grado de cooperación entre los integrantes de la unión, sin que se pueda hablar, aún, de cesión de soberanía por parte de sus Estados.

Los efectos de una unión aduanera puede dividirse en dos tipos: efectos estáticos y efectos dinámicos. Los primeros suponen cambios en un momento dado del tiempo, en la producción, el consumo, el volumen de comercio y las relaciones de precios. Los segundos se refieren a las variaciones que a lo largo del tiempo se van a producir en el crecimiento y en el desarrollo. El resultado neto de dichos efectos en el área integrada puede ser favorable o desfavorable.

La siguiente etapa la constituye el **mercado común**. Varios países forman un mercado común cuando añaden a su unión aduanera la franquicia para la circulación de los factores de la producción. Cabe hacer mención que estos factores eran la tierra, el capital y el trabajo. Evidentemente sólo los dos últimos pueden trasladarse y por ello es a éstos a los que se hará referencia.

La movilidad del capital significa que cualquier empresa pueda obtener recursos financieros, si así lo desea, en el mercado común con la misma libertad que dentro de sus propias fronteras nacionales. Asimismo, cualquier ahorrador podrá prestar su dinero en el país del área donde piense que la rentabilidad es mayor.

Los movimientos de capital en el mercado común estarán influidos, entre otras cosas, por la política monetaria de cada Estado miembro y por sus diferentes legislaciones en materia de impuestos sobre beneficios. Así pues, estas dos políticas, la fiscal y la monetaria, pueden perturbar, si lo penalizan, el normal funcionamiento del mercado de este factor productivo.



Con relación al factor trabajo hay que distinguir, entre trabajadores por cuenta ajena (asalariados) y trabajadores por cuenta propia (autónomos, profesionales liberales). Cabe, asimismo, otra distinción entre el trabajo especializado y el trabajo no especializado. En el trabajo especializado, y desde el punto de vista de la profesión puede ocurrir que no se necesite título alguno o que sea necesario un título determinado. Entre trabajadores por cuenta propia se pueden distinguir dos grupos, de acuerdo con la clase de la profesión: los que no exigen título alguno y los que no se pueden practicar si no se posee la titulación adecuada.

La movilidad de los individuos que, lo mismo trabajando por cuenta ajena que haciéndolo por cuenta propia, necesitan un título determinado es más complicada, ya que no les basta que se les reconozca nominalmente su libertad de movimiento si los títulos obtenidos en un país miembro no son válidos en los restantes.

La libertad de movimientos en el factor trabajo significa que los individuos puedan acceder, de acuerdo con su capacidad, a cualquier puesto de trabajo donde quiera que éste se encuentre, sin que la nacionalidad suponga ningún tipo de obstáculo. Las condiciones en que se trabaje fuera del propio país tienen que ser las mismas que existen para los nacionales del país de recepción.

El cuarto paso en el proceso integrador es la **unión económica**, que es una forma superior de integración a la del mercado común. Añade a éste un cierto grado de armonización de las políticas económicas nacionales en un intento de eliminar la discriminación que puede derivarse de las disparidades de dichas políticas.

A medida que se intenta progresar en la armonización surgen las dificultades pues implica una importante cesión de soberanía por parte de los Estados miembros. Armonizar las políticas monetarias, fiscales, etc., supone que los gobiernos del área tienen un menor margen de actuación para su política general.

Finalmente, la forma más perfecta de integración es la **unión total**, que supera la mera armonización de las políticas económicas suponiendo la unificación monetaria y de las políticas coyuntural, fiscal y social, requiriendo la aparición de una autoridad supranacional cuyas decisiones son vinculantes para los Estados miembros, convertidos ahora en partes de un macro-estado del área integrada, identificable con un Estado Federal (Véase esquema-resumen).



ESQUEMA-RESUMEN DE LAS DISTINTAS FASES DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN SEGÚN B. BELASSA

	Supresión de obstáculos al intercambio	Arancel Común	Movilidad de factores	Armonización de políticas económicas	Unificación políticas económicas. Autoridad supranacional
Zona de Libre Comercio	X				
Unión Aduanera	X	X			
Mercado Común	X	X	X		
Unión Económica	X	X	X	X	
Unión Total	X	X	X	X	X

Fuente: Requeijo, J.; "La integración de países en desarrollo", ICE No. 466, Madrid, 1972.

Como se ha visto, en la teoría de las uniones aduaneras un punto fundamental de su análisis era la creación y desviación de comercio. Sin embargo, en su planteamiento no se tenían en consideración aspectos ciertamente importantes, como es el caso del nivel comercial preexistente.

Si el comercio que había previamente a la unión aduanera entre sus miembros era fluido y con una fuerte interrelación, el suprimir los obstáculos comerciales y establecer un arancel común supondrá un incremento del bienestar y se optimizarán los efectos de la integración.

Por el contrario, si los lazos comerciales previos son escasos, la unión empeorará, cuando menos temporalmente el bienestar, porque se mantendrá con mayores dificultades que antes de los flujos comerciales preexistentes.

Esta llamada de atención sobre las condiciones previas a la unión aduanera puede hacerse extensible para el proceso completo de integración.

Efectivamente, cada intento de integración se lleva a cabo actuando sobre una realidad ya existente que puede facilitar o dificultar la unión entre países. Por eso resulta interesante aquí determinar qué condiciones facilitarán y, por el contrario, cuáles entorpecerán el proceso de integración.

En primer lugar, hay que destacar como muy favorable la existencia de una importante red de transporte que facilite el comercio y el desplazamiento de las personas por el área a integrar, pudiendo afirmarse que cuanto mayor y más tupida sea la red dentro del área, más fácil será el proceso de integración.



El segundo aspecto a tener en cuenta es el nivel medio de desarrollo de los países que se asocian. Dado que siempre existen intereses creados en el proceso de crecimiento económico, cuanto más desarrollados estén, mayores serán las dificultades y, por ende, más se precisará de duras negociaciones para avanzar en la integración.

En tercer lugar, la excesiva diferenciación en los niveles de desarrollo dificultan el proceso, ya que aparecerán “dos velocidades” en la integración y muy probablemente la más desarrollada aumentará su diferencia con la más deprimida, actuando de polo de atracción de inversiones.

Finalmente, la existencia de un tratamiento fiscal semejante en todos los miembros facilita el proceso de integración.

Pues bien, de esta manera teniendo como marco general, la globalización, el nuevo regionalismo y la integración económica, pasaré ahora a hacer una revisión general de la integración de América Latina.





CAPÍTULO 2

REVISIÓN GENERAL DE LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA

En el argot internacional geopolítico, América Latina y el Caribe son consideradas en el mundo, como una sola región, debido a razones de carácter geográfico, histórico y cultural. El grado de desarrollo relativamente semejante entre uno y otros países apoya dicha percepción. La capacidad que tienen de influirse y de relacionarse los pobladores de ambas zonas geopolíticas también contribuye a reafirmar los vínculos de hermandad y afinidad cultural entre los pueblos.

El acervo de la integración latinoamericana se ha caracterizado por ser excesivo en doctrinas, pero muy débil en resultados y procesos fructíferos. Frente a un discurso político de gran elocuencia, escasean las acciones concretas y con perspectivas de cara a la regionalización y globalización de la economía mundial; de ahí el escepticismo que rodea a la integración regional de América Latina y el Caribe.

El proceso de integración regional latinoamericano tampoco ha logrado generar un impacto significativo en la sociedad, y en consecuencia, la integración regional no ha sido capaz de propiciar el desarrollo de fuerzas políticas y económicas que demanden la profundización de sus alcances. Desde sus orígenes y hasta la fecha los éxitos y fracasos de la integración de las economías latinoamericanas han estado fuertemente influenciados por el liderazgo ejercido por los países de mayor desarrollo relativo, como México, Brasil y en menor medida Argentina. Los fracasos se han debido en gran parte al insuficiente compromiso político de los países participantes, independientemente de su tamaño poblacional y/o peso económico y comercial.

En numerosas ocasiones, los gobiernos latinoamericanos han mostrado una voluntad política fluctuante y volátil. Las épocas democráticas han sido las más propicias para hacer avanzar los propósitos de la integración regional. Los períodos de autoritarismo y de regímenes militares, por el contrario, han provocado rupturas y alejamientos entre los países de la región. Asimismo, las etapas de auge económico han fomentado el comercio recíproco y una mejor relación económica. Y en contraste, las épocas de crisis y de recesión han llevado a las economías latinoamericanas al aislamiento y a debilitar la escasa voluntad política a favor de la integración regional y del sueño bolivariano.



Por tanto, y teniendo como preámbulo esta breve introducción esbozaremos de manera general la integración de América Latina mencionando sus éxitos y fracasos

Pues bien, históricamente la idea de considerar geográficamente a América Latina como una sola unidad territorial, excluyendo a Brasil, corresponde a Simón Bolívar, quien en 1826 propició en Panamá los primeros intentos personales de integración, a través de una propuesta de crear una gran federación económica en la región. Más tarde en 1889, durante la primera Conferencia Panamericana, se volvió a plantear la misma idea de Simón Bolívar, con la creación de una unión aduanera interamericana con inclusión de Estados Unidos. La idea de integración vuelve a plantearse a mediados del siglo XX, como un peso necesario para alcanzar el desarrollo, dado la estrechez de los mercados nacionales y la falta de competencia hacia más necesario la innovación en la producción industrial para satisfacer la demanda de un mercado consumidor creciente¹⁷.

2.1 La CEPAL y el proceso de integración de América Latina

Corresponde a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) las primeras propuestas relativas a una posible integración económica de América Latina. Su análisis se centraba en la vinculación asimétrica centro-periferia con el consecuente deterioro de los términos de intercambio. La superación de esta situación se encontraba en lo económico con la implementación de un modelo de sustitución de importaciones y en lo estratégico con la estructuración de un mercado común latinoamericano. En esencia, la primera corriente de tipo integracionista del pensamiento latinoamericano en el siglo XX nació en el seno de la entidad y desde allí experimenta una rápida evolución en todo el continente.

En el plano internacional las medidas integradoras que en ese momento se iniciaban en Europa, hacían cada vez más evidente un mundo en el que el comercio internacional sería a corto plazo controlado por grandes bloques económicos. Con este diagnóstico, la CEPAL pensaba que América Latina no podía esperar a que sus problemas fuesen resueltos por los esfuerzos individuales de cada país. En la práctica, los intereses regionales en un mercado globalizado sólo pueden protegerse y fomentarse en forma adecuada cuando América Latina pueda consolidar una política de unidad de acción y de objetivos comunes, a través de los cuales se pueda alcanzar una real integración económica¹⁸.

¹⁷ Sánchez, A. (2001), *Estrategias de crecimiento y el proceso de integración de América Latina: El caso de Chile*, Tesis de Doctorado, Universidad Complutense de Madrid, p. 27.

¹⁸ CEPAL (1968), *La CEPAL y el análisis del desarrollo Latinoamericano*, ONU, Consejo Económico y Social, p. 8.



Las bases de su concepción global de integración se fundamentan teóricamente en un marco conceptual con tres aspectos:

- La oposición centro/periferia, en síntesis plantea que la economía mundial tiene dos polos, el centro y la periferia, cuyas respectivas estructuras productivas difieren sustancialmente aunque están comunicadas y condicionadas mutuamente.
- La industrialización periférica conlleva a un desarrollo estructural de la industrial del continente cuya expresión es la heterogeneidad y la especialización, que a través de un proceso de integración se podía alcanzar la diversificación y la homogeneidad de igual manera como las economías del centro.
- Los sectores exportadores en el continente eran como extensiones de ultramar de sus socios metropolitanos, con quienes desarrollaron fuertes lazos comerciales y financieros, de inversión, tecnología, de transporte y comunicaciones. Estas relaciones se entendían también vínculos y asociaciones políticas, sociales y culturales, pero sin que se proyectaran con espíritu de nación¹⁹.

En términos de aporte de los dos caminos analíticos más representativos de la producción intelectual de la CEPAL son las tesis sobre la “dependencia” y la tesis de la “heterogeneidad estructural”. Diversos factores contribuyen a explicar el surgimiento del enfoque de la dependencia, escuela de enorme influencia en los años sesenta y setenta. El precursor de la teoría de la dependencia fue P. Baran que en 1957 publicó “La economía política del crecimiento”. Esa obra supuso un cambio de paradigma en los estudios sobre el desarrollo, cuyos aportes principales pueden resumirse en dos planteamientos: Primero, Baran concibe el subdesarrollo no como un retraso en el desarrollo ni como una etapa previa al desarrollo, sino como “el producto del desarrollo y subdesarrollo de los países avanzados”, es decir, adopta una visión del desarrollo y del subdesarrollo como dos manifestaciones de un único proceso.

En segundo lugar, la obra de Baran supone una reconsideración del carácter progresivo del capitalismo en el Tercer Mundo, agregando luego que “no sólo el desarrollo es imposible en los países subdesarrollados bajo el capitalismo, sino que el propio crecimiento industrial está fuertemente obstaculizado por el imperialismo”.

¹⁹ Bósquez, A. (1964), “Integración Económica Latinoamericana”, Concepción: Universidad de Concepción, pp. 3-12.



A partir de los planteamientos de Baran, la literatura distingue tres corrientes principales de pensamiento, dentro del enfoque de la dependencia. Estas corrientes son:

1. La teoría de la dependencia como teoría general del subdesarrollo, defendidas por A.G. Frank, S. Amin, T Dos Santos, R.M. Marini.
2. La reformulación dependientista de los análisis de la CEPAL, con C. Furtado, O. Sunkel, A. Pinto, entre otros.
3. El enfoque de la dependencia como metodología para el análisis de distintas situaciones de subdesarrollo de F.H. Cardoso y E. Faletto.

En el caso de América Latina la teoría de la dependencia tuvo en el continente dos vertientes, una de análisis eminentemente político y otra de análisis exclusivamente económico. El primero corresponde al aporte de Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto (1998) con la redacción de su texto “Dependencia y desarrollo en América Latina”. Esta obra se escribió como reacción teórica a la tesis de esa época, de que se estaba gestando en la región una burguesía potencialmente comprometida, con un patrón de desarrollo que justificaba una alianza con la clase trabajadora y que podía conquistar la hegemonía política²⁰.

El aporte de los autores vincula los procesos de crecimiento de los distintos países con el comportamiento de las clases sociales y las estructuras de poder. En efecto, a juicio de Cardoso y Faletto, para lograr una interpretación global del desarrollo “es necesario estudiar desde el inicio las conexiones entre el sistema económico y la organización social y política de las sociedades subdesarrolladas, no sólo en ellas y entre ellas, sino también en relación con los países desarrollados, pues la especificidad histórica de la situación de subdesarrollo nace precisamente de la relación entre sociedades periféricas y centrales.

Con respecto al subdesarrollo hacen también una distinción fundamental desde la perspectiva del proceso histórico de formación del sistema productivo mundial. En ciertas ocasiones, señalan, la “vinculación de las economías periféricas al mercado mundial se verifica en términos coloniales, mientras que en otras las economías periféricas están encuadradas en sociedades nacionales”²¹.

²⁰ Cardoso, F. H. y E. Faletto (1998), *Dependencia y desarrollo en América Latina*, 21 ed., México, D.F.: Editorial Siglo XXI, p.7.

²¹ Rodríguez, O. (1979), “La teoría del subdesarrollo de la CEPAL, síntesis y crítica”, *Revista de Comercio exterior*, No. 2, pp. 1177-1193.



En este sentido se puede agregar a la discusión planteada por Cardoso y Faletto que en el caso de América Latina un cierto grado de vinculación entre los intereses económicos de los países desarrollados y la región, se estableció sólo cuando en el continente ya existía una sociedad nacional que había logrado un liderazgo y madurez comercial como resultado de un manejo ordenado de sus bienes exportables. Como efectivamente ocurrió en Argentina y Brasil, que al momento de iniciar la producción de bienes de capital lograron también alcanzar un determinado grado de madurez económica, incluso, en el caso particular de Argentina en lo que respecta a la distribución del ingreso.

Para algunos autores contemporáneos el aporte de Cardoso y Faletto es de carácter metodológico, y reside en la necesidad de vincular a la teoría las transformaciones de la economía mundial y de considerar los factores internos y externos del subdesarrollo como una dialéctica, lo que conduciría a la formulación de conceptos como el de “desarrollo dependiente asociado”. Según los autores, la especificidad histórica de la situación del subdesarrollo reside en la relación entre las sociedades periféricas y centrales. Ello exige revisar la forma como las economías subdesarrolladas se vincularon históricamente con el mercado mundial, y la forma como se constituyeron los grupos sociales internos que definieron las relaciones internacionales inherentes al subdesarrollo.

En cuanto a la dependencia como teoría general del subdesarrollo, para el caso de América Latina está también el aporte de André Gunder Frank, economista de tendencia marxista y que durante la década de los setenta estuvo una temporada en la CEPAL, y cuyas ideas lo distinguen de Baran, las que pueden resumirse en la siguiente forma. La idea básica de Frank y que encontró seguidores entre los intelectuales latinoamericanos, era que la industrialización que ocurría en América Latina correspondía tan sólo a una nueva modalidad de explotación secular que el imperialismo imponía a los trabajadores de la región subdesarrollada en alianza con la clase dominante local.

Según esta concepción, la expansión del capitalismo internacional y del imperialismo, constituía parte de un proceso que sólo enriquecía a los países desarrollados y a la pequeña elite dominante local que los representaba. El sistema capitalista mundial funciona según Frank, basado en la formación y explotación de un conjunto de satélites que se reproducen dentro de cada país, y que forman subsistemas de explotación internos ligados al sistema mundial.

La idea de dependencia, comercial, financiera y tecnológica, que estuvo presente en la entidad desde un comienzo, no eran tan extremas como lo planteaba G. Frank. Pero en los años sesenta las diferencias en



la utilización de este concepto de dependencia eran importantes, no sólo en la función analítica que desempeñaba las interpretaciones, sino también respecto al significado político-ideológico²². Para la CEPAL, la condición periférica era interpretada como la determinante de problemas que debían superarse mediante políticas económicas y sociales bien orientadas, a nivel nacional e internacional, es decir, no significaba una fuente de explotación insuperable que implicara la necesidad de romper con el capitalismo.

Entre los economistas de la línea cepalina los análisis más importantes de la dependencia y políticamente más contundentes, fueron los que desarrolló O. Sunkel en 1970. Su argumento central partía del postulado de que en el mundo había una sola economía capitalista, tanto en los patrones tecnológicos como en los de consumo estaban totalmente integrados, sobre todo a través de la expansión mundial de las empresas transnacionales²³.

En consecuencia, el problema del subdesarrollo residía en el hecho de que mientras en el centro la mayoría de los trabajadores se hallaban integrados al mundo moderno; en la periferia, esto ocurría solamente con una pequeña parte de la población. Peor aún, el avance de ese modelo mundial de acumulación tenía efectos sociales disgregadores, porque tendía a marginar incluso a los agentes económicos con mayores potencialidades productivas.

Cabe hacer mención que toda la discusión que emergió en los años sesenta terminó por producir una especie de crisis del pensamiento cepalino. Todo esto motivado en gran medida por el fracaso que se vislumbraba en la aplicación de una estrategia de crecimiento por sustitución de importaciones en el continente, lo que llevó en definitiva a varios economistas de la escuela de Prebisch a acercarse a un enfoque más extremo, como el de la dependencia. Un ejemplo son los planteamientos de Aníbal Pinto que tienen muchas coincidencias analíticas respecto de las interpretaciones dependentistas de origen cepalino. En efecto, A. Pinto en 1965 planteaba sus tesis de la “heterogeneidad estructural” de la región.

En su trabajo el autor parte de la constatación de que los frutos del progreso técnico tendían a concentrarse tanto respecto a la distribución del ingreso entre las clases, como a la distribución entre sectores y entre regiones dentro de un mismo país. Posteriormente en 1970, el mismo autor planteó que

²² Frank, A. G. (1966), *“The Development of underdevelopment”*, Monthly Review, Vol.18, No. 4, 1971, pp. 17-31.

²³ Sunkel, O. (1970), *“Integración Política y Económica: El proceso europeo y el problema latinoamericano”*, Santiago: Editorial Universitaria, pp. 79-85.



el proceso de crecimiento en el continente tendía a reproducir en forma renovada la vieja dualidad estructural del período agrario-exportador.

En consecuencia, así como para los dependentistas la industrialización no había eliminado la dependencia, sólo la había alterado, para Aníbal Pinto la industrialización no eliminaba la heterogeneidad estructural, sólo modificaba su formato. En definitiva en una y otra interpretación del subdesarrollo este era un proceso que daba muestras de perpetuarse en América Latina, a pesar del crecimiento económico.

En síntesis, los diagnósticos cepalinos de “insuficiencia dinámica”, dependencia y heterogeneidad estructural” apuntaban a agendas políticas semejantes de base reformista, es decir, la idea de que el patrón o estilo de desarrollo económico tendría que modificarse mediante una mejor distribución del ingreso y de profundas reformas, como la agraria, financiera, tributaria, educacional y tecnológica. Para alcanzar todo esto se requería de una radical transformación política, que incluía la vuelta a la democracia en los países que tenían dictaduras militares. En cambio la extrema izquierda planteaba la revolución como única solución.

2.2 Estados Unidos y los intentos de integración Latinoamericana

Durante todo el siglo XX, Estados Unidos fue el principal mercado de las exportaciones de América Latina y la fuente más importante de sus importaciones. Tan importante fue su influencia en América Latina después de la Segunda Guerra Mundial, que su gobierno tuvo participación en cambios de mandatarios, exploración de nuevos recursos regionales, subordinación tecnológica y en ocasiones puntuales, intervención militar.

A pesar de ello y en los años que precedieron al ascenso del poder del presidente John F. Kennedy, este país manifestó al menos una reacción ambigua respecto a la iniciativa de integración regional. Esta línea de oposición al proceso integrador se manifestó mucho más en la práctica que en las declaraciones, donde formalmente se afirmaba la conveniencia de crear mercados comunes regionales amplios, siempre que se ajustaran en su funcionamiento a ciertas condiciones propias del liberalismo económico, y no como lo proponía la CEPAL.

La posición de condicionar el apoyo de Estados Unidos para los mercados comunes latinoamericanos incluía, el cumplimiento de ciertas normas específicas, las que venían ocasionalmente acompañadas de



propuestas extraoficiales, como la petición de formar un mercado común más amplio de tipo hemisférico que incluyera a Estados Unidos y Canadá. Sin embargo, el impacto de los acontecimientos cubanos (1959) y el surgimiento de muestras antiestadounidenses en otras áreas de América Latina, llevaron finalmente a Estados Unidos a revisar su política económica con la región. Como resultado de estos análisis, hacia mediados de 1961 una nueva actitud se extendió a partir primero de los círculos de la empresa privada más progresista de Estados Unidos, en la cual se postulaba que Estados Unidos debía alentar los movimientos encaminados a la integración económica en América Latina.

Este cambio de disposición del gobierno de Estados Unidos con respecto al continente, significó un gran avance en comparación a sus planteamientos anteriores. En definitiva, la firma por parte de siete países latinoamericanos del Tratado de Montevideo de 1960, en virtud del cual se establecía la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, fue un reconocimiento oficial, al hecho que por este camino se pueden construir instrumentos eficaces para acelerar el proceso de desarrollo de la región.

Con respecto a la iniciativa de la Alianza para el Progreso, idea del presidente Kennedy en diciembre de 1958, se propuso consolidar un hemisferio libre de amenazas externas. Para lograr esto, Kennedy articuló diez puntos que serían la base de la Carta de Punta del Este. En marzo de 1961, la propuesta de la Alianza para el Progreso fue lanzada manteniendo la necesidad de estabilizar los precios, aumentar la ayuda técnica de mutua cooperación, reformas en la distribución de los excedentes agrícolas, intercambio estudiantil y la presencia de dos instituciones financieras, el Banco para el Desarrollo y el Fondo para Préstamos y Desarrollo. La Carta también aspiraba a alcanzar un mayor grado de industrialización y lograr un acuerdo regional para un mercado común.

En el plano internacional habían ocurrido cambios importantes en materia de desarrollo con nuevos mercados competitivos. La aparición de nuevos centros de poder mundial, la ampliación de la Comunidad Europea, el ingreso de Japón a la competencia tecnológica mundial, y la importancia del Movimiento de Países no Alineados, fueron los hechos que movieron al Departamento de Estado a adoptar una política de mayor apertura respecto de las transformaciones latinoamericanas. De tal manera que en este análisis de las perspectivas de integración, no se pueden separar las variables exógenas de las endógenas, de la política internacional y de la política latinoamericana en los intentos de unificación regional. (Ver tabla 1).



Tabla 1. Estados Unidos y América Latina

Año	Relaciones con los Estados Unidos	Modelo de desarrollo
1933-1960	Política del buen vecino, escasamente intervencionista	Industrialización autónoma sustitutiva de importaciones. Producción industrial para el mercado interno, empleando sobre todo capitales nacionales.
1960	Crisis de las relaciones interamericanas. La presencia de Estados Unidos adquiere distintas formas, desde la ayuda económica hasta la intervención militar directa o indirecta	Crisis de la sustitución de importaciones. Encuentra límites en la capacidad tecnológica y financiera de los países de la región para producir bienes duraderos o maquinarias. Se produce la “internacionalización” de los mercados nacionales” mediante la instalación de sucursales de las grandes multinacionales industriales.

Fuente: Sánchez, Alfredo, “La integración regional de América Latina: Sus éxitos y fracasos”, AJLAS, Vol. 18 No. 107, 2005.

2.3 Los primeros acuerdos en la década de 1960

2.3.1 La zona de libre comercio (ALALC): El Tratado de Montevideo

El Tratado de Montevideo fue concertado y suscrito por Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay. Los gobiernos signatarios depositaron los correspondientes instrumentos el 2 de mayo de 1961. Los instrumentos de adhesión de Colombia y Ecuador fueron depositados el 30 de septiembre y el 3 de noviembre de 1961. En cuanto a los otros países las ventajas de concesiones especiales ofrecidas a las naciones de menor desarrollo no convencieron a Bolivia a unirse a la Asociación, a pesar de haber participado en las discusiones y negociaciones previas. Su incorporación definitiva sólo se concretó en la reunión de Bogotá en 1967. Mientras que Venezuela lo hizo en 1973, en este caso por causas de política interna.

El Tratado de Libre Comercio constituye en sí un documento legal de considerable alcance, ya que contiene disposiciones encaminadas a la gradual liberación del comercio dentro de la región. Pero al



mismo tiempo se establece asimismo una estructura organizativa, aunque esquemática, un tanto incompleta para llevar a cabo un programa regional de integración económica²⁴.

El mecanismo negociador de ALALC fue más bien cauteloso y gradual. Sus miembros grandes y medianos, habían logrado construir internamente una industria nacional con un criterio proteccionista que prevalecía ampliamente en el continente. Las estructuras industriales de los principales países se superponían en alto grado, y la estrechez de los mercados nacionales impedía un adecuado aprovechamiento de las economías de escala y especialización²⁵.

En este sentido, el objetivo de la ALALC era muy ambicioso, ya que se constituía la creación de una zona de libre comercio en un plazo de 12 años. En este lapso debían eliminarse gradualmente todos los gravámenes y restricciones comerciales entre los países miembros, para lo cual se realizaría una reducción arancelaria del 8% anual hasta alcanzar en 1972 una rebaja total del 96%. Cabe aclarar que sólo en las primeras ocho conferencias se logró avanzar al ritmo establecido, lográndose una baja de los gravámenes del 64%.

En 1969, ante el evidente estancamiento del proceso iniciado, los países de la ALALC firman el protocolo de Caracas, el cual amplía el plazo inicial de 12 a 20 años y establece que la reducción arancelaria pasaría del 8 al 2.9% anual, con esto se trató de superar el obstáculo que representaba la diferencia arancelaria existente entre los países miembros.

Por tanto, el objetivo principal fijado por la ALALC fracasó, debido a que la constitución de una zona de libre comercio, quedó reducida a una zona de preferencias arancelarias. De esta manera en 1980 se firma un nuevo Tratado de Montevideo, el cual crea la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) tema que se verá más adelante.

2.3.2 El proceso de integración de América Central

2.3.2.1 Antecedentes

El programa de integración económica de Centroamérica constituye un esfuerzo de cooperación internacional orientado hacia la superación de los obstáculos que se oponen al desarrollo de cinco países pequeños y dependientes en gran medida para su crecimiento del comportamiento en el mercado mundial de unos cuantos productos primarios como café, frutas tropicales y algodón.

²⁴ Urquidí, V. L. (1960), *“Trayectoria del Mercado Común Latinoamericana”*, México, D.F.: CEMLA, pp.85-115.

²⁵ Wionezek, M. (1964), *La Historia del Tratado de Montevideo*, México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, p.31.



Al iniciarse el programa de integración en 1952, la población total de Centroamérica ascendía a unos 8.5 millones de habitantes en un territorio de cerca de 441,000 km². Esa población estaba creciendo a un promedio anual de 3% hasta acercarse a los 12 millones en 1963. Geográficamente sus habitantes se concentran en torno a las tierras altas y su distribución poblacional guarda escasa relación con los recursos existentes en las distintas zonas de cada país o entre países²⁶.

A comienzos de la década de 1950, la densidad de la población variaba desde un mínimo de 10 habitantes por km² como en el caso de Nicaragua, a un máximo de 122 habitantes por km² en El Salvador. Luego países con cifras intermedias de 35 habitantes por km² en Guatemala, 24 habitantes por km² en Costa Rica y 16 habitantes por km² en Honduras. Estas diferencias son aún más acentuadas entre las distintas zonas del Istmo, lo que determinó que mientras en algunos espacios existe exceso de población, en otros, hay mayor abundancia de recursos naturales, tales como productos agrícolas y forestales²⁷.

Durante la década de 1950 la región Centroamericana experimentó las mismas vivencias que el resto del continente, es decir, la producción industrial aumentó a un ritmo más rápido que el resto de la economía centroamericana, como consecuencia del impulso se generó la limitación de las importaciones desde Europa, durante la Segunda Guerra Mundial y el período posterior a ella. Sin embargo, el proceso de industrialización de sus países se encontraba, al momento de la creación del programa de integración, en una etapa aún muy incipiente en toda Centroamérica. En 1960, la producción manufacturera representaba sólo un 12% del producto bruto para el conjunto de la región centroamericana, y daba ocupación a cerca del 11% de la población económicamente activa (Ver tabla 2).

²⁶ Vacchino, J. M. (1983), *“Integración Latinoamericana”*, Buenos Aires: Editorial Depalma, pp. 85-115.

²⁷ Gordon, L. (1964), *Un nuevo tratado para América Latina*, (Traducido por Andrés Mateo), México, p. 17.



Tabla 2. Indicadores de la dimensión de los mercados en los países de Centroamérica en 1960

País y Región	<u>Producto territorial bruto</u>			<u>Consumo de bienes manufacturados</u>	
	Población total en millones	Total en millones de dólares	Por habitante en dólares	Total en millones de dólares	Por habitante en dólares
Guatemala	3.765	997	265	398	106
El Salvador	2.442	521	213	324	133
Honduras	1.958	378	194	168	86
Nicaragua	1.477	343	232	201	136
Costa Rica	1.206	469	389	251	208
Total C. América	10.840	2.708	250	1.342	124

Fuente: CEPAL (1960): "Suplemento estadístico" del Boletín de América Latina, Vol. VII, números primero y segundo. Compendio Centroamericano.

A las limitaciones estructurales internas propias del Istmo se sumó también la caída de los precios de los productos de exportación, ocurrida entre 1955 y 1962, restando de esta manera a la economía centroamericana su principal estímulo al desarrollo. El valor unitario de las exportaciones de esa región cayó en más de un 25%, representando principalmente por la baja de los precios del café, banano y algodón. Los que en conjunto constituían más del 75% de las exportaciones centroamericanas.

Como resultado de este panorama tan poco alentador, en agosto de 1952 se constituyó el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano. Este comité fue integrado por los ministros de economía de los cinco países con el apoyo de varios grupos de trabajo, y su tarea fue diseñar el programa y términos de la integración económica del Istmo. El país que se excluyó del compromiso fue Panamá, aunque participó con el aporte de algunos técnicos al proyecto, pero sin adherirse formalmente a los instrumentos de integración. En 1963, los presidentes de los seis países del Istmo, expresaron en la Declaración de Centroamérica su propósito de vincular también a Panamá con el programa de integración del Istmo Centroamericano.



2.3.2.2 El Tratado General de Integración Centroamericano (MCCA)

El documento se denomina Tratado General de Integración Centroamericana y que entro en vigor el 4 de junio de 1961 para los países de Guatemala, El Salvador y Nicaragua; el 27 de abril de 1962 para Honduras y el 23 de septiembre de 1963 para Costa Rica. El Tratado establece el libre comercio de todos los productos originarios de los países firmantes. La lista de productos de excepción comprende aquellos artículos para los cuales el libre comercio inmediato podía causar serios desajustes en actividades ya establecidas, o pérdidas importantes de ingresos fiscales. Por dichas razones se establecieron tratamientos adaptados a las características de cada caso.

En el tiempo en se estuvo en pleno vigor el Tratado General de Integración Centroamericano, la supresión de controles cuantitativos y la ampliación de cuotas con preferencias arancelarias entre los países miembros redujeron apreciablemente la importancia de la mayoría de las excepciones. Al mismo tiempo la autonomía alcanzada por los países de la región en cuanto a su comercio recíproco, con respecto al comportamiento del resto de la economía y, de modo particular, de su sector externo constituye el rasgo fundamental de la operación práctica del proceso de integración económica.

2.3.3 La Comunidad del Caribe (CARICOM)

2.3.3.1 Antecedentes

Debido a su pequeño tamaño y sus reducidos recursos, a lo largo del tiempo los países del Caribe siempre han mostrado una elevada motivación por la integración mutua a pesar de los contratiempos sufridos en el pasado. La entidad antecesora de la CARICOM, *Caribbean Free Trade Association* (CARIFTA), entro en vigencia en 1965 con el Tratado de Dickenson Bay. Como lo indica su nombre la Asociación de Libre Comercio impulsaba la liberalización del comercio entre los países miembros. En todo caso, admitía una serie de excepciones para los productos sensibles y las industrias incipientes, que se someterían de modo gradual al proceso de liberalización. Los países de menor desarrollo económico relativo de la agrupación constituyeron una subagrupación, que a partir de 1972 definió y aplicó un arancel externo común (AEC).

En 1973 la totalidad de los países decidió profundizar su integración mutua mediante el Tratado de Chaguaramas, constituyéndose entonces la CARICOM. Este esquema contemplaba, además de la eliminación de los gravámenes al comercio recíproco, el establecimiento de un AEC. Los cuatro países de



mayor tamaño de la comunidad (Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago), procedieron a adoptar de inmediato su AEC.

Los siete Estados de menor desarrollo económico relativo continuaron aplicando el AEC menos elevado que habían adoptado con anterioridad, y en 1981, se convirtieron en la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS). Entre sus logros figuran el uso continuado de una moneda común que heredaron de su pasado colonial, y el establecimiento del Banco Central del Caribe Oriental en 1983.

Tal como aconteció en el Grupo Andino²⁸, los gobiernos propusieron incorporar al esquema comercial un régimen de programación industrial y otro que favoreciera el desarrollo de empresas conjuntas (*CARICOM Enterprise Regime*). El primero fue adoptado en 1985 y preveía la identificación de una serie de proyectos regionales de industrialización para ser asignados entre los países miembros por el Consejo de Ministros. Hacia 1988, la mayoría de los países miembros habían ratificado dicho mecanismo, pero los cambios en las circunstancias determinaron el aplazamiento del esquema de programación industrial, y del Régimen de Empresas. Fue introducido con mayor celeridad un programa de cooperación en el sector agropecuario. Éste apuntaba a crear un mercado regional para determinadas producciones claves, con el objetivo de elevar la seguridad alimentaria de la región. Así se creó la Conferencia del Mercado Común sobre aceites y Grasas, órgano que ha seguido funcionando. Se encarga principalmente de fijar precios para estos productos, de la regulación de su mercado intrarregional y de la facilitación de su intercambio.

La CARICOM se diferencia de los otros esquemas de integración por el énfasis que ha puesto en la cooperación en áreas distintas al comercio exterior. Entre ellas, cabe destacar el sector agropecuario, la energía, el transporte, el turismo y, lo que se ha denominado la cooperación funcional, que cubre áreas como la salud, la educación, los deportes, la cultura, la administración tributaria, el medio ambiente y la protección conjunta de los derechos civiles. El móvil principal para esta clase de cooperación ha sido las exigencias de escala de estas actividades, que suelen superar las disponibilidades de los países individuales. En varias de estas áreas la cooperación ha operado razonablemente bien y permitió la eficiencia en la provisión de los servicios, como es casi la conformación de la Universidad de las Indias Occidentales, con campus en varios países. En otras, los esfuerzos conjuntos no brindaron resultados duraderos, como lo atestigua la disolución de las compañías conjuntas de navegación marítima y aérea.

²⁸ Bloque conformado por Colombia, Chile, Bolivia, Perú y Venezuela, de cual se hablará en las siguientes páginas.



Durante los primeros años, el intercambio mutuo respondió positivamente a los estímulos y se elevó rápidamente por encima de los niveles ínfimos preexistentes. Sin embargo, las secuelas de la primera crisis del petróleo y de la crisis de la deuda externa de principios de los ochenta interrumpieron dicho proceso y causaron un retroceso en lo comercial y un estancamiento en el avance formal del esquema. Los países tuvieron que imponer restricciones a sus importaciones de todo origen y consecuentemente el comercio de la subregión sufrió una reducción de 45% en el período 1982-1986.

2.3.3.2 La conformación de la unión aduanera

En la década de los ochenta, el AEC de la CARICOM, reforzado por numerosas barreras no arancelarias, ejerció una función meramente protectora. Los aranceles se caracterizaban por una gran dispersión, puesto que se aplicaban 16 tipos arancelarios que fluctuaban de 0% a 70%, aunque la mayoría (alrededor del 96%) eran inferiores al 45%. Muchos países se demoraban con la puesta en práctica del AEC, a la vez que surgiera entre ellos cierta preocupación sobre su adecuación para ayudarlo a insertarse de modo dinámico en el comercio internacional. Además de los aranceles, las importaciones que ingresaban a los países miembros del CARICOM estaban sujetas a variadas sobretasas, entre otras la aplicación de derechos de timbre, recargos aduaneros y gravámenes al consumo, en la mayoría de los casos superiores a los aplicados a los productos nacionales.

A partir de 1986 se incrementó gradualmente la disposición de los países de entenderse en el campo de la integración sobre un nuevo precepto. Contribuyeron a ello la recuperación de las economías y una creciente coincidencia en la orientación de las principales políticas económicas de los países, que estaban adoptando reformas de tipo neoliberal. Tal como ocurrió en los otros esquemas de integración en América Latina, fueron los mismos jefes de gobierno que impusieron un nuevo dinamismo al proceso. En su X reunión Cumbre (Gran Anse, Granada, julio de 1989) afirmaron su compromiso de restablecer las condiciones básicas para el funcionamiento del mercado común, fijando enero de 1991 como fecha límite para la entrada en vigor de sus instrumentos básicos:

- AEC
- Libre comercio y,
- Reglas de origen.



Específicamente, acordaron aplicar una reducción gradual de la tarifa máxima del AEC, que debería rebajarse hasta 20%, mediante cuatro fases sucesivas. No obstante, luego se produjeron demoras en la implementación, tanto relativo al AEC, como en cuanto a la liberalización del comercio mutuo.

En los años noventa, el régimen comercial de la CARICOM fue sometido a varias revisiones adicionales. La estructura del AEC de la CARICOM, aprobada por los países miembros a fines de 1992, contemplaba una nueva programación para la reducción gradual de su nivel hasta llegar a un máximo de 20%, con la excepción de los productos agrícolas, a los que se seguiría aplicando un arancel del 40%. La estructura del nuevo AEC terminó siendo bastante similar a aquel del MCCA dado que los insumos y los productos intermedios no producidos en la subregión están exentos de aranceles, mientras que se otorgan niveles máximos de protección a las manufacturas que compiten con la producción nacional.

Debido a los contratiempos surgidos en la instrumentación de las etapas acordadas de las reformas arancelarias, la cuarta y última etapa, prevista originalmente para 1998, todavía no ha entrado en vigor en todos los países²⁹. A los siete países miembros de la OECO y a Surinam los afecta especialmente la merma de recursos fiscales que implica la reducción de los aranceles, mientras que en el caso de los países de mayor desarrollo relativo algunas industrias locales resienten el menor grado de desarrollo. El promedio simple del arancel se ubicaría actualmente alrededor del 10%, aunque la protección efectiva aún puede alcanzar niveles relativamente elevados debido al acentuado escalonamiento inherente a la estructura arancelaria.

Los países pueden seguir aplicando tasas de hasta 40% a las importaciones de bienes agrícolas que cuenten con producción local, conforme al trato especial previsto para el sector. Además, en la práctica algunos de estos productos continúan recibiendo protección adicional debido a la existencia de programas de precios mínimos, gravámenes variables, licencias, cuotas de importación y prohibiciones. Así a mediados de 2001 la Secretaría de la CARICOM constató que cinco países miembros aún aplicaban sobre tasas tarifarias y licencias a la importación de algunos productos especialmente sensibles como los aceites comestibles, el ron, la cerveza y la malta.

La aplicación de esas medidas se explica en parte porque los países prácticamente no han hecho uso de medidas *antidumping*, compensatorias y de salvaguardia, a pesar de contar con normas comunitarias en

²⁹ Las cuatro economías de mayor tamaño de la Comunidad (Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago) y Santa Lucía y San Vicente y la Granadinas ya aplican la Fase IV del nuevo arancel externo común (los datos se refieren a mediados de 2001), ya que la mayor parte de sus aranceles se encuentran entre los límites de 5% y 25%.



estas materias³⁰. De hecho, tan sólo dos países cuentan con un régimen moderno de medidas *antidumping* y éste ha sido utilizado solamente una vez por Barbados. La continuada aplicación de licencias, cuotas y aranceles variables a la importación refleja así la necesidad de seguir modernizando las políticas comerciales de los países³¹.

2.3.3.3 Acontecimientos recientes

En 1997, los jefes de Estado de la CARICOM aprobaron una serie de Protocolos de enmienda al Tratado de Chaguaramas, tendientes a perfeccionar el mercado y economía únicos de la Comunidad. La aplicación de varios de ellos hará posible una apertura mucho mayor de los países al comercio y a las inversiones de los otros miembros de la Comunidad. Estos son el Protocolo III sobre política industrial, el Protocolo IV sobre política comercial, el Protocolo V sobre política agrícola, el Protocolo VII sobre países, regiones y sectores en desventaja, el Protocolo VIII sobre normas de competencia, *dumping*, y subsidios y el Protocolo IX sobre solución de controversias. Todos ellos pueden ser un gran aporte a la política comercial de la Comunidad e influir positivamente en sus políticas externas. El Protocolo II, en cuya aplicación se ha avanzado más, permitirá a los ciudadanos de los países miembros de la CARICOM establecer empresas, prestar servicios y movilizar capital sin restricciones dentro de la subregión. La mayor integración de los mercados de factores, que probablemente traerá aparejada la aplicación de este protocolo, facilitará una mejor asignación de recursos en el Caribe y reforzará la capacidad de los países para absorber shocks externos y responder a éstos con mayor eficacia. Con todo, el comercio intrarregional de la Comunidad ha crecido más rápidamente que sus exportaciones totales y alcanzaría

³⁰ El Tratado de Chaguaramas que dio origen a la CARICOM estipula un régimen de salvaguardias que los países pueden invocar con respecto a importaciones provenientes de otros miembros. El artículo 28 del Anexo del Mercado Común permite a un Estado miembro introducir restricciones cuantitativas con el objetivo de proteger su balanza de pagos. El artículo 29 otorga esta misma facultad si una industria tropieza con grandes dificultades debido a una reducción sustancial de la demanda interna o al aumento de las importaciones desde otros Estados miembros, como resultado del establecimiento del Mercado Común. Finalmente, la sección 3.1 del Artículo 56 estipula salvaguardias especiales que favorecen a los países menos avanzados. No se dispone de información sobre el uso reciente de estas medidas. El Protocolo VIII sobre normas de competencia, *dumping* y subsidios enmienda el Tratado original, al redefinir estas materias. Ha sido firmado por 11 países miembros que han declarado su aplicación provisional.

³¹ Con respecto a lo último, una publicación del Banco Mundial estima que las políticas comerciales de la CARICOM, en su actual configuración, no llevan a incrementos de la productividad, sino que brindan protección a intereses particulares. La publicación crítica en especial el alto nivel y la gran dispersión de los aranceles y el considerable uso de restricciones cuantitativas y de licencias discrecionales. Agrega que los países puedan lograr una significativa liberalización mediante la eliminación de las restricciones no arancelarias, sin que ello implique la pérdida de ingresos fiscales (Finger, J. Michel, Francis Ng e Isidro Soloaga, 1998, pp. IV y 4).



en la actualidad entre 18% y 19% de éstas, siendo el mercado subregional particularmente importante para las economías más pequeñas y para la colocación de manufacturas livianas (Tabla 3).

Tabla 3. CARICOM*: Exportaciones intrasubregionales, intrarregionales y totales (en millones de dólares y participación porcentual)

	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Intrasubregional	514	769	850	869	940	983	1276
Intrarregional	640	1,113	1,149	1,203	1,252	1,342	1,794
Mundo	4,345	4,987	5,115	5,071	5,048	5,154	6,615
CARICOM/ALC **	80.4%	69.1%	74.0%	72.2%	75.1%	73.3%	71.1%
CARICOM/Mundo	11.8%	15.4%	16.6%	17.1%	18.6%	19.1%	19.3%

Fuente: CEPAL/DCII sobre la base de cifras oficiales, según la CUCI Rev.2.

*Incluye: Bahamas, Barbados, Granada, Jamaica, Trinidad y Tobago, Suriname

**América Latina y el Caribe (ALC)

En la reunión de San Vicente y las Granadinas de julio del 2000, los jefes de Estado de la CARICOM aseguraron que el marco legal básico del mercado único de la CARICOM estaría completo cuando todos los protocolos se integrarían al tratado revisado³². Resolvieron también que en ese mismo lapso todos los países miembros firmarían el acuerdo que establece la Corte de Justicia del Caribe (*Caribbean Court of Justice*). Esta iniciativa prevé su pronta puesta en marcha con sede en Trinidad y Tobago. La Corte tendrá facultades para asumir un papel crucial en el perfeccionamiento del mercado único de la CARICOM, ya que servirá como tribunal regional para la interpretación de las disposiciones del tratado revisado de la Comunidad, y como corte regional de apelaciones.

Con respecto a las negociaciones en el ALCA³³, los jefes de Estado confirmaron en esta ocasión la importancia de seguir presentando una posición unificada por medio del Mecanismo Regional de Negociación (*Regional Negotiating Machinery*) y de asegurar que no se diluyeran los tratamientos favorables de que gozan actualmente los países del Caribe, como la exención de derechos aduaneros a la

³² La fecha indicada en ese momento fue fines del 2000. Información más reciente indica que el Protocolo II ha sido firmado por todos los países miembros y se encuentra en aplicación provisional. Lo anterior comprende la negociación de programas realistas para remover las restricciones que fueron notificadas. El Protocolo IV ha sido firmado por 13 de los países miembros e igualmente se encuentra en aplicación provisional. Los demás Protocolos mencionados se encuentran en una situación parecida, en el sentido que han sido firmados por prácticamente todos los países que han declarado su aplicación provisional. (Secretaría de la CARICOM, 2001).

³³ Área de Libre Comercio de las Américas, proyecto nacido en la Cumbre de las Américas en Miami en 1994, y del cual se detallará más adelante.



mayoría de las exportaciones hacia Estados Unidos. Este Mecanismo es único en el hemisferio y, juntando los escasos recursos de que la región dispone, se ha tornado en un instrumento muy útil para alcanzar resultados mejores en las negociaciones comerciales con terceros países.

Ahora bien, en la Reunión Cumbre de la CARICOM en Nassau en julio de 2001, se reconocieron con aprecio a las diversas instancias que habían colaborado en complementar la revisión del Tratado de Chaguaramas mediante la incorporación de los nueve Protocolos. Se comprometieron además a ajustar las respectivas legislaciones nacionales al nuevo marco legal comunitario.

En síntesis, se puede apreciar tres intereses predominantes entre los países de la CARICOM: Avanzar hacia la profundización del proceso de integración, hacia su ampliación, y hacia el mejor aprovechamiento del poder negociador del Mecanismo Regional de Negociación. Las diferentes prioridades de los países individuales están influidas por sus percepciones acerca de las posibilidades que ofrecen la globalización y la apertura de los países, las que tienen como corolario la adopción de velocidades distintas para implementar los acuerdos del mercado y economía únicos.

2.3.4 El Pacto Andino

2.3.4.1 Antecedentes

El proceso se inició en 1969, período caracterizado por una mayor presencia en el continente de la influencia de la corriente tercermundista, por una creciente intervención del Estado en la economía de los países y por la falta de inversión externa producto de la desconfianza del inversionista en áreas como América Latina. Al mismo tiempo, las perspectivas favorables para el proceso de integración bajo el seno de la ALALC se habían esfumado, y como una respuesta espontánea al descontento surgen las alternativas subregionales, como el Grupo Andino y la Cuenca del Plata.

Este Acuerdo fue una expresión de rebeldía de los países andinos, incluidos entre el grupo de los medianos y pequeños de la ALALC, todos ellos insatisfechos con los resultados y las perspectivas de ese esquema integracionista. A la visión crítica se sumó una revalorización de la condición de países de la región andina y del significado de la integración como instrumento para lograr un desarrollo sostenido, equilibrado y autónomo.

La idea central era crear un proceso de integración económica regional con diferentes niveles de compromiso. Sin embargo, después de pasada una década de la firma del Acuerdo de Montevideo, la



impaciencia por un lento ritmo de la integración, llevó a Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú a establecer en forma unilateral el Pacto Andino (1969), acuerdo que propiciaba un nuevo marco comercial intraandino. En el caso de Venezuela, como país geográficamente andino, se incorporó al pacto sólo a partir de 1973.

Este nuevo acuerdo comercial pretendía establecer un real mercado común, superando por lo tanto el alcance de las propuestas de unión aduanera y de una zona de libre comercio. La política industrial común y su correspondiente programación, así como la simultánea introducción de mecanismos de redistribución de los beneficios con la integración entre países miembros, definían una clara señal de avanzar hacia objetivos de integración más auspiciosos.

Varios fueron los convenios que se firmaron durante el primer quinquenio de funcionamiento del Pacto Andino, con el objeto de expandir el proceso de integración a los campos de la educación, la ciencia y la tecnología y a manera de ejemplo se pueden citar: El Convenio Andrés Bello (1970), de salud (Convenio Hipólito Unanue, 1971), y socio-laboral (Convenio Simón Rodríguez, 1973). En definitiva, fue en este período cuando el Pacto Andino avanzó aunque de manera lenta pero superando las múltiples limitaciones de los países miembros.

2.3.4.2 Fracaso del Pacto Andino: Geografía y economía

En la segunda mitad de la década de 1970 nacieron las principales dificultades internas del Pacto Andino, originadas por las fuertes diferencias de desarrollo macroeconómicas entre algunos países miembros y los serios problemas de otros, para solucionar su balanza de pagos. Conjuntamente con el inicio de la crisis de la demanda externa de los productos del Grupo Andino, el proceso se detuvo durante la década de 1980, incluso hubo un retroceso en materia de liberalización económica.

El Pacto Andino enfrentó también múltiples problemas relacionados con su escasa integración física como consecuencia de los accidentes geográficos del área y la falta de recursos financieros para emprender un programa de desarrollo en infraestructura de los países miembros, en particular la carencia de vías de comunicación. En lo político las persistentes disputas fronterizas de algunos de sus miembros, terminó por provocar graves desacuerdos y desconfianza entre los países firmantes del Pacto. Junto con estas dificultades de carácter global, Chile, país que había liberalizado unilateralmente su economía, abriendo sus fronteras a la competencia comercial, se negó a aceptar la nueva propuesta de



aranceles externos comunes, que tenían un sello proteccionista por lo que decidió abandonar el Pacto Andino en 1976.

Pero el golpe de gracia provino desde afuera, con el estallido de la crisis financiera internacional de 1982, al cerrarse bruscamente las fuentes externas de financiamiento para América Latina y otras regiones subdesarrolladas. Entonces a las restricciones macroeconómicas y sectoriales cada vez mayores que mostraba el esquema de sustitución de importaciones, Convertido en el patrón regional de política económica en el período anterior a la crisis, se unió también la necesidad de generar saldos favorables en la balanza comercial, para lo cual los países adoptaron medidas restrictivas para sus importaciones.

2.4 El regionalismo abierto a partir de 1990

La integración latinoamericana de los años noventa se encuadra en la estrategia del regionalismo abierto, plenamente compatible con el aperturismo de las naciones y el transnacionalismo de las empresas. El resultado fue una proliferación de acuerdos e iniciativas alentadoras, ya que permitió a los países superar muchas décadas de retórica y frustración en estas materias³⁴. La revitalización de la integración y cooperación no sólo se demuestra por la renovación de los antiguos esquemas o el surgimiento de acuerdos de libre comercio, sino que la apertura posibilitó a los países latinoamericanos poner en marcha nuevas formas de cooperación, en áreas tan diversas e impensadas durante los años sesenta, como el desarrollo de infraestructura, la integración energética, la integración física, la utilización de recursos naturales compartidos, el desarrollo tecnológico, la industria bélica y la concertación de política exterior³⁵.

En lo económico, la adopción de paquetes de reformas neoliberales trajo una nueva convergencia respecto de políticas de crecimiento destinadas a corregir los aspectos básicos del proceso de desarrollo, es decir, como reducir el déficit fiscal público y externo, como detener la inflación y lograr una estabilidad macroeconómica. Todas estas medidas ayudan a explicar el nacimiento de una nueva fase en el proceso de integración latinoamericana iniciada ya a fines de 1980, bajo una conducción teórica

³⁴ El-Agraa, A. (1997), *“Regional Integration in Latin America since 1985: Open regionalism and globalization”*, en *Economic Integration Worldwide*, Basingstoke: MacMillan Press, p. 134.

³⁵ Bouzas, R. (1998), *“América Latina en la economía internacional: Los desafíos de una década perdida”*, *Pensamiento iberoamericano*, No. 13, enero-julio, pp. 31-48.



diferente y con nuevas formas de funcionamiento³⁶. El paquete de reformas neoliberales, aplicadas por la mayor parte de los países del continente, contribuyó a un aumento importante de las exportaciones en la región, apoyados siempre por un potencial de recursos naturales y una disponibilidad de mano de obra barata. Estas medidas equipararon la balanza de pagos en los países, estabilizó el valor de la moneda nacional, y lo más importante para la población fue controlar el proceso inflacionario.

2.5 La nueva visión de Estados Unidos

A comienzos de la década de 1990, más de la mitad de la inversión extranjera que ingresaba al continente era de procedencia norteamericana. Conviene destacar que esta situación variaba considerablemente de un país a otro, tanto en términos de comercio como de inversión. En un comienzo, la ventaja comparativa en términos de distancia favoreció un mayor flujo comercial a Estados Unidos y Canadá, con respecto a la ubicación de otros mercados internacionales, los que se fueron abriendo paulatinamente. La menor proporción de inversión norteamericana era compensada por una mayor participación de capitales europeos o latinoamericanos. Hay que agregar también que en esta materia existen diferencias entre los países en cuanto a las reglas discriminatorias sobre la inversión, situación que para algunos inversionistas parecen poco atractivas para sus intereses³⁷.

Con estos antecedentes estadísticos el presidente de Estados Unidos, George Bush anunció en 1990 el inicio de la negociación de un acuerdo de comercio preferencial con México. Al mismo tiempo, Canadá teniendo ya un acuerdo bilateral y temiendo quedar marginado aceptó que las negociaciones fueran trilaterales, con lo que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), quedó listo para su ratificación en 1993. Correspondió finalmente a la administración del presidente B. Clinton el período de ejecución del Tratado, el 1 de enero de 1994. El apoyo recibido por ambas cámaras del congreso estadounidense pareció indicar que se abría un nuevo capítulo en materia de acuerdos de comercio preferencial con América Latina³⁸.

³⁶ CEPAL (1990), *"Perspectivas de las relaciones económicas entre América Latina y la Comunidad Europea en los noventa"*, Informe del Seminario sobre Perspectivas de las Relaciones Económicas entre América Latina y la Comunidad Europea, Santiago: CEPAL, pp. 1-17.

³⁷ CEPAL (1990), *Evolución y Perspectivas del Comercio y las Inversiones Intra-regionales*, Santiago: CEPAL, p. 10.

³⁸ Gwynne, R. and C. Kay (eds.) (1999), *Latin American Transformed: Globalization and Modernity*, London: Arnold, London, p. 19.



Esta nueva postura integracionista del gobierno estadounidense fue ratificada por el presidente Clinton, quien siguió comprometido, con impulsar el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), con el respaldo de todos los demás países presentes en la Cumbre de Miami (1994), el único ausente fue Cuba.

Desde la perspectiva de Estados Unidos la culminación de las negociaciones del ALCA, fortalecería aún más los lazos económicos y tal vez políticos, entre los países latinoamericanos y Estados Unidos y, a la vez, este último lograría reducir drásticamente las aspiraciones de mayores vínculos comerciales de la región con la Unión Europea.

2.6 Acuerdos regionales de integración a distintas escalas geográficas

En los últimos años se ha avanzado más en la integración real de las economías latinoamericanas que durante las tres décadas anteriores. En este sentido se pueden identificar, tres tipos de acuerdos destinados a liberalizar el comercio. En primer lugar, existen cuatro acuerdos de integración *subregional*: Mercado Común Centroamericano (MCCA), Comunidad Andina (CAN), Comunidad del Caribe (CARICOM) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). De todos ellos, el MERCOSUR es el más reciente y reúne a los países con economías más desarrolladas para la realidad del continente, aunque todos los acuerdos son expresiones de un regionalismo abierto.

En segundo lugar, los *acuerdos bilaterales* incluidos los suscritos en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). En tercer lugar, existen compromisos de *liberalización del comercio* suscritos entre grupos de países, particularmente entre los miembros del MCCA y México, entre los países centroamericanos más Colombia y Venezuela, entre los miembros del Caribe y Venezuela, y entre Chile y Centroamérica³⁹.

En un análisis comparativo de los diversos acuerdos de integración, se puede observar que a partir de 1990 aumentó la importancia relativa de los acuerdos siempre bajo el principio de liberalización del comercio.

³⁹ CEPAL (1998), “La inversión extranjera en América Latina y el Caribe”, Informe 1998 (LC/G.2038-P), Santiago, pp. 41-43.



Esta situación se aprecia más claramente en tres medidas principales:

- En la ampliación del universo de productos a los que se aplica la desgravación arancelaria. Proceso en el que las negociaciones se concentran en la lista de excepciones y no en las listas de productos cuyo comercio se liberalizará.
- En la desgravación arancelaria total, que se refleja en la adopción de un programa que debe conducir gradualmente a una eliminación de aranceles.
- La posible eliminación de las restricciones arancelarias.

2.6.1 Los acuerdos bilaterales

Las relaciones bilaterales de comienzos de los ochenta fue el primer paso dado por los países de la región en términos de integración bajo el compromiso de liberalizar su comercio. A un nivel de países esta condición puede variar notablemente según el grado de apertura y de liberalización comercial adoptado por los países. En general, se puede afirmar que la incidencia de las preferencias tiende a ser menor en los países llamados pequeños, mientras que en los países con una proporción más alta, como Brasil, ocurre exactamente lo contrario⁴⁰.

2.6.2 Los acuerdos subregionales

Los acuerdos subregionales tienen posiciones e intereses bastante distintos a los bilaterales. Estos presentan un modelo de regionalización de naturaleza intergubernamental y supranacional; con objetivos de integración económica, política y social; y abarcan temas económicos (desde el intercambio libre de bienes y servicios, y de los llamados nuevos temas entre los países miembros, hasta la constitución de una unión económica y monetaria), políticos (por ejemplo, democracia y proyectos de unidad política), y sociales (por ejemplo, circulación de personas, educación, etc.).

2.6.2.1 La Comunidad Andina

El 26 de mayo de 1999 se cumplieron treinta años de la firma del primer Acuerdo de Cartagena, que dio inicio al proceso de integración andino. Desde esa fecha hasta hoy las políticas de apertura económica, adoptadas por los países en el marco de sus procesos de ajuste, han determinado un nuevo y decisivo impulso integrador al área andina. Una vez resuelta esa dicotomía, y robustecido el proceso

⁴⁰ Bulmer-Thomas, V. (1998), *“La historia económica de América Latina desde la independencia”*, (Traducido por Mónica Ultrilla de Neiva), México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, pp. 220-222.



democrático, la integración andina cobró en 1999 un nuevo dinamismo, se superó el alejamiento temporal de Perú, producido por diferencias en el esquema arancelario, lo que ha significado para Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, un fuerte incremento en la dinámica comercial de los cinco países miembros, todo esto ocurrido a partir de mediados de la década de los ochenta.

Esta situación también se manifiesta políticamente en una nueva estructura institucional, por lo cual la agenda comercial se ha vuelto más dinámica, y al comercio de bienes, se ha sumado también la liberación progresiva de los servicios y en el plano interno, se ha resuelto llevar adelante una política exterior común, que permitirá a los cinco países andinos fortalecer unidos su capacidad de acción internacional⁴¹.

Geográficamente el potencial territorial de la nueva Comunidad Andina representa unos 4,700,000 km², sin contar los espacios marinos. En términos demográficos a mediados del año 2000 tenía una población de consumo aproximada de 111 millones de habitantes⁴².

Las características más importantes del funcionamiento de esta renovada subregión andina son: La drástica reducción de la reglamentación establecida en el periodo anterior, la asignación de un papel preponderante al mercado, eliminando o reduciendo al mínimo posible la intervención estatal, al igual que las políticas sectoriales antes aplicadas y, la eliminación de las cláusulas de tratamiento preferencial para los países de menor desarrollo relativo. (Tabla 4).

Tabla 4. Exportaciones intracomunitarias de los países miembros, 1996 a 1998
(En millones de dólares)

PAISES	1996	1997	1998
Bolivia	270	251	241
Colombia	1,839	2,115	2,130
Ecuador	428	636	540
Perú	418	515	468
Venezuela	1,750	2,111	1,953
Comunidad Andina	4,705	5,628	5,333

Fuente: Comunidad Andina (1999), Secretaría General

⁴¹ Aninat, A. (1992), "La institucionalidad en el Grupo Andino", Santiago: CEPAL, División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento, pp. 3-27.

⁴² www.propref@prb.org (2001), Información Estadística, p. 32.



2.6.2.2 El Mercado Común Centroamericano (MCCA)

A partir de 1991, cuando la integración del área tuvo un vuelco trascendental, en ese momento los mandatarios de cada país decidieron avanzar hacia la constitución de una subregión integrada para alcanzar una gran comunidad centroamericana. Esta nueva iniciativa se materializó con la firma del Protocolo de Tegucigalpa en Honduras, creándose el marco institucional para fortalecer la democracia y el desarrollo de la región, conocido como el Sistema de Integración Centroamericano (SILA).

En el ámbito territorial, con una superficie de 541,561 km², Centroamérica tiene una posición geográfica envidiable, constituyendo un puente natural entre la masa continental norte y sur de América, y es un paso natural entre el Océano Atlántico y el Océano Pacífico. El significado estratégico de esta ventaja geográfica es que Centroamérica se encuentra precisamente en el centro del cruce del mayor intercambio económico del comercio mundial, esto es, entre la Unión Europea, Asia (Japón, Corea y países del sureste asiático), el NAFTA y el resto de Latinoamérica.

Hacia finales de 1997, Centroamérica tenía una población aproximada de 31 millones de habitantes, con una densidad que variaba de 34 hab/km² en Nicaragua, a 292 hab/km² en El Salvador. A mediados del año 2000 la población centroamericana era de 35.5 millones de habitantes⁴³. El Producto Interno Bruto en ese mismo año, fue de unos 45 mil millones de dólares, cifra que en términos comparativos es superior a la de Perú.

El mayor aporte que la zona de libre comercio centroamericana ofrece al mercado internacional son sus productos tradicionales, todos de origen primario y vinculados a la agricultura, los cuales tienen una fuerte variabilidad en términos de precios, lo que en cualquier momento puede poner en peligro los acuerdos previos. En los últimos cinco años, países como Costa Rica se han convertido en centro de localización de industrias externas vinculadas al rubro de las comunicaciones, aportando de paso un volumen importante de divisas al desarrollo del país.

2.6.2.3 El Mercado Común del Sur (MERCOSUR)

Con los antecedentes de las experiencias poco exitosas de la ALALC y de la ALADI (1960 y 1980), Argentina y Brasil decidieron iniciar las conversaciones de un proceso de integración bilateral que luego fue ampliado a Uruguay y Paraguay con la firma del Tratado de Asunción, constitutivo del Mercado

⁴³ www.propref@prb.org (2001), Óp. Cit. p. 17.



Común del Sur. La idea de crear un MERCOSUR fue entendida como un medio para que sus Estados superen las dificultades estructurales y puedan salir a competir con un mundo globalizado. El eje propuesto para la integración fue principalmente económico⁴⁴.

Esta proposición de un Mercado integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, representa en conjunto casi el 60% de la superficie de América Latina, es decir, unos 11.88 millones de km². La mitad de la población del continente 216.7 millones de habitantes⁴⁵, y en términos de ingreso dichos países suman el 50% del PIB de la región. La presencia de este sólido bloque en términos territoriales, de población y de PIB le confiere en consecuencia, una enorme importancia a la región en términos de consolidar una nueva política de relaciones entre los países del continente⁴⁶.

Los acuerdos bilaterales acordados entre Argentina y Brasil y contenidos en la Declaración de Iguazú de noviembre de 1985, se pueden considerar históricamente como el origen del MERCOSUR y son la base de un nuevo tipo de integración en el continente. Esta iniciativa coincidió con el proceso de cambios de estrategia económica de estos países (plan austral en Argentina y el plan cruzado en Brasil) y, con una mayor apertura comercial entre ambos. En definitiva se dieron las mismas condiciones de apertura y ordenamiento económico que marcó el crecimiento del continente a partir de la década de los noventa⁴⁷.

Las reuniones encaminadas a consolidar la integración subregional, se sucedieron regularmente hasta que en noviembre de 1988, cuando se firmó en Buenos Aires, el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo. Este tratado comprendía una serie de acciones encaminadas a estrechar vínculos sectoriales y liberalizar un amplio universo arancelario. En 1990, se avanzó en la materialización del mismo y se firmó el acta de Buenos Aires, que fijaba un plazo de cinco años, para eliminar las barreras al comercio recíproco y el establecimiento de una unión aduanera en un período de diez años.

El tratado incluye también preferencias otorgadas a Paraguay y Uruguay por razones de sus reducidos tamaños de mercado, y los socios del MERCOSUR se comprometen a mantener los compromisos de los

⁴⁴ Chudnovsky, D. y F. Porta (1995), *“Antes y después de la Unión Aduanera del Mercosur: Prioridades de Política”*, Conferencia presentada en Iguazú, Mercosur, septiembre, p. 14.

⁴⁵ www.propref@prb.org (2001), Óp. Cit. p17.

⁴⁶ Calderón, A. y Z. Vuduzek (1997), *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe: Un panorama*, Madrid, España, p. 6.

⁴⁷ Ministerio de Relaciones Exteriores/C. Internacional y Cultura (1994), *“Síntesis de los resultados de Ouro Preto”*, Buenos Aires: Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales, pp. 110-120.



Estados miembros de la ALADI, a la vez que se establece la celebración de consultas permanente, siempre que se negocien esquemas más amplios de desgravación con otros países de la ALADI⁴⁸.

Chile se asoció al MERCOSUR en junio de 1996, en la reunión de San Luis, Argentina, y su incorporación entro en vigencia el 1 de octubre de ese mismo año, mediante la suscripción de un acuerdo de libre comercio con esa entidad. La incorporación plena fue descartada en un principio, debido a las diferencias entre los aranceles externos del MERCOSUR y Chile, y a la voluntad chilena de conservar su libertad de negociación individual con terceros países. Sin embargo, la vinculación de Chile al MERCOSUR no se restringe sólo al plano comercial, en lo territorial tiene un fuerte sentido político y estratégico, cuyos primeros resultados se manifiestan, además de lo económico, en un acercamiento político militar y cultural entre Chile y Argentina⁴⁹.

Bolivia, siguió también el camino de la negociación de un acuerdo de libre comercio con el MERCOSUR, iniciativa que entró en vigencia en marzo de 1997. Cabe destacar que este país no pierde su condición de miembro pleno del Pacto Andino.

A una escala continental hay que señalar que varios países latinoamericanos, como Venezuela que se están preparando para negociar con éxito acuerdos de asociación con el MERCOSUR, parece estar consolidándose este como el principal polo de integración económica de América Latina.

2.6.2.4 El Grupo de los Tres

El primer acercamiento entre los tres países se inició el 13 de junio de 1994, con la firma del Tratado de Libre Comercio suscrito por los gobierno de Colombia, México y Venezuela (éste último, dejó de ser miembro desde 2006), el cual entró en vigencia el 1 de enero de 1995, éste constituye sin duda un importante paso hacia el fortalecimiento de las relaciones entre los tres países, así como también para el proceso de integración de América Latina.

Una característica fundamental de este tratado subregional es el tratamiento asimétrico entre los países participantes, particularmente en cuanto al comercio de bienes, quedando establecidos en el programa de liberación distintos elementos a través de los cuales México, otorga beneficios especiales, destacando

⁴⁸ Nicoletti, R. (1999), *Identidad y futuro de MERCOSUR: Por una identidad fundada en valores*, Buenos Aires: Editorial Lugar, p. 24.

⁴⁹ Izam, M. (1997), *Evolución, Análisis y Perspectivas del Mercado Común del Sur*, (LC/R 1706), Santiago: CEPAL, p.21.



entre ellos, la extensión a Venezuela de la preferencia arancelaria regional suscrita por Colombia y México.

Históricamente y por razones de cercanía geográfica e importancia estratégica, tradicionalmente México ha tenido una política de mayor acercamiento con América Central, mientras que Venezuela puso más énfasis en el espacio del Caribe. Sin embargo, ambos países mantienen una relación con las dos subregiones, que supera la simple cooperación comercial y tiene su máxima expresión en el Acuerdo de San José en materia energética.

2.7 Los acuerdos regionales

Los nuevos sistemas de integración, como el MERCOSUR y NAFTA recordando que éste último no es parte de la integración latinoamericana; tienen incluso mejores perspectivas pues su estructura toma más en cuenta las nuevas circunstancias y hay pocos o ningún impedimento como herencia del pasado. Sin embargo. No puede ocultarse que la integración regional es un asunto difícil para los países de América Latina. La región no tiene una solidez económica propia y depende del comportamiento de variables exógenas, que el continente no puede controlar. Así, la posibilidad de adoptar un arancel externo común que conduzca a la larga a un mercado único, se ve todavía muy lejana. Esta situación exige ciertos compromisos que cumplir, que son necesarios para una armonización cambiaria de todos los países comprometidos, lo que implica finalmente la unión monetaria.

América Latina ha logrado una maduración política y económica y no está exenta a las dificultades que estos procesos de integración conllevan. Aunque los intentos populistas de comienzos de 2001 en algunos mandatarios y líderes populares, pueden abrir un nuevo frente político en el agitado camino a la democracia del continente.

Sin embargo, a pesar de todas estas evidencias, la región parece reunir geográfica y espacialmente todos los requisitos (extensión territorial, amplios litorales, clima, recursos naturales, demografía, zonas urbanas, comercio intrarregional, etc.), para alcanzar una integración económica a escala continental. Las cifras apoyan esta afirmación, las exportaciones totales de 1995, incluidos los países del Caribe y América del Norte, ascendieron a 927 mil millones de dólares de los cuales 509 correspondieron a exportaciones hemisféricas, es decir, a otros mercados del continente.



2.7.1 La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)

La Asociación Latinoamericana de Integración es el más antiguo y amplio foro de integración promovida en América Latina. Sus orígenes se remontan a 1960, con la creación de la ALALC, que fue modificada veinte años después por el Tratado de Montevideo de 1980 (TM80), dando como resultado el nacimiento de la ALADI. Su propósito es establecer un proceso de integración teniendo como objetivo, sin compromiso de fecha, la constitución de un mercado común latinoamericano.

En este sentido, cabe mencionar que la ALADI es una continuación de la ALALC, pero con cambios importantes, ésta nueva asociación reconoce las diferencias económicas existentes entre los países miembros y, en consecuencia, establece una lista de excepciones que favorece a las naciones del menor desarrollo económico.

También, transformó, el programa de libre comercio multilateral de la zona de libre comercio en un área de preferencia económica. Los mayores éxitos de la asociación fueron los acuerdos bilaterales y no así los múltiples; en términos globales, el impulso liberalizador perdió fuerza a pesar de estos esfuerzos. La crisis económica que afectó a los países miembros de la ALADI limitó el intercambio intrarregional como consecuencia de los problemas de financiamiento, la caída del nivel de actividad y por la necesidad de reducir importaciones a fin de expandir los superávits comerciales, durante el periodo 1980-1985.

Por lo acontecido, los países miembros restringieron los éxitos de la liberalización comercial, ya que la mayoría los países centraban sus estrategias de desarrollo en procesos de sustitución de importaciones.

Corresponde a la década de los noventa que la integración entre los países de la ALADI ha asumido un verdadero dinamismo, presentando avances cualitativos de gran importancia en la dirección de cumplir los objetivos del TM80. Esto se debe en gran parte a la flexibilidad del Tratado de Montevideo de 1980, por el cual el proceso de integración de la ALADI está pasando por una revisión conceptual e instrumental que se refleja en nuevas modalidades de negociación, celebración de acuerdos y concertación de acciones de cooperación que le ha imprimido un nuevo dinamismo, y al mismo tiempo la ha renovado y revitalizado⁵⁰.

En efecto partir de 1991 los organismos políticos de la ALADI, han adecuado las orientaciones del concepto de integración, en el sentido de colocarla todavía como un instrumento para ayudar al

⁵⁰ Gana, E. (1993), *Una aproximación para estimar los efectos del Mercado de la ALADI sobre las exportaciones de los países miembros*, Santiago: CEPAL, p. 16.



desarrollo económico, social y político de los países miembros. La integración con su flexibilidad y su articulación de procesos parciales, pasó a ser considerada como un medio para los propósitos de los países miembros, en el sentido de la diversificación de relaciones económicas internacionales y para servir como importante punto de apoyo para las actividades productivas de esos países. Los países miembros de la ALADI mediante declaraciones y decisiones en sus foros regionales han renovado su concepción política de la integración atribuyéndole funciones de apoyo en el enfriamiento de los desafíos derivados de las circunstancias propias mundiales. La ampliación de mercados externos mediante la liberación mutua del comercio, pasa a ser un elemento inherente del entendimiento de las funciones de la integración⁵¹.

Los resultados hasta ahora son alentadores y los países miembros han logrado entre 1990 y 2000, un mayor grado de participación de la inversión extranjera directa que llega a la región. Al mismo tiempo, las posibilidades de acuerdo comercial han dado paso a la creación de espacios geográficos, culturales y políticos de los países, a través de diferentes acuerdos subregionales, ya mencionados anteriormente.

2.7.2 El Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)

En la Cumbre de las Américas de 1994 los jefes de Estado presentes se comprometieron a preservar y fortalecer la democracia, promover la prosperidad a través de la integración y el libre comercio, erradicar la pobreza y la discriminación y garantizar un desarrollo sustentable. En el tema referido al comercio e integración, los jefes de Estado. Resolvieron iniciar de manera inmediata la construcción de un *Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)*, estableciendo como plazo máximo para concluir las negociaciones en 2005.

Gran parte de las expectativas suscitadas por el ALCA se originan en la constatación de que el nuevo consenso ideológico que acerca las posiciones de política económica de los países del hemisferio, pueden favorecer las conversaciones. Al mismo tiempo la desaparición de los conflictos derivados de la Guerra Fría terminaron por impulsar exitosamente esa iniciativa. En realidad, estos antecedentes si bien son una condición necesaria, no son suficientes para alinear todas las posiciones en un mismo camino. Sin embargo, Estados Unidos no ha dejado de lado esta iniciativa, y durante la gira del presidente Clinton

⁵¹ Heirman, J. (1994), *"Dinámica y cambio estructural del comercio en la ALADI"*, Pensamiento Iberoamericano, No. 26, pp. 5-21.



(1997), por Venezuela y Brasil, mantuvo en su agenda la idea de intensificar un nuevo acercamiento con el propósito de ratificar un compromiso formal de integración hemisférica en 1998.

Aunque en lo meramente económico, desde la perspectiva de Estados Unidos, las cifras de su comercio con los futuros socios del ALCA no son muy contundentes como para apostar a una gran importancia de ese proyecto y frente a muchas de las prioridades que ofrece el escenario internacional. En efecto América Latina, incluyendo al Caribe, absorbe un 19.5% de las exportaciones estadounidenses, y el 15% de sus importaciones totales, mientras que en 1950 estos porcentajes eran de un 27.9% y 43.1% respectivamente. En otras palabras, en un sentido estrictamente comercial el ALCA se habría justificado más en la década de los cincuenta que ahora.

Mientras que en lo político, siempre desde la perspectiva de Estados Unidos, la nueva relación hemisférica producto de la globalización económica y de las ausencias de conflictos ideológicos, contribuye a una agenda coherente con los objetivos norteamericanos en cualquier zona del planeta. Esto es, luchar contra el narcotráfico y la corrupción, control de las migraciones, derechos humanos, democracia y protección al medio ambiente.

Desde la perspectiva de Estados Unidos, los márgenes de negociación del ALCA constituyen sólo una pieza del mapa de dimensión mundial, que permitiría ampliar su acceso a los mercados hemisféricos, eliminar o al menos reducir la desviación de comercio e inversión, que implican los actuales esquemas de integración subregional. Mejorar las normas de protección intelectual y de trato a la inversión extranjera en el hemisferio, como también comprometer a los países del continente a profundizar sus actuales políticas económicas. Desde la perspectiva latinoamericana, en cambio, resulta difícil hacer un inventario similar de potenciales logros, en términos de un mayor acceso al mercado consumidor de Estados Unidos. En efecto, los niveles arancelarios actuales son muy bajos, y de todos modos, la gran mayoría de los productos de la región ya entran libres de aranceles, mediante mecanismos preferenciales existentes.

En cambio un paso favorable para los países del continente sería lo referente a la legislación comercial de los estadounidenses que imparten, unilateralmente en algunas exportaciones de la región, a través de sanciones y barreras arancelarias para productos comerciales mucho más amplias y discrecionales que las normas usuales de otros países.



Finalmente en lo que respecta a los obstáculos de carácter económico para la formación del ALCA, existen cuatro aspectos principales sobre los cuales están centrados los temas a discutir en las próximas reuniones de trabajo:

- En primer lugar, el impacto en la producción local que pueda tener la eliminación de la protección frente a la competencia de los productos de Estados Unidos y Canadá. La intensidad de este obstáculo dependerá esencialmente del grado de avance tecnológico y de competitividad de la producción local, de la gradualidad con que se supriman las barreras y de las diferencias entre los aranceles actuales frente a terceros y los que se negocien en el ALCA.
- En segundo lugar, el elevado endeudamiento externo continúa siendo un obstáculo al desarrollo de varios países del continente. En este sentido será necesario evaluar varios de los mecanismos de apoyo que se impulsaron a un nivel multilateral con ocasión de la iniciativa para las Américas. Igualmente, la creación del ALCA podría requerir el fortalecimiento de una banca multilateral para el financiamiento del desarrollo.
- En tercer lugar, la participación de las economías más pequeñas en los beneficios del ALCA también exigirá la atención de los negociadores, si se pretende evitar futuras dificultades en el acceso equitativo a los mercados. En teoría, la liberación del comercio favorece la reubicación productiva hacia regiones de bajo costo, lo que aumenta los niveles de salario y la acumulación de capital en estas áreas.
- Y por último, la disponibilidad de infraestructura y de medios de transporte competitivos, la eficiencia de las instituciones prestadoras de servicios, el grado de desarrollo de mecanismos financieros y del mercado de capitales, las habilidades del capital humano y la base existente, constituyen, entre otros, factores que inciden en que el capital pueda terminar fluyendo hacia los polos más avanzados del ALCA.

Así pues, teniendo esta visión general de los procesos de integración latinoamericana, conviene destacar en el capítulo tres un marco general del comportamiento que ha tenido la economía de esta región en las últimas cuatro décadas del siglo XX.



CAPÍTULO 3

LA ECONOMÍA DE AMÉRICA LATINA UN RECORRIDO POR EL TIEMPO (1960-2007)

América latina ha pasado desde condiciones relativamente estables durante los años sesenta, a la creación del problema de la deuda en los setenta, a los escenarios dominados por la recesión e inflación en los ochenta, para finalmente arribar a las condiciones actuales de principios del siglo XXI. En la actualidad, lo fundamental se centra en la continuidad de la aplicación de los planes de ajuste estructural, a la vez que se ha generado ya cierto crecimiento económico en varios países, pero es importante destacar que las variables sociales han tenido un significativo retroceso en la región. Por tanto, aún cuando los países latinoamericanos han podido experimentar algún tipo de estabilidad actual, los índices de pobreza y de marginalidad sociales para importantes sectores de la población continúan siendo prioritarios desafíos por enfrentar¹.

Pues bien, a continuación desarrollaré los distintos escenarios por los cuales ha atravesado la economía latinoamericana.

3.1 Las décadas del 60 y del 70: desde la estabilidad relativa a la generación de la deuda externa

Durante los años sesenta, las economías latinoamericanas tuvieron características propias de los que en ese entonces se esperaba fueran las naciones en desarrollo. Las exportaciones primarias dominaban el comercio internacional y la concentración de la dependencia productiva variaba, pero en general se mantuvo con índices altos. La industria contribuía con alrededor de un 22% del PIB teniendo un rango que iba desde 11% en Bolivia, hasta un 25% en Brasil. La importación de los bienes de consumo aún era responsable de cerca de un 17% en el promedio de las importaciones totales de la región y de cerca de un 40% en los casos de Venezuela y Panamá.

La agricultura proveía un 46% del empleo, y menos de la mitad de la población total era urbana. En la mayoría de los casos el sector rural aún se ajustaba a las características de sociedades con economías pequeñas, orientadas a la exportación, del tipo plantación extensiva en muchos casos. Junto al sector

¹ Véase, Gwynne, R. y Kay C. (1999), *Latin America Transformed-. Globalization and modernity*, Londres, Reino Unido: Arnold Publ's, pp. 3-17, 67-92, 109-126, y 305-324; Schmidt, W. (1993), *América Latina entre la polarización del mercado mundial y la apertura*, Quito, Ecuador: CAAP, en especial, pp. 54-62; Cardozo, E. y Helwege, A. (1994), *Latin America's economy*, Cambridge, Massachusetts: MIT.



moderno coexistían unidades de producción orientadas a los mercados domésticos y con extenso uso de recursos productivos como el caso de las grandes fincas y de gran número de pequeños productores. Los intentos de modernizar los aparatos productivos, luego de la Segunda Guerra Mundial, se centraron principalmente en la aplicación del modelo de sustitución de importaciones en América Latina².

Los siguientes veinte años que siguieron a 1960 vieron un crecimiento económico importante, al menos cuando estos indicadores se contrastan con los resultados de expansión económica logrados durante los ochenta. La tabla 5 muestra como entre 1965 y 1973, el promedio ponderado de crecimiento económico del PIB en la región fue de 7.4% mientras que en Asia alcanzó la cifra de 4.1%. Aún más notorio: El sudeste asiático obtuvo un crecimiento de 8.3 en esa época. Todavía para los setenta, la tasa de crecimiento en América Latina era de 5.8%, no muy lejos del 8.0 que se tenía en el sureste de Asia. En Estados Unidos, mientras tanto, el crecimiento de la economía reportaba un promedio de menos de 4% por año.



² De conformidad con la lógica del modelo de sustitución de importaciones, economistas y políticos unieron esfuerzos en la promoción de esta vía de la industrialización en Latinoamérica. Un importante esfuerzo fue el de tomar en cuenta como la carencia de reservas externas constituía un freno para el crecimiento económico. En un mundo en donde los términos de intercambio actúan en contra de los productos primarios como exportaciones, la producción doméstica debe sustituir a las importaciones no esenciales, liberando las divisas para los insumos que son necesarios. Más aún, con el progreso técnico en la agricultura, se generaba un caudal de desempleo que la industria podía absorber en el crecimiento económico con mayores niveles de producción y productividad. Véase Schmidt, W. (1993), América Latina entre la Polarización del mercado mundial y la apertura, Quito, Ecuador: CAAP, especialmente pp. 32-43, 56-67.



**Tabla 5. América Latina, Sur y Sureste de Asia: Tasas de crecimiento del PIB (1965-1988)
(Por ciento)**

Regiones/Países	1965-73	1970-80	1980-83	1984-88
América Latina				
Argentina	4.3	2.2	-2.8	-1.9
Brasil	9.8	8.4	-1.3	3.7
Chile	3.4	2.4	-3.4	5.5
Colombia	6.4	5.9	1.4	4.3
México	7.9	5.2	0.6	7.3
Perú	3.5	3.0	-2.9	0.6
Venezuela	5.1	5.0	-1.8	2.6
Promedio ponderado	7.4	5.8	-1.1	2.7
Sureste de Asia				
Indonesia	8.1	7.6	4.8	3.3
Corea del Sur	10.0	9.5	7.3	10.0
Malasia	6.7	7.8	6.2	5.6
Filipinas	5.4	6.3	2.2	1.3
Taiwan	10.4	9.2	5.4	9.3
Tailandia	7.8	7.2	5.4	5.4
Promedio ponderado	8.3	8.0	5.3	6.5
Sur de Asia				
Bangladesh	---	3.9	3.6	3.9
India	3.9	3.6	5.4	4.3
Pakistán	5.4	4.1	5.3	7.3
Sri Lanka	4.2	4.1	5.3	3.9
Promedio ponderado	4.1	3.7	5.4	4.5

Fuente: Deas, M. (1991), *Latin America in Perspective*, Boston, Massachusetts: Houghton Mifflin Co, p. 182.

El sector más dinámico en este patrón de crecimiento fue la industria. La producción manufacturera de América Latina que se incrementó rápidamente durante los sesenta y los setenta. El total producido medido en precios constantes creció más del 6% durante dos décadas. Este importante crecimiento llegó a su cúspide en los sesenta y a principios de los setenta. A pesar del impacto adverso que tuvo en la región el aumento de los precios del petróleo en 1973, estas respetables tasas de crecimiento económico se mantuvieron hasta 1980.

Una característica muy importante de las economías latinoamericanas durante los sesenta fue el desarrollo de la industria y la diversificación de las nuevas líneas de exportación. En esta década, el notable aumento de la producción industrial fue sostenido por el modelo de crecimiento basado en la sustitución de importaciones. En la mayor parte de los países, estos años se caracterizaron por la caída en los coeficientes de importación y por una reducida capacidad exportadora de productos industriales. En 1965, por ejemplo, el total de exportaciones de bienes industriales de la región alcanzó un valor



menor de 750 millones de dólares, comparado con un total de exportación de 10.1 mil millones de dólares. En contraste, desde fines de los sesenta, la región llegó a establecer una rápida expansión de las exportaciones de manufacturas y un crecimiento paralelo en la importación de bienes industriales³.

Las exportaciones de bienes manufactureros crecieron en la región a una tasa anual de 14% en estas dos décadas. Tales exportaciones fueron estimuladas notablemente por la promoción de políticas públicas para tal efecto. En algunos países, principalmente en México, Colombia, Centroamérica y el Caribe se establecieron zonas específicas para producción de bienes de exportación. Un mercado de muchísima importancia para la región lo ha seguido siendo Estados Unidos.

Cabe señalar que las iniciativas de integración en la región que se iniciaron en los 60-70 no demostraron ser una variable tan importante para la expansión económica como se esperaba. No obstante, un importante intento de integración regional dio inicio con la formación, en 1960, del Área de Libre Comercio Latinoamericana, como se mencionó en el capítulo anterior. El tratado originalmente incluyó a Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay. Otras iniciativas de integración económica fueron las del Mercado Común Centroamericano con Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica (1961); y el Pacto Andino, conformado por Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela (1969). El objetivo fue reducir las tarifas dentro de la región a fin de estimular el comercio y el crecimiento industrial, lo que permitiría reforzar las economías de escala. Esto era visto como un medio para generar mayor capacidad competitiva en el comercio internacional.

Sin embargo, todos estos programas fueron perdiendo fuerza a medida que las concesiones fáciles fueron llegando a su fin, es decir, las concesiones sobre productos que no eran producidos por dos o más miembros del tratado de integración. Se demostró que la continuidad en el funcionamiento de estos tratados requería un alto grado de sofisticación administrativa y de voluntad políticas, como medios para

³ En el siglo XX, los países latinoamericanos han establecido condiciones muchas veces similares en las políticas económicas que han seguido. Desde los treinta principiaron a adoptarse los elementos de las políticas de sustitución de importaciones. Se pretendía romper con la dependencia de los productos tradicionales y primarios en la exportación. Aún cuando ya para fines de esa década se hacían evidentes las limitaciones de esas medidas, las barreras comerciales asociadas con este modelo aún en la actualidad, no se han desmantelado por completo en algunos casos. Muchas naciones se endeudaron más allá de su capacidad de pago y se declararon incapaces de cumplir con los compromisos de la deuda durante los ochenta. Véase David, B. (1989), *El nacimiento de los países latinoamericanos*, Madrid: Bruguera; y Halperin, T. (1990), *Historia de América Latina*, Madrid: Alianza Editorial, pp.8-16 y 21-33.



superar conflictos de interés y casos de desconfianza entre las partes. Ninguno de esos elementos se mantuvo de manera constante.

Como resultado de ello, el comercio intrarregional total no aumentó sostenidamente tanto como se esperaba. No obstante, tanto el Pacto Andino como el Mercado Común Centroamericano ayudaron a aumentar la producción industrial en las pequeñas economías de las naciones. Pero en las naciones más grande, el cambio de la producción en el sector industrial a las exportaciones sólo fue marginalmente afectado por los esquemas de integración que se llevaron a la práctica. Con base en ello, y con relación a la región como un todo, el crecimiento de las exportaciones manufactureras fue determinado esencialmente por las ventas al resto del mundo.

A pesar del rápido crecimiento, los productos manufactureros se mantuvieron formando parte solamente de una pequeña proporción de la producción total. Aún cuando los materiales procesados se incluyeran en las manufacturas exportadas en un sentido amplio, menos de una quinta parte de dicha producción fue exportada en la mayoría de los países. Más aún el déficit del comercio latinoamericano en bienes manufacturados llegó a ser de 56.5 millones de dólares. Tal cantidad se amplió durante la crisis de la deuda externa.

El cambio más significativo en la estructura de la producción industrial desde 1960 fue la tendencia de declinación en la proporción de bienes no durables. Para la región como un todo, esta disminución es resultado del incremento de la producción de insumos para otras actividades manufactureras. La proporción de bienes de capital y de bienes durables virtualmente se mantuvo sin cambios entre 1960 y 1979. Aún en los países más avanzados de la región, como Argentina, Brasil y México, con la más grande producción de bienes industriales, los bienes de consumo no durables o perecederos contaron solamente con cerca de una cuarta parte de la producción industrial, comparada con la mitad que ellos constituían en las economías de los países más desarrollados en el mundo.

Entre los países más pequeños de la región de los Andes, el peso de los bienes de capital es de menos de 10% y en Centroamérica, con la excepción de Costa Rica, es menor del 5%. Como resultado de esto, la acumulación de capital en América Latina continuaba siendo muy dependiente de las importaciones de bienes de capital, y la producción industrial continuaba demandando significativas cantidades de divisas.

No obstante el limitado crecimiento en el subsector de bienes de capital, durante los últimos veinte años se ha logrado un impresionante desarrollo industrial en términos de la ampliación de la capacidad



tecnológica. Este aspecto se revela en la mayor proporción de exportaciones de bienes industriales caracterizados por mayor sofisticación tecnológica, además de la colocación en la región de mayor inversión foránea en subsectores claves de este tipo⁴. Algunas firmas latinoamericanas han llegado a ser más competitivas en el mercado internacional, no obstante la evidencia de que la brecha tecnológica con los países más desarrollados ha continuado expandiéndose.

En Argentina, Brasil, Colombia y México se ha dado el caso de firmas industriales locales que han utilizado formas productivas agrupadas que les ha permitido competir exitosamente con multinacionales y subsidiarias domésticas. Aunque el aprendizaje ha ocurrido en las etapas de la industrialización, solamente en Brasil las empresas han llegado a ser competitivas a nivel internacional. Con la rápida expansión de su mercado doméstico, estas firmas han tenido éxito en acercarse a la frontera tecnológica en industrias como las del acero y la producción de maquinaria. En otros lugares de la región, sin embargo, la producción en pequeñas escalas ha sido obstáculo para alcanzar niveles competitivos en la productividad.

Una característica que ha incrementado tanto la flexibilidad como la vulnerabilidad de manera simultánea, ha sido el papel central de las multinacionales en el crecimiento industrial. A pesar de que han contribuido con el desarrollo tecnológico, también fueron responsables de debilitar la capacidad empresarial doméstica, incluyendo la indígena y sus rasgos tecnológicos. En los sesenta, las empresas multinacionales constituyeron elementos más dinámicos en el crecimiento de la industria en América Latina. Las políticas proteccionistas de la era de la sustitución de importaciones, junto con las políticas liberales hacia la inversión foránea, establecieron condiciones para que la producción local siguiera exportando, pero siempre manteniendo mayor énfasis en la preservación de los mercados latinoamericanos⁵.

⁴ Véase, Michael, M. (1995), *International Money and finance*, Nueva York: Harper Collins.

⁵ El modelo de la industrialización por sustitución de importaciones -ISI- tuvo un papel importante en el fomento de las tasas de crecimiento económico en la región antes de los ochenta, pero influyó además en desarrollar mecanismos de mercado. Los mecanismos de protección promovieron la sobre-valoración de las monedas, y por tanto, a una reducción en el crecimiento de las exportaciones. Las políticas de la ISI reforzaron la industrialización al costo de castigar a la agricultura. Más aún, las manufacturas con mayor intensidad de capitales, fueron capaces de absorber únicamente sólo una fracción de la fuerza de trabajo, con ello se puso énfasis en que los estados fueran empleadores de último recurso. Finalmente, debido a que los ingresos fiscales disminuyeron por el poco monto de exportaciones, los subsidios a las industrias por el gobierno aumentaron las responsabilidades del estado y su presupuesto. La monetización del déficit conllevó a una persistente inflación. Cardozo, E y Helwege, A. (1994), *Latin America's economy*, Cambridge, Massachusetts: MIT, pp. 73-82, 85-88, 90-97.



Las empresas transnacionales jugaron un papel muy importante para dinamizar las industrias regionales, tales como las de químicos, automotrices, productos de hule y de materiales eléctricos. Su rápida expansión durante este período provocó una relativa desnacionalización de la industria local. En Argentina, México y Brasil por ejemplo, la proporción de multinacionales en la producción de manufacturas se incrementó 20% a principios de los sesenta, a cerca de 30% para principios de los setentas. Ellas se mantuvieron actuando dentro del marco de mayor proteccionismo, lo que caracterizó mucho el escenario de la región durante ese tiempo.

En los setenta, el peso de la producción industrial multinacional se estabilizó en algunos países y decayó en otros. En Argentina, por ejemplo, la producción de las multinacionales fue de 30.8% en 1973 y de 29.4% en 1983. En Brasil, esa participación cayó de 34.4% en 1971 a 22.5% en 1979. Este declive fue parcialmente provocado por las políticas restrictivas que la región fue adoptando respecto a la inversión extranjera en el caso de varios países durante los setenta y, también debido a cambios que las mismas empresas transnacionales desarrollaron para este tiempo. El resultado fue el crecimiento de nuevas formas de inversión extranjera que no se basaban totalmente en la idea de compartir muchas de las acciones con subsidiarias locales. Se trataba de un resultado no previsto totalmente en el modelo de sustitución de importaciones⁶.

En Brasil y México la producción creció por encima del promedio de América Latina. Como resultado de ello, su peso en la producción industrial regional aumentó de menos del 50% para alcanzar más del 60% de América Latina. Estos dos países han sido también las economías que consistentemente han atraído más el grueso de la inversión extranjera con más del 70% de la misma durante los setenta. Además, han sido las naciones que más se han endeudado.

La experiencia de países del hemisferio sur, en particular Argentina, Chile Uruguay ofrece, en cambio, un panorama contrastante. En 1950 estas naciones eran las más industrializadas en América Latina, en

⁶ No obstante, problemas sobre el modelo de industrialización con base en la sustitución de importaciones emergieron en los sesenta, un período de relativamente alto crecimiento en la región. La tasa promedio de crecimiento de América Latina sobrepasó 4.5% entre 1940 y 1968. En comparación con los niveles de 1.2% alcanzados en los ochenta, los años de la industrialización por sustitución de importaciones parecen edades de oro. También las altas tasas de inflación se mantuvieron bajas en los "buenos años". En donde se presentara una inflación de 100% en los cincuenta, se veía como un fenómeno extraordinario.

Se trataba de niveles bajos de alza de los precios domésticos cuando se compara con la inflación de tres dígitos que se tuvo en los ochenta. Véase, Schmidt, W. (1993), América Latina entre la polarización del mercado mundial y la apertura, Quito: CAAP, pp. 12-24.



términos de producción manufacturera per cápita. Pero luego experimentaron tasas más lentas de crecimiento industrial. Tras los golpes militares de los setenta, estas adoptaron políticas que fomentaron la desindustrialización por medio, entre otras medidas, del abaratamiento de las importaciones. Esta tendencia fue muy marcada en Argentina y Chile. Con inspiración en la crítica neoliberal del modelo de sustitución de importaciones, tasas de cambio en las monedas y altos intereses bancarios en los mercados domésticos, provocaron cierre de plantas industriales, elevando el desempleo y haciendo que declinara la producción industrial.

Los países del Pacto Andino, conscientes del tamaño reducido de sus economías y de lo que esto provocaba en la industrialización, intentaron desarrollar áreas claves del mercado mediante la unificación de políticas y de programas industriales. Con la excepción de Ecuador, estas naciones habían llegado a tener tasas de crecimiento arriba del promedio latinoamericano durante los sesenta. Sin embargo, a pesar de los ambiciosos planes, alcanzaron poco progreso en el desarrollo de programas regionales y sectoriales en ingeniería, acero, industria petroquímica y automotriz.

Los países del Mercado Común Centroamericano, en contraste con lo que ocurrió en el Pacto Andino, experimentaron un rápido crecimiento industrial durante los sesenta, principalmente El Salvador y Guatemala. Se obtuvo un crecimiento de 8.5% anual comparado con el 6.7% que la región tuvo en la década mencionada. Esta rápida expansión fue reforzada por el crecimiento de las exportaciones agrícolas, la formación del mercado común y el incremento del comercio intrarregional. En los setenta, no obstante, el proceso perdió impulso y la tasa de crecimiento cayó a niveles inferiores a los del promedio de la región latinoamericana. El descenso se debió en parte a las interrupciones en el proceso de integración debido a conflictos fronterizos que tuvieron su máxima expresión con la guerra entre Honduras y el Salvador en 1969, lo que obstaculizó el comercio entre estas dos naciones por el resto de los setenta.

Mayor expansión que el fenómeno de las nuevas exportaciones de los bienes manufacturados, tuvo la diversificación lograda dentro del sector primario de las exportaciones. Esta tomó lugar con la producción de flores en Colombia, camarones de Ecuador, y frutas y vegetales de Chile, Centroamérica y el Caribe. Este esfuerzo hizo que se mejoraran los métodos de transporte y de comunicaciones, y que se elevara el nivel técnico de la producción y del mercadeo. Con ello la región disfrutó de una acentuada ventaja comparativa sobre todo hacia el mercado de Estados Unidos. Sin embargo, algunos países mantuvieron patrones de alta dependencia de la exportación de pocos productos y, por lo tanto,



continuaron con la vulnerabilidad en medio de desfavorables tendencias de los mercados internacionales. Esta condición, en términos generales continuó aún durante los ochenta (Ver tabla 6).

Tabla 6. Exportaciones primarias como porcentaje de las exportaciones de bienes de 14 países latinoamericanos (1987)

Países	Productos	Porcentaje de Exportación de Bienes		
		Más de 90%	75 a 90%	50% a menos de 75%
Venezuela	Petróleo	X		
México	Petróleo			X
Ecuador	Petróleo	X		
Bolivia	Estaño	X		
Chile	Cobre	X		
El Salvador	Café		X	
Colombia	Café		X	
Nicaragua	Café		X	
Brasil	Café			X
Costa Rica	Café			X
Argentina	Maíz		X	
Paraguay	Soya		X	
Uruguay	Carne			X
Perú	Exportaciones balanceadas(1)			

Fuentes: World Bank (1987), *World Development report, 1987*. Washington, D.C.: World Bank; Inter American Development Bank (1991). *Economic and Social Latin America in Perspective*, Boston, Massachusetts: Houghton Mifflin Co., p. 187.

Notas: Exportación del sector primario en paréntesis.

- (1) Ningún grupo de exportaciones de mercancías representa más del 30% de las exportaciones de bienes primarios.

3.2 La década de 1980: ajuste económico y crisis social

A fines de los setenta, los países latinoamericanos también, llegaron a desarrollar una importante diversificación de sus mercados. En 1975 las economías de mercados más desarrollados eran el destino del 65% de las exportaciones de materia prima de la región, del 80% de sus minerales y 72% de exportaciones de energéticos. Diez años más tarde, los números en porcentaje eran de 54, 65 y 71% respectivamente. Entre las naciones desarrolladas, Japón emergió como uno de los principales nuevos clientes para los minerales –especialmente cobre, hierro y bauxita- de Latinoamérica. El declive del peso de los países más desarrollados como mercados concentrados de destino de las exportaciones de la



región contrastó con la ampliación de nuevos mercados demandantes de la ex-Unión Soviética, Europa del Este y otras naciones en desarrollo, especialmente en Asia.

En términos de la composición de los productos primarios objeto de exportación desde 1960, la característica más notoria fue el rápido crecimiento de la línea de energéticos, lo que se debió básicamente a la consolidación de México y Venezuela, y hasta cierto punto Ecuador, como los principales exportadores petroleros de América Latina. La proporción de exportación debida a los energéticos casi se duplicó entre 1970 (26%) y 1980 (48%). No obstante, las exportaciones de productos del sector primario por parte de la región continuaron manteniendo un bajo nivel de valor agregado.

Es necesario subrayar, dentro de las principales características económicas de América Latina luego de 1980, que la crisis que comenzó a principios de esa década estableció un período particularmente complejo en las economías de la región que requirió la aplicación de ajustes macroeconómicos. La mayoría de los países latinoamericanos se vio forzada a llevar a cabo dichos ajustes con el propósito de crear mayor estabilidad macroeconómica, lo que a su vez permitiría una mejor inserción en el mercado internacional y un crecimiento sostenible. Los cambios del ajuste hicieron énfasis en la política económica, en los compromisos de los gobiernos a mantener la continuidad de los programas de reforma y al hecho de que muchos de los cambios en varias naciones dependieron al final de la mejora en las condiciones económicas internacionales⁷.

El factor más visible de la crisis, dentro de las condiciones domésticas de las naciones, fue la deuda externa. Entre 1978 y 1981, la región cosechó los beneficios de una mejora en los términos de intercambio del mercado internacional para sus exportaciones y de una generosa dotación de créditos internacionales especialmente por parte del sector privado. Estas condiciones posibilitaron que la región implementara políticas económicas expansivas, las cuales a su vez hicieron que 11 países latinoamericanos mantuvieran tasas de crecimiento económico por arriba de 4% (ver tabla 7).

⁷ Los ochenta mostraron un panorama muy contrastante con el que se había obtenido en las tres décadas anteriores. Latinoamérica retrocedió en la mayoría de los indicadores mientras los países asiáticos de reciente industrialización lograban aún continuar consolidando sus variables. El crecimiento de los países del sudeste asiático —encabezados por las naciones de reciente industrialización (Corea del Sur, Hong Kong, Singapur y Taiwán)— obtuvieron en los ochenta una tasa de crecimiento económico de 5%. Véase Sheahan, J. (1988), *Patterns in Latin America: Poverty, repression, and economic strategy*, Princeton, New Jersey: Princeton University.



**Tabla 7. Países latinoamericanos: Producto Interno Bruto
(Variaciones entre promedios anuales)**

Países	1978/1981	1982/1984	1985/1990	1991/1995
Argentina	0.1	0.8	-0.9	7.6
Bolivia	0.4	-3.2	1.7	3.7
Brasil	4.1	1.0	2.8	2.3
Chile	7.2	-3.4	5.6	6.8
Colombia	4.9	2.2	4.7	4.0
Costa Rica	2.2	0.9	3.8	4.9
Ecuador	5.3	0.7	2.1	3.7
El Salvador	-4.1	-1.0	1.4	2.5
Guatemala	3.6	-2.0	2.3	4.0
Haití	4.1	-0.8	0.2	-8.3
Honduras	5.1	0.5	3.2	3.3
México	9.2	-0.5	1.6	2.6
Nicaragua	-7.3	0.7	-3.4	0.8
Panamá	8.2	1.5	-0.4	6.9
Paraguay	10.5	-0.2	4.0	2.9
Perú	3.9	-2.6	-1.4	4.7
Rep. Dominicana	4.5	2.6	2.1	3.5
Uruguay	4.8	-5.5	3.3	4.7
Venezuela	-1.2	-2.7	2.4	3.0
América Latina	4.2	0.0	2.0	3.6

Fuente: *Economic Commission for Latin America and the Caribbean – ECLAC-, The Economic Experience of the Last 15 Years 1980-1995, Santiago de Chile: ECLAC, 1999.*

En la mayoría de los casos, estos logros se vieron acompañados de un excesivo déficit de balanza de pagos. Como resultado de ello, 15 países llegaron a tener un déficit en las cuentas corrientes que sobrepasaban el 4% de su PIB y, en 10 de esos casos, el déficit llegó a estar sobre el 5% de su PIB y en 10 de esos casos el déficit llegó a estar sobre el 5% del PIB (ver tabla 8).⁸

⁸ Es importante señalar en este sentido que la sobre-evaluación de las monedas es un buen ejemplo de cómo las condiciones externas y los procesos de formulación doméstica de políticas interactuaron en la generación de la crisis de la deuda. En diferentes ocasiones durante el periodo de 1978 a 1982, un buen número de países latinoamericanos experimentaron fuertes apreciaciones en sus monedas, luego ocurrieron crisis en la balanza de



**Tabla 8. Países latinoamericanos: Déficit en la balanza de pagos
Cuenta corriente como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) (a)(b)
(Porcentajes)**

Países	1978/1981	1982/1984	1985/1990	1991/1995
Argentina	0.8	2.2	1.3	2.5
Bolivia	9.2	8.7	12.5	9.3
Brasil	4.4	3.0	0.3	-0.2
Chile	9.3	9.3	4.5	2.9
Colombia	0.9	6.4	0.5	0.1
Costa Rica	13.4	9.5	8.4	5.6
Ecuador	7.5	4.4	6.0	4.2
El Salvador	4.3	6.0	5.5	4.6
Guatemala	4.1	3.7	4.4	5.1
Haití	15.5	15.2	13.3	7.8
Honduras	10.5	9.2	8.4	11.1
México	4.5	-1.0	1.0	6.8
Nicaragua	12.1	22.8	40.0	51.9
Panamá	8.4	-1.7	-3.6	3.1
Paraguay	6.5	7.0	7.5	9.0
Perú	1.7	4.7	3.0	4.9
Rep. Dominicana	8.5	7.5	4.1	2.9
Uruguay	4.7	1.8	0.2	1.7
Venezuela	-0.1	-2.9	-1.7	-0.1
América Latina	3.7	2.1	1.2	2.8

Fuente: *Economic Commission for Latin America and the Caribbean –ECLAC- The Economic Experience of the Last 15 Years 1980-1995*, Santiago de Chile: ECLAC, 1996.

Notas:

- (a) Las estimaciones del PIB en dólares corrientes fueron calculadas sobre la base de datos del PIB expresados en monedas locales y en las tasas de cambio aplicadas a las exportaciones más relevantes de bienes y servicios;
- (b) Las cifras negativas se refieren a resultados positivos o de superávit en la balanza de pagos.

pagos y significativas depreciaciones. Chile y Argentina fueron casos extremos de este proceso. Véase Schmidt, W. (1993), *América Latina entre la polarización del mercado mundial y la apertura*, Quito: CAAP.



Para 1982 casi todos los países latinoamericanos y caribeños habían sido afectados por la más profunda y prolongada recesión económica de los últimos 50 años. Aunque fuerzas externas fueron determinantes en el agravamiento de la crisis, otros factores no menos importantes actuaron, como por ejemplo la inconsistencia en el manejo de políticas económicas, especialmente en cuanto a la adopción de medidas que favorecieron, sin previsión, altos niveles de endeudamiento externo; la desorbitada expansión del gasto doméstico en varios casos, y las políticas de estabilización de precios basadas en el manejo casi único de las tasas de cambio. A estos aspectos deben agregarse los correspondientes a los métodos de liberalización financiera, los cuales mantuvieron las tasas de interés muy altas durante prolongados períodos de tiempo, afectando de esta manera la formación de capital de inversión directa en los países.

La interrupción de los flujos externos de capital luego de que México, anunciara su moratoria unilateral en el pago de los servicios de la deuda en agosto de 1982, fue acompañada de una elevación en las tasas de interés en los mercados internacionales y de un deterioro en los términos de intercambio en el mercado mundial. Esto forzó a la región en general a realizar los procesos de ajuste económico, los que estuvieron dirigidos, entre otras finalidades, a generar resultados positivos en las balanzas comerciales para cubrir la brecha que se originaba en términos financieros debido a los acontecimientos mencionados. Entre 1982 y 1984 el PIB de la región se estancó, la inversión fija se redujo en cerca de 5% de la producción anual latinoamericana y el déficit regional en la cuenta corriente pasó de 3.7% del PIB en 1978-1981, a 2.1%. Se trataba del inicio de la crisis económica de los ochenta.

Para enfrentar este escenario –cuyos problemas económicos se agravaban debido al problema de la deuda externa– las naciones latinoamericanas llevaron a cabo los procesos de ajuste⁹. Los mismos se iniciaron en 1982 y duraron, en una primera fase, hasta 1990. Entre sus repercusiones se registró una importante reducción en el PIB per cápita y el consumo interno. El coeficiente de inversión en la región cayó de manera constante, alcanzando sus niveles mínimos en 1987. A partir de este año este indicador ha experimentado una lenta recuperación, hasta alcanzar un 22% del PIB para 1989. No obstante, este

⁹ A fin de facilitar recursos para los planes de ajuste estructural, el Fondo Monetario Internacional, creó en 1986 las Facilidades para Ajuste Estructural –SAF por sus siglas en inglés-. Dentro de las previsiones que establecen en las mismas, el FMI ofrece una línea de crédito flexible para la nación que establecerá el ajuste. Este ajuste incluye medidas de reforma fiscal para promover el ahorro interno. Dentro de las SAF se establecen los fondos de las Facilidades Ampliadas para el Ajuste Estructural –ESAF, por sus siglas en inglés-, establecidas en 1988. Mediante las ESAF el FMI puede extender préstamos a las naciones menos desarrolladas por periodos de hasta 10 años a tasas de interés subsidiarias, y por tanto menores que las que operan en los mercados financieros. Véase Walther, Ted (1997), *The world economy*, New York: John Wiley & Sons, Inc.



último nivel ha mejorado, encontrándose por debajo de las cifras que se tenían a principios de los ochenta.

La naturaleza extraordinaria de los problemas regionales de los ochenta, reflejó de manera simultánea y sostenida en un descenso en los indicadores económicos y sociales de América Latina. Se tuvo un decaimiento significativo en términos de producción, es decir, un severo descenso en las tasas de crecimiento. La situación del empleo se vio afectada significativamente y los salarios reales declinaron en la medida que la inflación aumentaba y los problemas de la economía internacional se profundizaban.

Entre otros factores, debido a los procesos de devaluación de las monedas, las naciones latinoamericanas experimentaron altos niveles de inflación. Esta situación fue influenciada por el alto grado de dependencia que la región mantiene respecto a los bienes de capital y a los insumos productivos provenientes del exterior. Todo ello con el fin de poder ejecutar en los mercados domésticos los procesos productivos. En algunos casos el seguimiento de relajadas políticas monetarias también contribuyó a fomentar los niveles inflacionarios.

En términos de empleo resultó evidente que luego de la Segunda Guerra Mundial, Latinoamérica alcanzó aceptables niveles de crecimiento que se tradujeron en crecimiento ocupacional, con tasas de aumento que llegaron incluso a cifras del 2.5% anual. La rápida urbanización influyó para que el empleo en el sector agrícola pasara de 55% en 1950 a 32% en 1980. El número de empleos creados por el sector formal urbano creció a una tasa anual de 4%, pero este crecimiento no fue suficiente para absorber los aumentos anuales de la población económicamente activa que buscaba integrarse a los mercados de trabajo. La tasa de subutilización de recursos humanos – desempleo abierto más subempleo y ocupaciones temporales en el sector informal- se mantuvo en aproximadamente el 30% en los mejores casos.

La crisis y los procesos de ajuste de los ochenta rompieron con el frágil balance que se tenía en el empleo, el cual había sido producto del crecimiento de las décadas anteriores. Los salarios reales se hundieron, se dieron alzas importantes en el desempleo y subempleo, se elevó la concentración de actividades agrupadas en subáreas ocupacionales de baja productividad. De manera generalizada en la región, la fuerza de trabajo urbana en sectores de subempleo se expandió a razón de 5% anual¹⁰. En

¹⁰ A fines de los ochenta y durante los noventa, los países latinoamericanos tenían ya importantes variaciones en sus estructuras económicas. Más del 40% de la fuerza laboral trabajaba en la agricultura en Bolivia, Guatemala,



contraste la creación del empleo en el sector formal alcanzó tasas que eran de alrededor de 2.5% anual. Estos aumentos ocurrieron por lo general en pequeñas empresas y en áreas específicas de los sectores públicos.

Durante los ochenta el nivel del gasto público en la mayoría de los países descendió fuertemente en términos reales como consecuencia de los procesos de ajuste, todo ello en un marco caracterizado por la preocupación de las cargas fiscales. Algunas naciones –Argentina, Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela– hicieron más bien reducciones progresivas en sus gastos públicos. Mientras tanto, en otros países como Costa Rica, Guatemala, México y Uruguay los niveles de ingreso tendieron en cierto momento a recuperar sus niveles iniciales luego de la fase inicial de los procesos de ajuste. En Chile, el gasto del gobierno aumentó y luego descendió, pero para 1989 tenía casi los mismos niveles que había registrado en los setenta. Brasil, Colombia, Paraguay el gasto público había aumentado.

El peso de las cargas financieras debido a la deuda externa aumentó al principio de la década, afectadas tanto por la elevación de las tasas de cambio monetario (depreciaciones y devaluaciones), como por el alza de los intereses bancarios en el sistema financiero internacional. Rápidamente, el costo de la deuda pública ascendió dramáticamente debido a la elevación de los intereses en los mercados bancarios del exterior.

La mayor parte de los ajustes macroeconómicos fue realizada a principios de los años ochenta, cuando las condiciones para la crisis se manifestaron con mayor intensidad. Estos ajustes permitieron reducir el déficit fiscal en 6 y 5% del PIB en la mayor parte de los países de la región. Con pocas excepciones, no se produjeron todos los beneficios que se esperaban, debido a la persistencia de condiciones adversas en la economía internacional.

De manera general, los procesos de ajuste de la década de los ochenta buscaron la elevación de los ingresos del Estado de muchas maneras. Particularmente fueron notorios los casos en los cuales estos ingresos se generaron como producto de ahorro y privatización en Argentina, Colombia, Costa Rica y

Honduras, Nicaragua y Paraguay. Por tanto, los programas de desarrollo económico se centraban en la modernización agrícola en esas naciones, en la reforma agraria, y la dotación de servicios al sector rural. En economías altamente urbanizadas, tales los casos de Argentina, Uruguay, Chile, Venezuela y México, las principales políticas estuvieron relacionadas con la inversión industrial y el empleo. Véase Inter-American Development Bank (1994), *Economic and social progress in Latin America 1993*, New York: IDB; World Bank (1995), *World development report 1993*, Baltimore: The Johns Hopkins University; y United Nations (1993), *Human development report 1992*, New York: United Nations, 1993.



Chile; en impuestos indirectos en petróleo en Ecuador; en contribuciones de la seguridad social en Argentina y Uruguay; así como en aumentos en ciertas cargas fiscales en los casos de Colombia y Uruguay.

Como consecuencia de los ajustes macroeconómicos, la capacidad de los gobiernos disminuyó sensiblemente, pero durante los noventa se dieron indicios de que esta tendencia, en algunos casos podría ser revertida. Era claro que los mayores ingresos de los gobiernos servían para uno de los objetivos centrales de los procesos de ajuste: El pago de los servicios de la deuda externa. Sin embargo ya para los noventa se registran algunos cambios aunque escasos. El gasto público alcanzó en 1994 cifras históricamente altas en países como Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Paraguay, Uruguay y Venezuela. En 1993 Honduras había mostrado una elevación de los gastos de sus instituciones públicas. Sin embargo, en Brasil los gastos totales establecidos durante los setenta alcanzaron una cuota alta en 1987 y desde entonces han declinado, con excepción de 1992. En la mayoría de los países restantes, los gastos públicos se han recuperado en los años más recientes, pero aún con ello y en promedio, el nivel de los mismos era en 1994 y en 1995 menor que el nivel alcanzado a principios de los ochenta.

3.3 Los años noventa: crecimiento económico y continuidad del ajuste estructural

En cierto contraste con lo ocurrido en los ochenta, el proceso de ajuste de los años noventa involucró a un número menor de países, fue menos intenso, y se benefició de cargas impositivas más generalizadas, las que a su vez fue posible establecer como producto de la reactivación económica de la última década del siglo XX. Además es importante mencionar que la superación relativa del déficit fiscal de los gobiernos se logró por reducciones adicionales en el gasto público, los cuales ya habían sido significativamente disminuidos durante los ochenta.

La región latinoamericana en su conjunto mostró condiciones económicas durante los noventa que, hasta cierto punto, contrastaron con las que se hicieron presentes en los ochenta. La producción total de la región se incrementó 3.6% en la primera parte de la década y la demanda doméstica creció en 4.4%, en tanto que la inversión ascendió a más de 8% y las exportaciones tendieron a incrementarse de manera permanente, todo ello a pesar de que las importaciones se comportaron con menores tasas de crecimiento. En el curso de los procesos de ajuste de los ochenta y durante la recuperación macroeconómica que han seguido los noventa, existen diferencias entre países. Estas se fundamentan,



entre otras causas, en la situación inicial y desarrollada que las diferentes naciones tenían sobre la deuda, sus desbalances en el comercio, los cambios en los términos de intercambio del comercio exterior, los montos financieros que recibieron durante el ajuste, así como el tamaño del sector público y sus déficit.

Ya para 1995, los países en los cuales el crecimiento de la producción tenía más prolongada expansión eran Colombia (12 años) y Guatemala (9 años) consecutivos. El promedio del aumento anual en términos de producción por persona durante este ciclo ha sido alto en Chile (4.5%), hasta cierto punto en Colombia (2.6%) y menos en Guatemala (0.9%).

Respecto a la producción per cápita en el período 1980-95, los países latinoamericanos mostraron diferencias entre ellos. En 1995 este indicador fue superior a los niveles de 1980 en nueve países (Colombia, Chile, Costa Rica, Panamá, Argentina, Perú, Bolivia, El Salvador y Venezuela). Estas naciones se mantuvieron relativamente cerca de alcanzar sus propias fronteras de producción dada la tecnología y el acceso a los recursos productivos imperantes. En contraste, la producción per cápita cayó significativamente desde 1981 en Haití y desde 1984 en Nicaragua. Esta tendencia esperanzadora pareció haberse interrumpido en 1995, pero para fines de la década los problemas del petróleo son nuevamente un impedimento importante.

Las condiciones económicas regionales han influenciado significativamente las inversiones. De 1991 a 1995, solamente Chile, Costa Rica y El Salvador tenían coeficientes de inversión fija que se aproximaban a los valores que este indicador había tenido en el período 1978-81. Por otra parte, las inversiones en Brasil, Ecuador y Venezuela tenían niveles menores que los observados antes de la crisis. Al respecto, un cambio positivo en los niveles de inversión se han observado durante los noventa. Este ha sido producto y es también factor de estabilización relativa que se ha logrado, lo que resulta alentador porque, como se sabe, los niveles de inversión son una de las variables más importantes para asegurar la continuidad de un proceso de estabilización en el largo plazo. Esta estabilidad fue puesta a prueba no sólo con el impacto del “efecto tequila”, producto de la devaluación del peso mexicano en diciembre de 1994, sino también en la contención que la región hizo de la crisis financiera originada en el sudeste asiático en el verano de 1997.

Respecto a la inflación, luego de experimentar valores muy altos después de la crisis de 1982, muchos países lograron controlar la galopante alza de precios en los productos a finales de los ochenta y en la



década de los noventa. Para mediados de esta última década, no obstante, Venezuela y Brasil aún tenían problemas para controlar su inflación, la cual volvió a tener un rebrote importante en Ecuador a partir de 1996. En esta última nación se adoptó el 9 de septiembre de 2000 el dólar como moneda de circulación nacional en sustitución del sucre, como medida extrema para alcanzar la estabilidad económica.

Los aspectos macroeconómicos repercutieron en el ámbito social en cuanto a inequidad, desempleo y pobreza. El grado de inequidad en términos de los mercados laborales ha tendido a disminuir con la recuperación económica en solo dos países -Colombia y Uruguay- y esto ha sido una condición solamente en la primera parte de la década. Las circunstancias han vuelto empeorar en el año 2000. Especialmente grave para la región es la iniciativa del Plan Colombia, con su componente armamentista y de seguridad, con la inestabilidad económica que puede traer no solo a Colombia sino también para los países vecinos.

Respecto a las condiciones de pobreza, las tendencias varían aún cuando la tendencia general es a un alza generalizada de los niveles que se tenían en los sesenta, y los setenta, incremento que de momento parece estabilizarse en algunos casos. Varias economías no han demostrado aún que su crecimiento puede aliviar en valores significativos este problema, dentro de las condiciones de concentración de acceso a los recursos productivos que prevalecen en el área. Algunos países en donde las proporciones de pobreza se han tendido a estabilizar son Chile, México (hasta antes de la crisis de 1994) y Uruguay. De ellos, sólo Chile y Uruguay han demostrado que para 1999 mantenían niveles de pobreza relativamente menores que los existentes en las condiciones pre-crisis. Las causas para una mejora respecto a los niveles de pobreza no sólo son las de aumentos en la producción, sino también las de mejora en los mecanismos de distribución de la riqueza, de empleo y de aumentos en las tasas de ahorros internos de los países.

Durante los noventa los países latinoamericanos comenzaron nuevamente a recibir flujos financieros externos. Entre 1993 y 1997 estos recursos fueron decisivos para que la región cubriera al menos parcialmente el déficit en la balanza comercial y de cuenta corriente. Todo ello aun considerando que el déficit se presentaba muy marcadamente en 1992. En ese año, el déficit comercial se registró debido a que las importaciones duplicaron el valor de las exportaciones, y el déficit de la cuenta corriente llegó a ser de 5% en nueve países: Bolivia, Costa Rica, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Perú, en algunos casos, posteriormente, el ingreso de capitales tendería a compensar estos números.



Dentro de este escenario macroeconómico fue evidente que las políticas de promoción de exportaciones estaban impactando ya las condiciones de la región. Entre 1970 y 1990, el volumen de exportaciones de América Latina y el Caribe se expandió sostenidamente a una tasa promedio de 6%. Este aumento fue mayor que el observado en la producción total regional durante los setenta, y obviamente mayor que en los años críticos de los ochenta. En términos del poder paritario de compra, sin embargo, los beneficios del mayor esfuerzo exportador se vieron limitados por la disminución en los términos de intercambio del mercado internacional. El comercio mundial tendió a acelerarse desde mediados de los ochenta dándole con ello impulso a las exportaciones regionales. En varios casos este mayor dinamismo del comercio internacional se hizo evidente con mayor significado durante los noventa, especialmente en los casos de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Perú y Venezuela. En estas naciones afectaban las políticas de liberalización comercial que se habían implementado¹¹.

En muchos casos la tendencia a la baja en los precios de las exportaciones mayoritarias de la región constituyó un freno importante a los beneficios de reactivación económica y de generación de empleo a los niveles que se esperaban de los planes de ajuste. De 1990 a 1998, solamente los precios de bananos y de zinc tenían mayor valor que los registrados en 1980 tomando en cuenta valores monetarios constantes. No obstante, en el caso del banano la situación ha sido particularmente inestable e influía en gran parte por las limitaciones unilaterales que la Unión Europea ha impuesto a la importación de esta fruta latinoamericana desde 1992. Solamente algunos productos, tales como el cobre y hierro, vieron declinar sus precios con menor dramatismo relativo, con un promedio de 13% de declive entre 1980 y 1997.

Otros productos mostraron pérdidas más serias en sus precios internacionales, llegando algunos de ellos incluso a 40%. Debe señalarse aquí que 16 de las 18 exportaciones más importantes de la región han experimentado un decaimiento sostenido en sus precios internacionales. Esto ha forzado a que la producción regional en esos bienes haya tenido que aumentar su capacidad exportadora con tal de que los balances de comercio no profundizaran en sus cifras negativas. En la segunda parte de la última década del siglo XX, la tendencia a la baja en los precios internacionales continúa, con la excepción del

¹¹ La liberalización comercial en América Latina se profundizó desde los ochenta. En una década de 1985 a 1995, el promedio de las tarifas cayó de 44.6% a 13.1% y sus máximas tasas bajaron de 83.7% a 41%. Las restricciones no tarifarias que cubrían el 33.8% de las importaciones, tenían en 1995 un valor de 11.4%. Inter-American Development Bank (1996) *Economic and social progress in Latin America 1996 Report*, Washington D.C.: IDB, pp. 34-48.



petróleo que en 1998 llegó a niveles casi de 10 dólares por barril de crudo y para septiembre de 2000 alcanzaba casi los 33 dólares por barril de petróleo sin procesar.

Este adverso desarrollo ha afectado no solamente a los productos primarios, sino también a los bienes industriales. De acuerdo a análisis de tendencias en los índices de precios reales para una amplia gama de productos, aún los precios de 1992 fueron reportados como los más bajos en los últimos 50 años.

Otro importante factor en términos del comercio internacional que mostraron los países latinoamericanos durante los noventa fu un uso más intenso de los recursos naturales en un marco donde las exportaciones han aumentado. La tasa de exportación se elevó de 11% del total del PIB en 1980, a 16% en 1990 y 19% en 1998. En general, y no obstante su intensificación en la producción, la participación de los productos primarios en las exportaciones ha mostrado ser de una menor proporción con respecto a los bienes industriales o manufacturados, cuya participación se ha incrementado. La evidencia es que estos bienes industriales se han basado con mucho en la transformación de materias primas del sector primario. A pesar de este esfuerzo en el comercio internacional, es de señalar que la posición de Latinoamérica a nivel regional se mantiene aún rezagada con respecto a los países asiáticos, especialmente de las naciones de reciente industrialización de esa región. Mientras que Latinoamérica y el Caribe han hecho esfuerzos por cambiar a exportaciones de bienes industriales con una mayor demanda en países desarrollados, en las importaciones de las naciones de la OCDE los avances en este sentido han sido limitados. Además de las condiciones negativas de la crisis de 1997-98, la región había tenido que soportar con inmediata anterioridad el embate de la crisis mexicana de 1994.

Las excepciones más estables dentro de este cuadro han sido -en términos de costos y utilidades empresariales- los casos de la industria automotriz mexicana y la producción de las zonas de maquilas de ese país y en otras naciones, como el caso de República Dominicana y Guatemala. La evidencia sugiere que los países latinoamericanos y los del sudeste asiático han orientado su esfuerzo exportador por sendas diferentes, teniendo como factor esencial su diferente acceso a los mercados de la OCDE.

Latinoamérica mantiene aún el desafío de aumentar sus exportaciones en las áreas de tecnología, las cuales constituyen los sectores más dinámicos de los megamercados, a la vez que continúa con los esfuerzos en materia de ajuste económico.



3.4 El inicio del siglo XXI: época de crecimiento económico en la región

Muchos autores denominan a las décadas del 80 y 90 como las décadas perdidas para América Latina. Los gobiernos militares, los largos períodos de hiperinflación y los consecuentes shocks externos fueron los principales motivos que dieron lugar a esta denominación.

Asimismo, la característica distintiva de las últimas décadas, y especialmente de los últimos años, es la cada vez más pronunciada relación entre las distintas economías mundiales. Desde el 2003 el crecimiento económico de las economías latinoamericanas ha sido considerable y el buen rumbo de estas economías se debe, en parte, al fuerte crecimiento que ha venido experimentado la economía mundial y a la abultada demanda, en los mercados internacionales, de las materias primas que produce la región, y su consiguiente alza en los precios.

La apertura del mercado asiático ha sido el gran responsable, provocando la revalorización de las materias primas, la principal fuente de ingreso de América Latina. Sin embargo, en algunos casos se ve a los países asiáticos como una amenaza para el crecimiento de la región. Esto se debe a que, dada la apertura del mercado mundial, los países asiáticos son tanto consumidores como competidores de productos latinoamericanos.

Pues bien, haciendo un breve repaso, cabe destacar, y como se ha mencionado anteriormente, en las últimas décadas América Latina ha demostrado una gran tendencia a la inestabilidad macroeconómica, problemas de hiperinflación, devaluaciones en los tipos de cambios, reformas fallidas, colapso de sistemas bancarios y cesación de pago de deudas.

En la mayoría de los países de la región se registraron elevadas tasas de inflación e hiperinflación en las décadas del 70, pero especialmente en la década de los 80 y principios de los 90, donde estas tasas alcanzaron cifras de hasta tres dígitos en países como Argentina, Brasil y Perú (Tabla 9). Otro problema que viene de la mano de las altas tasas de inflación son otras formas de turbulencias financieras y en los tipos de cambio. Las crisis bancarias y de cuenta corriente han sido recurrentes en América Latina y esto ha dejado un legado de elevados niveles de dolarización en muchos países de la región. Las reestructuraciones de deudas o cesaciones de pagos, explícitas o implícitas, también han sido considerables. Las altas tasas de inflación de los años 80 y principios de los 90 fueron el primer recurso para lograr el default implícito. Pero los defaults explícitos (u operaciones de reestructuración de la deuda) también han sido frecuentes.



Tabla 9: Tasas de inflación promedio en América Latina

Años	América Latina y el Caribe
1971-1980	30.9
1981-1990	337.7
1991-2000	45.4
2000-2005	8.6

Fuente: Fondo Monetario Internacional

En este entorno, períodos de fuerte crecimiento tienen una vida relativamente corta y terminan en profundas recesiones, inestabilidad financiera y crisis. En comparación con otras regiones, la volatilidad del producto latinoamericano es muy elevada y el crecimiento promedio bajo. Latinoamérica no ha tenido la habilidad para mantener un crecimiento sostenido significativo a través de períodos de tiempo prolongados. Ello se debe a que tiene un comercio regional y una integración de capital generalmente limitados. Su enorme vulnerabilidad a los shocks externos, especialmente a los precios mundiales de las materias primas y a los términos del comercio, también es un motivo.

Entre 1980 y 2004 el progreso social en América Latina se hizo notar en la mejoría de muchos indicadores: el analfabetismo descendió del 15.6% al 7%, la esperanza de vida al nacer aumentó del 66% al 74.1% y la tasa de mortalidad infantil disminuyó del 50% al 20%. Sin embargo, la inestabilidad macroeconómica y el bajo crecimiento de largo plazo han incrementado la pobreza e intensificado las desigualdades sociales. El reciente crecimiento de la región no ha beneficiado a las personas que se encuentran en la parte más baja de la distribución del ingreso. La desaparición de la clase media latinoamericana es uno de los temas más preocupantes.

Ahora bien, después de que el final de la década del 90 fuera muy turbulento en América Latina, los últimos años han sido buenos. Aunque todavía existen grandes diferencias entre los distintos países, la región en general ha crecido a un promedio del 5.6% en 2004 (Tabla 10), la tasa de crecimiento más alta en dos décadas y media, con una tasa de inflación que se mantiene baja y excedentes de cuenta corriente y fiscal. Y su crecimiento continúa, no a la misma escala, pero sí por encima de los promedios históricos. Países como Argentina y Venezuela tuvieron en 2005 tasas que rondaron el 9%.



Tabla 10: Crecimiento del PIB real

Años	América Latina	Asia
1988-1997	2.9	7.9
1998-2007	2.7	7.3
1998	2.3	4.3
1999	0.5	6.3
2000	3.9	7.0
2001	0.5	6.1
2002	0	7.0
2003	2.2	8.4
2004	5.6	8.8
2005	4.3	8.6
2006(1)	4.3	8.2
2007(1)	3.6	8.0

Fuente: Fondo Monetario Internacional

(1) Previsiones

Una buena señal del éxito en estas economías ha sido la importante disminución del coeficiente deuda-PIB desde el 2002. Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), en el periodo 2000-2005, el coeficiente deuda pública bruta-PIB cayó cerca del 26%. Además, se redujo rápidamente la deuda en moneda extranjera (Tabla 11). Brasil y Argentina lograron cancelar la totalidad de sus obligaciones pendientes con el FMI (15,500 millones y 9,600 millones de dólares respectivamente), lo que demuestra su favorable posición externa.



Tabla 11: Coeficiente Deuda Externa/PIB

Años	América Latina	Asia
1998	39.3	35.2
1999	45.7	32.3
2000	39.7	28.4
2001	40.9	27.2
2002	47.0	25.1
2003	47.5	23.2
2004	41.9	21.6
2005	33.3	20.9
2006(1)	29.1	20.5
2007(1)	27.2	19.7

Fuente: Fondo Monetario Internacional

(1) Previsiones

Además del crecimiento económico de la región, se ha producido simultáneamente un superávit de la balanza por cuenta corriente y un progresivo saneamiento de sus cuentas públicas, logrando así una fase de crecimiento estable con una menor vulnerabilidad con respecto a posibles perturbaciones externas. Aunque las tasas de crecimiento de América Latina son elevadas si se las compara con las de los años anteriores, son inferiores a las observadas en otras regiones en desarrollo, como por ejemplo Asia (Tabla 10).

El gran desempeño de la economía latinoamericana tiene lugar en un contexto internacional, donde el crecimiento de la economía mundial es la característica distintiva. En los flujos de inversiones extranjeras también se observa la buena marcha de la economía global. La tabla 12 se observa claramente una tendencia creciente de los flujos netos de capital privado hacia Asia; en América Latina desde el 2002.



Tabla 12: Flujos de capital privado (en miles de millones de dólares)

Años	América Latina	Asia
1998	71.2	-53.8
1999	44.7	3.1
2000	49.9	6.5
2001	23.1	19.6
2002	-2.1	20.8
2003	15.5	63.5
2004	6.0	120.3
2005	25.2	53.8
2006(1)	34.6	55.2
2007(1)	28.1	51.6

Fuente: Fondo Monetario Internacional

(1) Previsiones

Pues bien dentro de este marco, cabe señalar que todas las previsiones apuntan a un menor crecimiento mundial en 2007 respecto a años anteriores. En este contexto de desaceleración del crecimiento mundial como el que se prevé, cabría esperar un comportamiento a la baja de los precios de los productos básicos que América Latina exporta, lo que repercutirá negativamente en el saldo de la balanza por cuenta corriente y, por tanto, en la entrada de divisas.

América Latina viene registrando desde el año 2003 un superávit creciente en sus relaciones con el exterior y más concretamente un superávit en el saldo de la cuenta corriente (que recoge las transacciones de un país con el resto del mundo de mercancías, servicios, rentas y transferencias sin contrapartida). Este superávit se debe al abaratamiento de las importaciones procedentes de Asia, las cuantiosas transferencias unilaterales recibidas y al aumento de las exportaciones, un 21% en el 2006 alcanzando su cifra record (656,000 millones de dólares).

Este notable desempeño de las exportaciones latinoamericanas se debió en gran medida, como se mencionó anteriormente, al robusto crecimiento económico de los Estados Unidos y la gran demanda de materias primas en países asiáticos como China e India. Sin embargo, los superávits por cuenta corriente se concentran en una minoría de países. En 2006, sólo 6 de 19 países de América Latina muestran un superávit en la cuenta corriente.



Estimulada por este crecimiento económico, la región continuará generando empleo, sobre todo empleo asalariado. En 2006, según la CEPAL la tasa de desempleo abierto continuó el descenso iniciado en 2004, situándose en un 8.7%, frente al 9.1% del año 2005. Contrariamente a lo observado en los últimos años, en 2006 los salarios reales también se vieron favorecidos por la mayor demanda de trabajo y en el promedio de la región los del sector formal registraron, en 2006, un incremento en torno al 3% en términos reales.

Pues bien, cabe señalar que una coyuntura caracterizada por precios de productos básicos levemente menores y tipos de cambio un poco más depreciados puede facilitar la búsqueda de un patrón de especialización más diversificado y que suponga un mayor contenido de tecnología para América Latina. Una estrategia como la actual, basada simplemente en los recursos naturales o en la mano de obra barata difícilmente puede llevar a Latinoamérica a conseguir un crecimiento sostenido. La región debe diversificar la estructura productiva de sus exportaciones de manufacturas para construir sus ventajas a medio plazo. La estrategia de desarrollo debe partir de sus actuales ventajas relativas, ventajas asociadas a la abundancia de recursos naturales (productos primarios y turismo) al bajo coste laboral y a la proximidad al mercado de Estados Unidos.

En resumen, el 2007 según las previsiones el crecimiento de América Latina se desacelerará debido al menor crecimiento de la economía mundial y al probable descenso en los precios de las materias primas. Sin embargo algunos países de la región continuaran beneficiándose de los altos precios del petróleo entre ellos Colombia, Ecuador, México, Trinidad y Tobago, y Venezuela. Al igual que en 2006, en 2007, se esperan más caídas en la IED (como porcentaje del PIB) hacia la región.



CAPÍTULO 4

EL REGIONALISMO Y LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA: ¿CUÁLES SERÁN LOS PRÓXIMOS ESCENARIOS?

En este capítulo me centraré en esbozar un breve análisis prospectivo del regionalismo abierto; el cual a partir de los años noventa ha tomado un nuevo impulso, y ha sido adoptado por América Latina como una estrategia de desarrollo, y ha influenciado el actual esquema de integración de la región.

Pues bien, trataré, de sintetizar las principales dificultades que ha tenido la integración de América Latina durante los últimos 15 años (1990-2005) y descubrir cual serían las nuevas alternativas que podría tomar el rumbo de dicho proceso.

De esta manera, comenzaré el capítulo comentando acerca de la nueva concepción que ha tomado el regionalismo, en la región.

4.1 El surgimiento del nuevo regionalismo

América Latina, que ya fue pionera en los procesos de integración regional en el período de expansión de posguerra, también ha sido un partícipe activo en la nueva oleada de acuerdos regionales y de regionalismo económico y político de la posguerra fría. Aunque con enfoques y opciones nacionales, se ha asentado la idea de que el regionalismo constituye una estrategia adecuada para mejorar la inserción internacional de los países de la región; para incrementar la influencia en las organizaciones multilaterales o en las negociaciones comerciales; para promover una gestión más eficaz de las interdependencias regionales, y por ello, se ha configurado como un componente esencial de la agenda de desarrollo, particularmente apto para países de ingreso intermedio.

Ese consenso fue propiciado por distintos factores, y en particular, por el nuevo contexto internacional de la posguerra fría. Superados los condicionantes geopolíticos del mundo bipolar, el escenario estratégico pasó a estar dominado por la competencia de la “Tríada” y las dinámicas de la globalización, y el consiguiente riesgo de marginación que, como América Latina, perdían importancia estratégica al desaparecer la dinámica de bloques. Esas percepciones fueron alentadas por acontecimientos más inmediatos. Entre ellos cabe destacar el estancamiento, a principios de los noventa, de las negociaciones comerciales de la “Ronda de Uruguay” del GATT, y, en relación con ello, el viraje estratégico de la política



comercial de Estados Unidos, que lanzó en 1990 la “Iniciativa de las Américas” –precedente del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)-, que mostraban que ese país optaba por acuerdos regionales en América Latina, aunque sin abandonar la opción multilateral. Otro factor de gran relevancia fue la construcción del mercado interior europeo, desde 1986, y la aparición de la Unión Europea en 1992. A la larga, el temor a una “Europa fortalecida” se mostró infundado, pero la profundización de la construcción europea motivó una amplia reflexión teórica y práctica, que tuvo cierto eco en América Latina, sobre los efectos dinámicos de la integración y su papel para promover la transformación productiva y la competitividad internacional. Ello proporcionaría buena parte de los fundamentos teóricos del llamado “nuevo regionalismo”¹. En esa reflexión destacan documentos tan relevantes como el “Libro Blanco” de 1985 y el “Plan Delors” sobre el mercado interior, el “Informe Cecchini” sobre los “costes de la no-Europa” de 1988, o el “Informe Monti” de 1996, que evaluó los primeros efectos del Mercado Interior Europeo.

A la aparición del “nuevo regionalismo” latinoamericano también coadyuvaron factores endógenos. En el plano político se basa en las dinámicas de concertación de la década anterior –como los acuerdos de Contadora, Esquipulas; Grupo de Río...-, lo que contribuyó a que los nuevos acuerdos se caracterizaran por una notable ampliación de la agenda respecto a las anteriores experiencias de integración, limitadas al ámbito económico. Aunque con desigual énfasis y resultados, el nuevo regionalismo latinoamericano de los noventa ha promovido la concertación de las políticas exteriores, la cooperación ambiental, cuestiones de seguridad regional, y aspectos sociales, como la circulación de personas. Con todo ello, el “nuevo regionalismo” es un concepto más amplio y difuso que el de la integración económica. Alude a las “cuatro libertades” clásicas de la integración económica, pero también a dinámicas políticas de concertación y cooperación, y a la construcción de instituciones y políticas de alcance regional en ámbitos muy variados.

En el plano económico, la aplicación de las políticas del Consenso de Washington”, y en particular la liberalización comercial unilateral, suponían una notable reducción de los costos de apertura entre socios, haciendo que la integración regional fuera más factible. De hecho, se optó por un modelo de “regionalismo abierto” caracterizado por bajos niveles de protección externa, que contribuirían a maximizar las ganancias de eficiencia y atenuar los posibles efectos discriminatorios de la integración

¹ Robson, Peter (1993), “The new regionalism and developing countries”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No. 3, p. 277.



para los no socios. El “Consenso de Washington” había rechazado el “viejo” regionalismo latinoamericano, al considerarlo como mera ampliación del proteccionismo, mostrando una clara preferencia por la liberalización comercial unilateral o en el marco multilateral. Sin embargo, en 1996 el “regionalismo abierto” se presentaba como parte de las reformas “de segunda generación” previstas por John Williamson² en su “Consenso revisado” de 1996, y había sido asumido por instituciones como el Banco Mundial³.

Por otra parte, el nuevo modelo de crecimiento impulsado por las exportaciones (*export-led growth*), es decir, crecimiento económico basado en el incremento de las exportaciones del “Consenso de Washington”, también suponía mayor vulnerabilidad externa ante la volatilidad de la economía internacional, en particular la posible evaluación adversa de las negociaciones comerciales externas. La viabilidad de ese nuevo modelo radicaba, en parte, en obtener acceso estable y seguro a los mercados de los países industrializados, haciendo frente a su proteccionismo. En ese contexto, la integración regional se configuraba como una opción atractiva para promover la competitividad internacional de los países miembros, aumentar su peso negociador frente a los países industrializados, y, si esas negociaciones fallaban, por lo menos se contaría con un mercado regional ampliado. En otras palabras, en el nuevo regionalismo latinoamericano han tenido mucha importancia los condicionantes externos, y por ello, se trata de una estrategia de marcado carácter defensivo ante los riesgos de la globalización⁴. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe⁵, el regionalismo abierto podría definirse como “... el proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración, como por otras políticas en un contexto de creciente apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en la medida de lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente. Con

² Véase, Williamson, John (1998), “The Washington Consensus revisited”, en Louis Emmerij y José Nuñez del Arco (comps.), *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*.

³ Véase, Burki et al. (1998) *Trade: Towards open regionalism. Annual Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean 1997*, Washington: Banco Mundial.

⁴ Sanahuja, José Antonio (1998), “Nuevo Regionalismo e Integración en Centroamérica 1990-1997”, en José A. Sanahuja y José Ángel Sotillo (coords.), *Integración y desarrollo en Centroamérica: Más allá del libre comercio*, Madrid: La Catarata, pp. 13-58; Véase también, Ibáñez, Josep (2000), “El nuevo regionalismo latinoamericano en los años noventa”, *Iberoamérica ante los procesos de integración. Actas de las XVIII jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Madrid: B.O.E./Universidad de Extremadura/AEPDIRI, pp. 321-330.

⁵ 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: CEPAL, p.8.



todo, de no producirse ese escenario óptimo, el regionalismo abierto de todas maneras cumpliría una función importante, en este caso como un mecanismo de defensa de los efectos de eventuales presiones proteccionistas en mercados extrarregionales”.

Ahora pues, es necesario abordar también como el regionalismo abierto, ha tenido eco en las agendas de desarrollo de los países de la región.

4.2 El regionalismo abierto y la agenda de desarrollo

Una formulación detallada de una estrategia de regionalismo abierto orientada a la mejora de la inserción internacional y desarrollo de la región fue planteada por la CEPAL en 1994, en el marco de la propuesta más amplia de “transformación productiva con equidad”. Se trataría de conformar mercados relativamente abiertos –aunque manteniendo un margen preferencial para los socios-, basados en una liberalización amplia en términos de sectores y de países, en la estabilidad macroeconómica, y con políticas activas y marcos reguladores que promovieran una “competitividad auténtica, basada en la transformación productiva y la incorporación del progreso técnico, y no en una “falsa competitividad” derivada de los bajos costes laborales, la externalización de costes ambientales, o las bajas cargas fiscales. Como ha señalado Robson⁶, en el regionalismo abierto siguen vigentes los objetivos clásicos de la integración económica, definidos en términos de efectos estáticos –ganancias de bienestar derivadas de la creación de comercio, la mayor eficiencia derivada de la reestructuración productiva-, pero ya no son el objetivo principal. Se trataría, por el contrario, de alentar los efectos dinámicos derivados de la eliminación de costes de transacción y de otros costes administrativos. Ello exige modalidades de integración más profundas, que cubran la liberalización de los servicios y los capitales, la supresión de las barreras no arancelarias, y la eliminación, aunque fuera parcial, de barreras físicas, fiscales, y de otra índole, que obstaculizan la competencia y la libre circulación efectiva, ya que tienen importantes efectos en términos de costes y, por ende, en la competitividad⁷. Estos efectos pueden lograrse incluso si la integración no conduce a un incremento importante del comercio intrarregional e intrafirma, por lo que éste, aun siendo un indicador importante, no tiene la misma relevancia que en el pasado a la hora de evaluar el impacto de la integración.

⁶ Robson (1998), Óp. Cit. p. 278.

⁷ Burki et al (1998), Op. Cit, pp. 3.-11.; Banco Interamericano de Desarrollo (2002), *Beyond Borders: The new regionalism in Latin America. Economic and social progress in Latin America. Report 2002*, Washington: BID, The Johns Hopkins University Press, p. 3.



Para alcanzar estos objetivos, la estrategia de la CEPAL plantea diversas exigencias, entre las más importantes están:

- Primero, los acuerdos deben contemplar una liberalización amplia, lo que implica eliminar las barreras arancelarias y, sobre todo, las no arancelarias y de otra índole en los ámbitos antes señalados. Ello no impide que existan excepciones limitadas y periodos transitorios para sectores “sensibles”, especialmente allí donde existen asimetrías pronunciadas. Garantizar la libre circulación supone la adopción de reglas comunes en materia de origen, servicios, inversiones, salvaguardas, propiedad intelectual, o contratación pública.
- Segundo, aunque el regionalismo abierto se basa en bajos niveles de protección, es esencial que la apertura a terceros no impida la existencia de un componente preferencial regional, especialmente allí donde se desee promover economías de escala y otros efectos dinámicos de la integración. Para evitar la necesidad de contar con normas de origen muy estrictas, y que pueden obstaculizar la liberalización comercial, puede ser más eficiente la adopción de aranceles externos comunes, avanzando hacia uniones aduaneras.
- Tercero, debería existir una política de competencia que asegure mercados eficientes y transparentes;
- Cuarto, ha de establecerse una política comercial común – o, al menos, coordinada- ante terceros, para evitar que los múltiples compromisos adquiridos por los estados miembros generen un entramado de compromisos excesivamente complejos e incluso contradictorios,
- Quinto, en aras de la estabilidad macroeconómica, debe darse una convergencia paulatina en este ámbito, en particular en lo referido a los equilibrios internos y externos, así como en la política fiscal y monetaria
- Sexto, un proceso de integración que pretenda favorecer la incorporación de progreso técnico, la transformación productiva, o la reducción de determinados costes u obstáculos no comerciales a la integración, requerirá políticas sectoriales en diversos ámbitos, como los transportes, la energía, o la innovación tecnológica, protagonizadas por actores públicos y privados.
- Séptimo, puede ser necesario establecer instrumentos de distinta índole, incluyendo políticas activas, para reducir las asimetrías entre los socios y mejorar – o, por lo menos, no empeorar- la cohesión social y territorial.



- Finalmente, todo ello demandará un marco institucional y normativo que permita gobernar el proceso de manera eficaz, y democrática.

Cada estadio de la integración plantea distintos requerimientos al respecto. Como sugiere la experiencia europea, y señala la CEPAL⁸, una zona de libre comercio puede subsistir con modestas instituciones intergubernamentales, pero éstas no permiten sostener un esquema de integración más avanzado, que puede verse paralizado por acuerdos políticos no vinculantes o por la “regla de la unanimidad” propias del inter gubernamentalismo, a la hora de armonizar normas, enfrentarse a distintas barreras no arancelarias, definir políticas comunes, y resolver las controversias. En estos casos se requiere que los Estados miembros atribuyan competencias a los órganos comunes que estos tengan la capacidad de generar un ordenamiento jurídico común, y que exista un órgano jurisdiccional eficaz, es decir, contar con un marco supranacional adecuado.

La necesidad de reforzar la dimensión política e institucional de la integración no responde únicamente a considerarlas de eficacia. También alude a la legitimidad democrática del proceso. Como se ha indicado, el nuevo regionalismo latinoamericano desborda el ámbito económico. Constituye una respuesta a las dinámicas de la globalización, y en particular, a la necesidad de asegurar la viabilidad de las políticas estatales mediante marcos de cooperación regional más estables y permanentes, por lo que se trata de un proceso de naturaleza esencialmente político. En cierta forma, puede ser concebido como un proceso de reapropiación y redefinición de la soberanía a escala regional, a través de la creación de entidades supranacionales basadas en una soberanía compartida o mancomunada. Esas instituciones también deberán tener carácter representativo y legitimidad democrática, lo que alude, entre otras cuestiones, a los parlamentos regionales, y a mecanismos institucionalizados de participación y consulta con la sociedad civil. El regionalismo constituiría, desde esta perspectiva, una estrategia para promover la gobernanza democrática de la globalización, tanto al interior de unos Estados que ven cómo ese proceso debilita sus capacidades de gobierno, como en el marco de las relaciones internacionales, a través de una cooperación interregional más intensa⁹.

Obviamente, se trata de una agenda muy ambiciosa, pero no lo es tanto si se consideran los beneficios potenciales de la integración, y las elevadas expectativas que el nuevo regionalismo ha suscitado en

⁸ CEPAL (1994), Óp. Cit. p. 19.

⁹ Söderbaum, Fredrik y Timothy M. Shaw (eds) (2003), *Theories of New Regionalism. A Palgrave Reader*, Hampshire Palgrave Macmillan, p. 13.



América Latina en los últimos quince años. Sin embargo, muchos de esos beneficios no han podido materializarse debido a las dificultades que comporta una integración efectiva, unidas a la resistencia ofrecida por distintos intereses económicos, así como grupos políticos y sociales que se consideran perjudicados por el proceso. Finalmente, no hay que pasar por alto la cultura política de muchos países latinoamericanos marcadamente nacionalista, que se resiste a aceptar marcos supranacionales y rechaza el concepto de soberanía compartida, y las ideas postwestfalianas de democracia y de participación social más allá del marco del Estado.

4.3 La integración de América Latina: entre crisis y renovación

Después de quince años, la integración parece seguir siendo un imperativo para el desarrollo y la inserción internacional de América Latina. Por tal motivo algunas de las razones que han impulsado la integración desde el noventa siguen vigentes, o se han vuelto más perentorias. De esta manera, cabría mencionar que el panorama de las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio es probablemente más complejo e incierto que a principios de esa década, y el surgimiento de China y la India significa mayores exigencias en términos de transformación productiva y de competitividad de la región. De igual manera, la aceleración de la globalización y el carácter marcadamente multipolar del sistema internacional, supone mayores demandas de gobernanza en el marco internacional y un fortalecimiento del sistema multilateral para lo que son necesarias regiones fuertes, con capacidad de actuar en esos ámbitos.

Sin embargo, la agenda se ha vuelto más compleja, debido al estancamiento del ALCA, a la proliferación de acuerdos bilaterales o plurilaterales y, en particular, a la importancia creciente de los acuerdos “Sur-Norte” con Estados Unidos y la Unión Europea, a la crisis de los esquemas de integración como el MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), y al surgimiento de nuevas propuestas, como la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN), el Tratado Comercial de los Pueblos (TCP), o a las nuevas iniciativas para la integración en materia de energía e infraestructura.

A lo largo de la región, esta realidad se ha traducido en percepciones y planteamientos muy dispares, y a menudo contradictorios, respecto a la integración regional y su futuro. En algunos sectores existen grandes expectativas sobre la CSN, o sobre otros proyectos con impronta “bolivariana”. También se afirma que a mediano plazo el MERCOSUR puede superar su crisis y dotarse de instituciones de carácter supranacional y normas vinculantes; que reconstruirá la unión aduanera y avanzará hacia un verdadero



mercado común, con políticas comunes; que establecerá mecanismos para afrontar asimetrías y promover la cohesión social y territorial; que arrastrara a los países andinos, mediante distintas formas de vinculación, a la formación de un potente bloque económico y político sudamericano. Expresión de ello sería la adhesión de Venezuela al MERCOSUR, que supone el cambio más importante en las cartografías de la integración latinoamericana vigente en los últimos quince años.

Otros factores muestran una visión dominada por el escepticismo y la desesperanza. Esta percepción, subraya la falta de concreción de las propuestas de la CSN y las visibles diferencias entre Brasil y Venezuela respecto a este proyecto. También se resalta la ruptura de la CAN, que se debate entre el ser o no ser como resultado de los acuerdos de libre comercio con Estados Unidos por parte de Perú, Colombia y Ecuador, el abandono de Venezuela, y las dudas de Bolivia tras el cambio de gobierno de 2006. De igual manera se valora la crisis del MERCOSUR, cuya unión aduanera se ha ido deteriorando como resultado de medidas unilaterales que responden, a menudo, a la primacía de intereses domésticos, y a las convulsiones financieras que han afectado a la subregión. Finalmente tanto el proyecto sudamericano, como el creciente anclaje de México y Centroamérica en un área económica de América del Norte parecen estar ahondando la fractura política y económica entre el norte y sur de América Latina, y a menudo se afirma que este es un proceso irreversible.

Ahora bien, que algunos esquemas estén en abierta crisis, y al mismo tiempo se planteen nuevos modelos y cartografías de la integración, puede ser interpretado como expresión de una “huída hacia adelante” por parte de los gobiernos, incapaces de hacer frente a problemas bilaterales que están minando los esquemas de integración, o como una renovada muestra de que América Latina, como región, ha vuelto a fracasar, y la retórica integracionista, que no debe ser tomada en serio, vuelve a ser una mala tapadera de la realidad.

Sin embargo esta paradoja es sólo aparente. La crisis es real, pero también refleja un proceso de redefinición de los mapas y los modelos de integración que se relaciona directamente con cambios en el contexto internacional y regional, como la nueva estrategia de acuerdos bilaterales de Estados Unidos y la Unión Europea, y en particular con los procesos de cambio político que experimenta América Latina. En el marco de este debate, a menudo muy polarizado ideológicamente, se ha planteado abiertamente el agotamiento del modelo de integración basado en el regionalismo abierto, y aparecen nuevos ejes de integración, como la energía, que están motivando importantes realineamientos estratégicos en la región.



4.4 Éxitos y fracasos de la integración: mercados, normas, instituciones y políticas

Cabría mencionar que estos quince años de experiencia en la integración regional y del nuevo regionalismo es más complejo, y un examen de los diferentes esquemas subregionales, atendiendo a distintas variables, presenta tanto luces como sombras. En primer lugar, todos los esquemas han logrado establecer zonas de libre comercio muy amplias, aunque en algunos casos persisten importantes excepciones como el azúcar y los automóviles en el MERCOSUR, o en algunos bienes agrícolas y en el rubro bebidas en Centroamérica. Sin embargo, en todos los grupos existen importantes trabas al comercio intrarregional derivadas de barreras no arancelarias. Tan solo Centroamérica ha realizado algunos progresos en materia de armonización de normas técnicas, sanitarias y fitosanitarias. En materia de libre circulación de servicios, el MERCOSUR acordó una liberalización parcial en 1998, pero ha sido en 2005 cuando han comenzado a aplicarse. Centroamérica y el área andina cuentan con normas comunes en este ámbito.

Los avances hacia uniones aduaneras son también desiguales. Centroamérica es el esquema más avanzado. En este último el arancel externo común (AEC) abarca el 96% de los bienes y hay un plan de acción ya aprobado para establecer el territorio aduanero común. No obstante, la normativa del acuerdo de libre comercio con Estados Unidos (RD-CAFTA) puede chocar con la eliminación del régimen de origen y provocar la ruptura del AEC en determinados rubros. La CARICOM, por su parte, planea un mercado único para 2008, aunque las normas no se han incorporado al ordenamiento jurídico nacional. En el MERCOSUR, que técnicamente es una zona de libre comercio incompleta y una unión aduanera imperfecta, el AEC cubre el 85% de los bienes y se espera establecer el territorio aduanero común en 2008, pero se mantienen numerosos regímenes de excepción que perforan el AEC. La CAN ha llegado a establecer el AEC en el 60% de los bienes, pero hay reclamaciones constantes por violaciones al mismo, y después de varios retrasos, este grupo ha abandonado el objetivo de la unión aduanera para hacer posibles los acuerdos bilaterales de libre comercio de Colombia, Ecuador y Perú con Estados Unidos.

Más rezagados se encuentran todos los grupos en materia de armonización macroeconómica, más allá de la que pueda haberse dado indirectamente a partir de la aplicación de las políticas más o menos ortodoxas del Consenso de Washington. La CAN, el MERCOSUR y Centroamérica han fijado una serie de metas macroeconómicas, y estos dos últimos han acordado indicadores comunes, pero no existen programas de convergencia. Los acuerdos adoptados por el MERCOSUR tras la crisis brasileña de 1998 para establecer lo que se denominó un mini-Maastricht y avanzar hacia la unión monetaria, se han



encontrado con escollos como la crisis argentina y, sobre todo, la evidente falta de voluntad política al respecto.

En cuanto a las reglas sobre propiedad intelectual, inversiones, compras públicas, o defensa comercial, la CAN es posiblemente el grupo más avanzado. El MERCOSUR ha adoptado una serie de protocolos, pero no se aplican; no hay normativa común sobre propiedad intelectual, ni consenso en lo referente a normas de defensa comercial. En el Mercado Común del Caribe, las normas comunes sólo se aplican en algunos países. En Centroamérica, la negociación del RD-CAFTA ha alentado la adopción de disciplinas comunes en estas áreas.

En materia de políticas sectoriales –con la salvedad, y sólo en parte, de la política de competencia- el potencial de la integración ha sido ampliamente desaprovechado. Este hecho supone un importante rezago en materia de políticas de innovación, ciencia y tecnología; de infraestructura, o de energía, en las que una cooperación más amplia puede suponer un importante valor añadido, y que pueden tener importantes efectos en términos de la transformación productiva y la competitividad de la región.

El tratamiento de las asimetrías también forma parte de las políticas del nuevo regionalismo – en particular, si se trata de acuerdos Sur-Norte-, pero a lo largo del periodo 1990-2005 ha estado en la práctica fuera de la agenda. Ello no quiere decir que no exista una agenda social de la integración; Centroamérica cuenta desde mediados de los noventa con un Tratado de Integración Social con los órganos decisorios correspondientes. El MERCOSUR ha asumido una agenda de cooperación de cierta entidad en el ámbito socio laboral, y desde 2004 la CAN cuenta con un Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS) que han creado una dinámica regional propia en este campo. Sin embargo, esos marcos de cooperación no se ha dirigido, ni en los objetivos ni en los medios, a hacer frente a las asimetrías sociales, territoriales, sectoriales, o de niveles de desarrollo, que de forma explícita o implícita se han dejado en manos de las políticas nacionales, o de la convergencia natural que se derivaría del libre juego de las fuerzas del mercado. Sin embargo, en una iniciativa novedosa, el MERCOSUR decidió en 2005 establecer un Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM) con un aporte inicial de 100 millones de dólares, aunque modesto en tamaño está basado en principios de progresividad tanto en las aportaciones como en los desembolsos.

Las exigencias de la integración en materia de coordinación de políticas y de adopción de normas comunes se han visto obstaculizadas por el escaso desarrollo institucional que se observa en la mayor



parte de los grupos subregionales. La resistencia de crear instituciones supranacionales y atribuir las competencias necesarias, manteniendo esquemas puramente intergubernamentales, así como la debilidad del ordenamiento jurídico común, se ha convertido en lugares comunes en el debate. Es frecuente escuchar en las cancillerías latinoamericanas la frase “no queremos crear una burocracia como la de Bruselas”. La experiencia de la región, sin embargo, sugiere que hay algo peor que esa burocracia, y es no tenerla; o crear burocracias más prolijas como la bruselense, pero sin atribuirle competencias efectivas. En general, la ausencia de órganos supranacionales y de un ordenamiento jurídico autónomo, con efecto directo y primacía respecto a las normas nacionales, unida a la debilidad de los mecanismos de resolución de controversias, sigue siendo un lastre de la integración, limitando seriamente su eficacia.

En la concertación de las políticas exteriores también se acusa esa falta de eficacia. La influencia de América Latina y de las distintas subregiones en los foros internacionales se resiente el escaso grado de concertación política y la ausencia de mecanismos estructurados, más allá del Grupo de Río o la OEA.

La debilidad de las instituciones y las políticas también contribuye a explicar la vulnerabilidad externa de los esquemas de integración. La experiencia de las crisis recientes revela que éstos no cuentan con mecanismos capaces de impedir medidas unilaterales –devaluaciones, instrumentos de defensa comercial, uso indebido de reglamentos técnicos o sanitarios...-, que inducen un comportamiento procíclico en los flujos comerciales, dañan a los socios regionales y agravan las asimetrías y las desigualdades en la distribución de sus costes y beneficios, restando apoyo social a los procesos. La “doble crisis” del MERCOSUR, causada por la crisis brasileña de 1998, y argentina en 2001, ilustra estos problemas. Paradójicamente, al mismo tiempo que se adoptan medidas unilaterales que dañan el proceso de integración, en los órganos regionales, al más alto nivel, se acuerdan nuevos compromisos políticos estableciendo metas integracionistas aún más ambiciosas, que tampoco se cumplen. El resultado de esa huida hacia adelante es generar incertidumbre, y dañar la credibilidad de los grupos regionales ante terceros, que tienden a mostrarse cada vez más escépticos ante esos compromisos¹⁰.

El examen de las instituciones de la integración no debe limitarse a su eficacia. También se ha de considerar su legitimidad y calidad democrática. Desde un punto de vista político se suele subrayar la “doble legitimidad” que caracteriza a órganos en los que se dan cita, por un lado, representantes de la rama ejecutiva de gobiernos democráticamente electos, y por otro, se han establecido órganos

¹⁰ CEPAL (2002), *Panorama de la inserción internacional de América Latina 2000-2001*, Santiago de Chile: CEPAL, pp. 99-100.



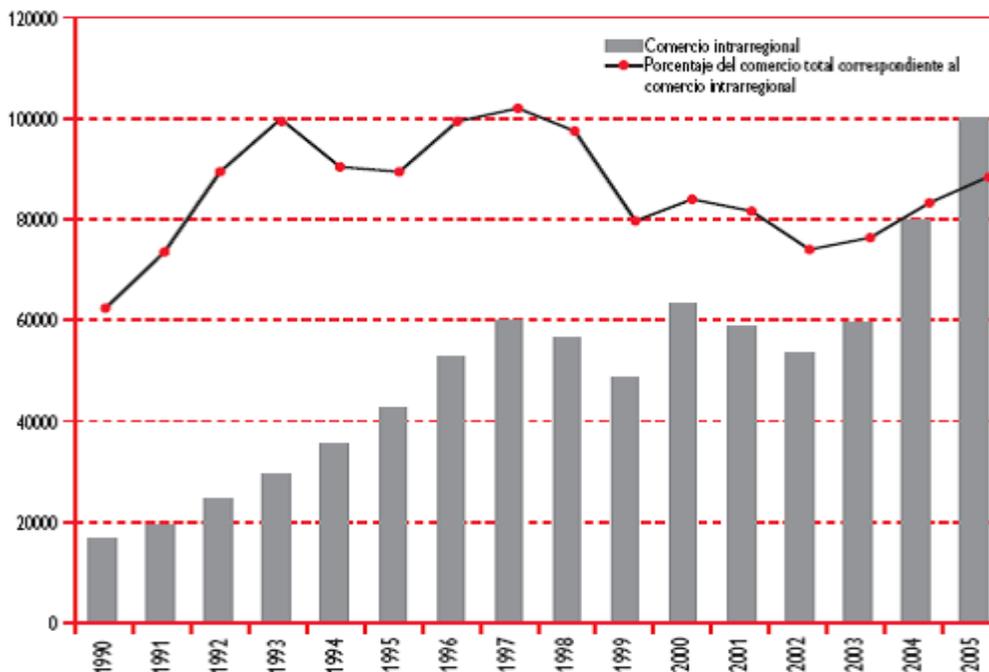
parlamentarios, cuyos miembros se eligen por sufragio universal y directo. Es el caso del Parlamento Centroamericano (Parlacen) y del Parlamento Andino (Parlandino). Al finalizar 2006 se constituirá el Parlamento del MERCOSUR, en sustitución de la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), que inicialmente estará integrado por representantes de los parlamentos nacionales de ese grupo. Si existe atribución de competencias a órganos comunes y un proceso decisorio conducente a un ordenamiento jurídico común, la necesidad de parlamentos de la integración debería estar fuera de discusión. Sin embargo, estos órganos, se encuentran al margen del proceso decisorio. En un marco puramente intergubernamental, su papel es por definición, muy limitado, lo que a la postre se ha traducido en problemas de legitimidad e imagen para algunos de estos órganos.

Así de esta manera, considero necesario preguntarse ¿Qué conclusión puede extraerse de este análisis?, pues que la liberalización comercial intrarregional es probablemente uno de los activos más importantes logrados por la región. En materia arancelaria, se han liberalizado o se han asumido compromisos de desgravación para la mayor parte de los intercambios de bienes, y ello se le añaden diversos acuerdos adoptados en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) que liberalizan de manera progresiva el comercio entre los distintos grupos y países. Los intercambios intrarregionales siguen siendo relativamente bajos, y entre 2000 y 2004 se situaron entre el 16% y el 20% del comercio total de la región (Ver gráfico 1), por debajo de los máximos alcanzados a mediados de los noventa, pero en términos absolutos el comercio intrarregional ha experimentado una clara tendencia ascendente, y se ha multiplicado por cinco entre 1990-2005, llegando a superar los 100.000 millones de dólares. Ese comercio intrarregional, además, favorece en mayor medida los encadenamientos productivos y la diversificación exportadora, beneficia más a las pymes, y genera más valor agregado que las exportaciones dirigidas al resto del mundo. También contribuye a generar economías de escala y de aprendizaje que mejoran el desempeño exportador.

Que el comercio intrarregional como proporción del total siga siendo bajo se debe a factores coyunturales, como el fuerte crecimiento de las exportaciones de bienes primarios a los mercados de Asia, pero también responde a la estructura de las economías de la región, a obvias carencias en materia de integración física, transporte y comunicaciones, que siguen fragmentando el mercado, e imponen sobrecostos muy elevados y, finalmente, se puede afirmar que también responden a las carencias ya descritas del modelo vigente de integración. (Véase gráfico 2).

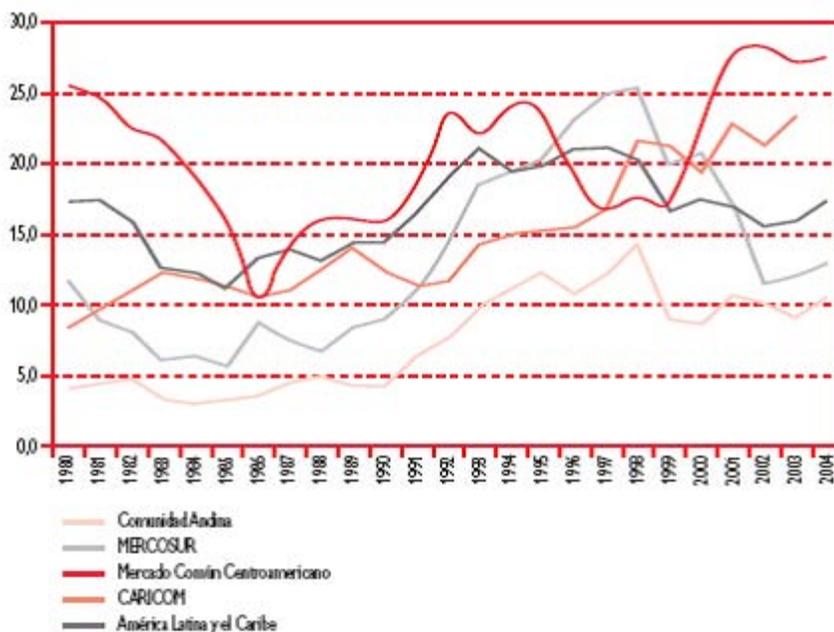


Gráfico 1. América Latina: Evolución del Comercio intrarregional, 1990-2005



Fuente: CEPAL, a partir de datos oficiales. Las cifras del comercio intrarregional total se expresan en millones de dólares.

Gráfico 2. Evolución del comercio intrarregional por áreas y subregiones, 1980-2004
(Como proporción del comercio total)



Fuente: CEPAL, a partir de datos oficiales.



Ahora bien, continuando hablando de comercio internacional es necesario mencionar la proliferación de acuerdos comerciales que la región está practicando con Estados Unidos y la Unión Europea.

4.5 Proliferación de acuerdos: necesidad de convergencia

El escenario de incertidumbre que ha dominado las negociaciones comerciales internacionales, las dificultades para la profundización de la integración regional, y las estrategias de Estados Unidos y la Unión Europea, han contribuido a la aparición de marcos de negociación bilateral, subregional, hemisférico, y multilateral, en los que aparecen opciones contradictorias que pueden debilitar los objetivos de integración de mediano y largo plazo. De hecho, se han acumulado numerosos compromisos extracomunitarios y se observan tendencias centrifugas, en desmedro de la atención que requieren las carencias internas de cada grupo. Esta proliferación de acuerdos puede dar lugar a nuevas prácticas discriminatorias, y generar un entramado de normas muy complejo, que termine dificultando la convergencia de grupos regionales, como la CAN y el MERCOSUR, que ya ha dado pasos relevantes para liberalizar el comercio recíproco. Esa convergencia, que puede llevar a la conformación de un área de libre comercio latinoamericana, está relativamente avanzada aunque son necesarios mayores esfuerzos, como pone de manifiesto los estudios realizados por la Comunidad Sudamericana de Naciones a través de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALADI), la CAN y MERCOSUR¹¹. Como se verá más adelante, una cuestión de particular importancia es el diferente nivel de compromiso requerido por los acuerdos “Sur-Norte”, mucho más exigentes que los acuerdos “Sur-Sur”, por lo que suponen riesgos importantes para la integración latinoamericana.

4.6 Breve análisis del nuevo regionalismo latinoamericano

En un análisis de la experiencia de integración en Europa, Fritz Scharpf utilizaba la distinción clásica de Tinbergen entre la integración “negativa” referida a la eliminación de barreras al comercio, favorable a la creación de mercados ampliados, y la integración “positiva”, que alude a las intervenciones para regular y establecer mecanismos de corrección –social, laboral, ambiental...- a la acción de esos mercados más allá del nivel estatal. En el análisis de Scharpf, se muestra cuán poderosas son las instituciones y las normas supranacionales para favorecer la integración negativa – en el caso europeo, la acción de la

¹¹ Comunidad Sudamericana de Naciones (2006), *Convergencia de los acuerdos de integración económica en Sudamérica*, s.l.,CSN, [http://www.comunidadandina.org/csn/documentoconvergencia.pdf]



Comisión y las sentencias del Tribunal de Justicia-, mientras que la integración positiva requiere, además, del consenso de los Estados miembros y de la acción correctora de los Parlamentos, que exige acuerdos políticos básicos de carácter intergubernamental y juegos de suma positiva que permiten mejoras comunes, preferibles al status quo, que a menudo no son fáciles de alcanzar.

Esta distinción puede ayudar a explicar los frenos que ha encontrado el “nuevo regionalismo” latinoamericano en esta década y media de andadura. En primer lugar, se ha configurado un regionalismo “ligero”, que rechaza la construcción de instituciones fuertes y la idea de la supranacionalidad, lo que ha impedido progresar en la integración “negativa”, y en mayor medida en ámbitos de integración “positiva” en los que existen intereses particulares que tratan de mantener la capacidad regulatoria en el nivel estatal. En segundo lugar, un “regionalismo selectivo”, fuertemente orientado a la liberalización de los mercados. En relación al modelo comprensivo de “regionalismo abierto” propuesto por la CEPAL en 1994 se ha avanzado sólo en algunas áreas de política, en especial en materias de eliminación de aranceles, pero en general esa experiencia de regionalismo presenta resultados muy limitados en otras áreas. En tercer lugar, se trata de un regionalismo “elitista”, puesto que no tiene apoyo en buena parte de la población y no existe esa identidad común, por incipiente que sea, en la que ha de basarse todo proceso regionalista. Finalmente, se trata de un regionalismo “disperso”, que se diluye en diversos compromisos externos y no presta atención a sus propias necesidades de profundización.

En la medida que se liberalizan los mercados, en una lógica que no se desvía mucho de las prescripciones del Consenso de Washington, este modelo de regionalismo puede ser funcional a las lógicas que erosionan y reducen la capacidad de los gobiernos para resolver los problemas de la ciudadanía, en ámbitos de soberanía que están cerca del núcleo de la legitimidad democráticas, en vez de tener el efecto contrario. Como se mencionó anteriormente, “el nuevo regionalismo” ofrece oportunidades para la integración positiva, y la re-regulación más allá de cada gobierno. Si no se avanza en esa dirección, el proceso puede detenerse o fracasar, ante demandas de regulación que las fuerzas sociales plantearán preferentemente el nivel nacional, y que pueden llegar a suponer retrocesos o la ruptura del proceso.

Con todo ello, se ha gestado un consenso relativamente amplio respecto al agotamiento del actual modelo de integración, y la necesidad de una estrategia que promueva las capacidades institucionales; la convergencia de las políticas macroeconómicas; la armonización de ciertas políticas sectoriales; la



integración física y de la infraestructura; la participación de las sociedades como actores y sujetos; un tratamiento adecuado de las asimetrías, y más atención a los aspectos sociales¹².

Pues, bien, retomando lo visto anteriormente referente a los acuerdos “Sur-Norte”, “Sur-Sur” veamos ciertos dilemas a los que se enfrenta la integración de la región.

4.7 Los problemas de los acuerdos Sur-Norte y la integración latinoamericana

Como se mencionó, en la agenda del regionalismo latinoamericano han surgido dilemas difíciles de sortear, entre la profundización de la integración regional entre países latinoamericanos (“Sur-Sur”) y las negociaciones con Estados Unidos y la Unión Europea (“Sur-Norte”). Este último tipo de acuerdos se ha vuelto más frecuente. Hasta 2001. Se habían suscritos 61 acuerdos que otorgaban preferencias arancelarias intrarregionales, y tan solo se habían firmado cinco tratados de libre comercio con países desarrollados; cuatro de ellos suscritos por México –entre ellos el TLCAN, la Unión Europea y con Israel. En este último quinquenio (2001-2006), los acuerdos extrarregionales concretados superaron a los intrarregionales. De un total de 68 acuerdos regionales vigentes o en proceso de entrar en vigor hasta mayo de 2006, 51 eran intrarregionales y 17 extrarregionales¹³.

La firma de estos acuerdos tiene sentido si se considera el elevado porcentaje de las exportaciones que se dirige a los mercados de Estados Unidos y la Unión Europea, la incertidumbre que caracteriza a la preferencias unilaterales y no recíprocas otorgadas por esos países, y los beneficios que pueden suponer en términos de inversión; ya que estos acuerdos suponen mayor estabilidad y por ende reputación e imagen, al situar las políticas nacionales en un marco de disciplinas vinculantes. Sin embargo, hay riesgos y costes que sopesar cuidadosamente. En primer lugar, este tipo de acuerdos pueden generar obvios efectos de desviación de comercio, incluso con socios de tratados de integración latinoamericana, y condicionar el marco multilateral. En segundo lugar, la asimetría entre las partes, mayor que en cualquier acuerdo Sur-Sur, se traduce en una negociación muy desigual; en el riesgo de que los costes del ajuste sean muy elevados, acentuando la polarización económica, social y territorial que ya caracteriza a la mayor parte de los países de América Latina; y en una notable reducción del margen de autonomía para la adopción de políticas de desarrollo. Esos riesgos derivan también del contenido y el alcance de

¹² CEPAL (2005), *Panorama de la inserción internacional de América Latina 2003-2004*, Santiago de Chile: CEPAL, p. 83.

¹³ CEPAL (2006), *Panorama de la inserción internacional de América Latina 2005-2006*, Santiago de Chile: CEPAL, p. 106.



los acuerdos. Caracterizados como “OMC-plus”, suponen una integración económica profunda, son más amplios en términos de liberalización, normas y disciplinas que la integración “Sur-Sur”; también son más vinculantes, y generan más certidumbre y seguridad jurídica. Todo ello puede tornar irrelevante el marco normativo de la integración regional, más débil y con menos capacidad de generar seguridad jurídica, y puede tener efectos negativos para los flujos de comercio e inversión entre los propios países de la región¹⁴. Ahora bien considero importante hacer una breve exposición de los casos del TLCAN y de los tratados de libre comercio que afectan a los países andinos y centroamericanos.

4.7.1 Breve recuento del TLCAN: entre el libre comercio y las decepciones

La experiencia del TLCAN ha contribuido a sembrar el escepticismo sobre los acuerdos de libre comercio, y en especial, a desacreditar el proyecto del ALCA. Cabría mencionar que a lo largo del tiempo que ha estado vigente se han realizado distintas evaluaciones para medir el impacto que éste ha tenido en México. De esta manera se puede decir, que los resultados son muy desiguales, y en materia de desarrollo social, y cohesión territorial, se pueden clasificar como decepcionantes.

La valoración del impacto del TLCAN depende de las expectativas y motivaciones de las partes, que eran muy diferentes. Para México se trataba de institucionalizar su “integración de hecho” en el mercado norteamericano, mejorando las condiciones de acceso a través de un régimen contractual basado en la reciprocidad, que evitara el riesgo de sanciones unilaterales.

En la evaluación, es importante establecer dos niveles de análisis. En primer lugar, se han de considerar los resultados concretos en el comercio, la inversión, el crecimiento y el empleo, que están bien documentados. Pero el TLCAN también ha sido un catalizador del cambio estructural que afecta a intangibles como las instituciones, la cultura política, y las reformas democráticas. Por ello, el debate ha estado plagado de exageraciones, entre quienes consideran que el TLCAN es la solución a todos los males de nuestro país, y quienes lo ven como la antesala del desastre¹⁵. Esos cambios, sin embargo, no deben desdeñarse. El TLCAN aceleró las reformas neoliberales emprendidas en los años ochenta y a modo de “constitución externa”, les ha dado anclajes muy sólidos¹⁶.

¹⁴ CEPAL (2005), Óp. Cit., p. 82.

¹⁵ Pastor, Robert (2004), “La segunda década de América del Norte, *Foreign Affairs en español*, Vol. 4 No. 1, ene-mar, p. 118

¹⁶ Faux, Jeff (2004), “Economía y democracia en la constitución del TLCAN”, *Foreign Affairs en español*, Vol. 4, No. 1 ene-mar, pp. 91-105



En el plano económico, el TLCAN ha cumplido con creces las expectativas de crecimiento del comercio y la inversión extranjera. El comercio entre México y Estados Unidos, dominado por las manufacturas, creció mucho más rápido que con otras regiones. Los flujos de IED también han crecido, aunque a ritmos inferiores al comercio. Respecto a los efectos dinámicos, ha aumentado la productividad en la manufactura. Pese al predominio de la maquila, comienzan a implantarse procesos industriales con mayor contenido tecnológico y valor agregado. Pero no hay que olvidar que el TLCAN es parte de un modelo exportador aún basado en el uso intensivo de mano de obra barata y en bajas cargas fiscales, que genera poco valor agregado, no promueve cadenas productivas, y es vulnerable a la competencia “a la baja” de otros países con costes laborales aún más bajos, en particular China.

Los estudios de impacto revelan que el TLCAN y la estrategia de desarrollo impulsada por las exportaciones no han logrado las tasas de crecimiento económico y de creación de empleo necesarias. Ahora bien, a pesar del aumento de la productividad, los salarios reales son más bajos, en perjuicio de la convergencia real con Estados Unidos, aunque en parte de ello es consecuencia de la caída de los salarios reales atribuible a la crisis de 1994-95.

El TLCAN también ha sido el gran catalizador del cambio estructural en el agro mexicano, a pesar de que la liberalización, parcial en 2004 y total en 2008, aún no ha concluido. Los efectos del TLCAN en este sector pueden no ser la catástrofe que se anunció, pero desde luego son muy negativos. La agricultura mexicana se caracteriza por su baja productividad –con el 21% del empleo, genera sólo el 4.4% del PIB- y necesita modernizarse. La cuestión es si el mejor camino para ello es el que ofrece el TLCAN: La competencia, en términos desiguales, con el agrobusiness de Estados Unidos y su régimen de subsidios, sin promover la adaptación de la agricultura mexicana. Pese a los periodos transitorios, ello parece confirmar que el campo ha sido abandonado en la política de desarrollo. Esta es una cuestión crucial, pues la crisis del agro se relaciona con los desequilibrios sociales y territoriales que originan las migraciones al exterior.

Quizás el TLCAN no podía resolver los problemas estructurales del agro, el empleo, la pobreza o el desarrollo territorial de México, pero el hecho es que en algún caso lo ha agravado. No se ha producido una convergencia real entre México y Estados Unidos, ni entre el norte y el sur del país, cada vez más fracturado por las disparidades regionales de renta y desarrollo. En este hecho incide el enfoque del gobierno mexicano hacia los acuerdos de libre comercio, basado en negociar y olvidar. Parte de una concepción neoliberal del Estado, como agente subsidiario que se limitara a despejar el terreno del juego



para la fuerzas del mercado, descartando de antemano la aplicación de políticas activas para favorecer el ajuste y promover la competitividad.

El Banco Mundial, que destaca que en los sectores más abiertos al comercio es en los que más aumentan los salarios, atribuye esa convergencia incompleta y los desequilibrios territoriales a factores institucionales: bajos niveles educativos, mal gobierno, corrupción y marcos reguladores inadecuados, carencias de infraestructura, y debilidad de la política de tecnología. Según el Banco Mundial, México habría estado peor sin el TLCAN. Pero eso no lo hace bueno, y México hubiera progresado más con un acuerdo mejor. El problema de México, en suma, es que la firma de acuerdos de libre comercio ha sido el sustituto de la política de desarrollo. La enseñanza que ofrecería México es que para que los acuerdos sean instrumentos de desarrollo, se debe negociar mejor, y hay que adoptar políticas internas de reforma institucional y apoyo a la educación, la infraestructura, y la innovación, pues la transferencia pasiva de tecnología a través de la inversión extranjera no es suficiente. Y es necesario que los acuerdos incluyeran algún mecanismo de cohesión social y territorial y de compensación de las asimetrías.

En este contexto, se ha planteado a ambos lados de la frontera la necesidad de profundizar el TLCAN y constituir una “Comunidad de América del Norte” que aborde cuestiones como la circulación de trabajadores a través de un acuerdo migratorio, y una política de cohesión¹⁷.

4.7.2 Los acuerdos de libre comercio con Estados Unidos: ¿Disgregación o profundización de la integración?

El estancamiento del proyecto del ALCA ha llevado a Estados Unidos a la firma de tratados de libre comercio subregionales que tienen importantes efectos para el desarrollo socioeconómico y el futuro de la integración regional, pudiendo ser un importante factor de disgregación. No obstante, las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (DR-CAFTA) y los Tratados de libre Comercio de Estados Unidos con algunos países andinos revelan importantes diferencias.

En la CAN, Estados Unidos sólo ha negociado con tres países -Colombia, Ecuador y Perú-, en una estrategia que aísla a Bolivia y Venezuela, contribuyendo a hacerlos gravitar hacia el MERCOSUR, y ha tenido ya importantes consecuencias para la integración andina. Al ser acuerdos bilaterales, los TLC

¹⁷ Pastor, Robert y Fred Bergsten (eds.) (2001), *Toward a North American Community: Lessons from the Old World for the New*, Washington: Institute for International Economics, p. 111.



forzaron a la CAN a abandonar el objetivo, asumido formalmente de establecer la unión aduanera. La Secretaría General de la CAN trató de promover que los países implicados adoptaran posiciones comunes basadas en la normativa andina, pero los intereses y posiciones negociadoras eran muy diferentes. Con el pretexto de estos acuerdos Venezuela, que ya había solicitado su adhesión al MERCOSUR, abandonó la CAN y alentó a Bolivia a seguir ese camino, lo que llevó a ese grupo a una de sus peores crisis proyectando una imagen de división que fue patente en la IV Cumbre Unión Europea-América Latina en Viena en mayo de 2006. En las semanas posteriores a esa cumbre, tras una intensa actividad diplomática a la que no fueron ajenos actores como Chile, Brasil o la propia Unión Europea, se logró evitar la total ruptura de la CAN, pero este grupo ha salido muy mal parado de esa crisis, y se enfrenta a dos posibles escenarios: Por un lado, la CAN podría mantenerse adecuando su normativa a los TLC, lo que plantearía problemas con la prevista convergencia de ese grupo con el MERCOSUR. Ahora bien, en un segundo escenario los TLC no serían ratificados en Estados Unidos, lo que podría facilitar esa convergencia de la CAN y el MERCOSUR. Este escenario no debe descartarse, dado el resultado de las elecciones legislativas de 2006 en Estados Unidos, y de las elecciones presidenciales de 2006 en Ecuador. Por otro lado, en 2007 expira la Trade Promotion Authority por la que se autoriza al gobierno negociar acuerdos comerciales. Este proceso, en cualquier caso, pudiera reproducirse en el MERCOSUR, grupo en el que Paraguay y Uruguay han planteado la posibilidad de entablar negociaciones bilaterales con Estados Unidos, lo que en parte se relaciona con el malestar de ambos países con el liderazgo de los otros socios.

En las negociaciones del DR-CAFTA, que ya ha sido ratificado en todos los países firmantes salvo Costa Rica, se observa una lógica distinta, Estados Unidos alentó la actuación concertada de los países centroamericanos con el objeto de establecer disciplinas comunes en materias como propiedad intelectual o armonización de normas. Ello ha contribuido a profundizar el proceso de integración, aunque en materia arancelaria el carácter bilateral de los acuerdos plantea algunos problemas de cara a la unión aduanera. Puede afirmarse que el DR-CAFTA, ha sido el catalizador de un proceso de integración que tras avances importantes entre 1990 y 1997, se había estancado, el DR-CAFTA, sin embargo, define un marco normativo más amplio y exigente, y sus mecanismos de resolución de diferencias son más sólidos, por lo que la actividad empresarial tenderá a situarse bajo esas normas, y la integración centroamericana se verá abocada a adaptar su normativa a las disposiciones del DR-CAFTA.



4.7.3 Los acuerdos de asociación con la Unión Europea

La firma de acuerdos de asociación, que incluyen el establecimiento de áreas de libre comercio, se han convertido en un componente esencial de las relaciones entre la UE y América Latina; ya están en vigor los acuerdos UE-México, y UE-Chile, y existe la previsión de concluir los acuerdos birregionales UE-MERCOSUR, y UE-Centroamérica. Se ha sugerido que la firma de estos acuerdos, en un escenario de convergencia de la integración latinoamericana, podría, conducir a una zona de libre comercio euro-latinoamericana¹⁸. Completar esa red de acuerdos comporta, no obstante, importantes obstáculos. Las negociaciones con el MERCOSUR están estancadas debido a unas ofertas de acceso al mercado que ambas partes consideran insuficientes, debido a la resistencia europea de abrir su mercado agrícola, y a la resistencia del MERCOSUR a una apertura amplia y relativamente rápida del sector industrial y de servicios.

Con los países centroamericanos y andinos, en 2004 se acordó llevar a cabo un proceso de evaluación conjunta del proceso de integración. Además de identificar las principales carencias de ambos procesos, esa evaluación pretende alentar su resolución, condicionando la firma de los acuerdos de asociación a que exista un grado suficiente de integración. Para la Comisión Europea, esto significa una unión aduanera efectiva. En el caso centroamericano, el proceso parece estar cumpliendo ese papel de federador externo, y por la parte europea ya se ha aceptado iniciar las negociaciones. Con los países andinos, los resultados de ese ejercicio han sido más limitados, habiendo también luz verde para la negociación, ello ha permitido, al menos, que la Unión Europea jugara un papel positivo en la crisis sufrida por la CAN a mediados de 2006, contribuyendo a evitar su ruptura.

Por otra parte, esos acuerdos de asociación plantean dilemas difíciles de sortear en cuanto al tratamiento de asimetrías y su impacto en la cohesión social, debido al menor nivel de desarrollo de centroamericanos y andinos. Si la posición negociadora europea pretende obtener condiciones similares a las establecidas en el DR-CAFTA, para evitar que las empresas europeas estén en desventaja respecto a las estadounidenses, el diseño del acuerdo no va hacer muy distinto a los TLC impulsados por Estados Unidos con todo lo que ello comporta, y la pretensión europea de ofrecer un modelo distinto de acuerdos no tendría fundamento. No obstante, si se privilegia la dimensión política y de cooperación de

¹⁸ Freres, Christian, y José Antonio Sanahuja (coords.) (2006), *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*, Barcelona: Icaria, p. 90.



los mismos, hay margen para que estos tengan una orientación más marcada hacia el desarrollo y la cohesión social.

4.8 Los acuerdos Sur-Norte: integración y desarrollo

Cabría preguntarse en este momento, ¿qué sugieren estas experiencias?, pues bien, para que los acuerdos sean beneficiosos o no, depende de su contenido, de las características estructurales de los socios, y de las políticas internas que éstos apliquen. Respecto a la primera de estas cuestiones, deben darse varias condiciones, que en modo alguno se producen de manera automática¹⁹: Se ha de asegurar la reciprocidad efectiva; debe existir un tratamiento adecuado de los costes de transición y ajuste; se han de afrontar las dinámicas de polarización con un tratamiento adecuado de las asimetrías; y asegurar que los efectos institucionales indirectos sean positivos, y puedan ser asumidos adecuadamente por el socio de menor desarrollo. Las políticas internas son un factor clave. Deben estar guiadas, por una estrategia de competitividad internacional guiada por la inversión en capital humano, la modernización de la infraestructura, los incentivos para la diversificación y la modernización de la estructura productiva, el desarrollo y el fortalecimiento de los sistemas nacionales de innovación, las mejoras del marco regulador interno, y la provisión de ciertos bienes públicos.

Ahora bien, ¿significan estos acuerdos el principio del fin de la integración latinoamericana?, pues no necesariamente, aunque sí reclaman una reflexión respecto a su papel. Desde el punto de vista del regionalismo abierto, siguen siendo relevantes en la medida que contribuyan a establecer o reforzar esas estrategias de competitividad y de reducción de asimetrías, promoviendo una mayor cohesión social y territorial. La integración puede tener un papel muy destacado promoviendo el desarrollo y la competitividad de la región a través de la coordinación y armonización de políticas, incluyendo la concertación de sus políticas exteriores, y crear mecanismos para la provisión de bienes públicos regionales en diferentes ámbitos, como el medio ambiente, la gestión de flujos migratorios, o la seguridad regional.

Pues bien, teniendo este marco, a continuación expondré, un nuevo proyecto de integración gestado en América del Sur, que puede llegar a cambiar el rumbo de la integración de América Latina, me estoy refiriendo a la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN).

¹⁹ Bouzas, Roberto (2005), "El nuevo regionalismo y el Área de Libre Comercio de las Américas. Un enfoque menos indulgente", Revista de la CEPAL No. 85, abril de 2005, p 10



4.9 La Comunidad Suramericana de Naciones (CSN) y la nueva cartografía de la integración latinoamericana

Este proyecto nace en la III Cumbre Presidencial Sudamericana, el 8 de diciembre de 2004, en Cusco Perú, la creación de la CSN es la más reciente expresión del nuevo regionalismo latinoamericano. Surge de un proceso de Cumbres iniciado en 2000 con el objetivo de promover la convergencia de los acuerdos de integración en Sudamérica y promover un área de libre comercio regional integrada por el MERCOSUR, la Comunidad Andina, Chile, Guyana y Surinam. Sin embargo, la creación de la CSN da al proyecto una clara vocación política, inspirada en la UE. No obstante, desde el punto de vista jurídico e institucional, la CSN es una expresión de la diplomacia de cumbres, y también de la preferencia latinoamericana por un regionalismo ligero, de naturaleza intergubernamental. No tiene tratado constitutivo ni personalidad jurídica, y pretende estar basada en instituciones ya existentes. Se ha sugerido la posibilidad de crear una secretaría permanente, y darle una dimensión parlamentaria, integrando el Parlamento Andino y el Parlamento del MERCOSUR.

Según la declaración de Cusco, la CSN cuenta con tres pilares. El primero, de contenido político, pretende promover la consolidación democrática, la concertación de políticas exteriores, y la proyección internacional de Sudamérica, en el marco de una visión multipolar del sistema internacional. El segundo pilar lo constituye la integración económica, a partir de la convergencia entre la CAN y el MERCOSUR. El tercer pilar se encuentra en la integración física, de la energía y de las telecomunicaciones. La CSN también tiene entre sus objetivos la armonización de políticas en diferentes ámbitos.

Respecto a la concertación de políticas, en la I Reunión de Jefes de Estado de la CSN se ha definido una agenda prioritaria que incluye el diálogo político, la integración física, el medio ambiente, la integración energética, los mecanismos financieros, las asimetrías, la cohesión social y las telecomunicaciones.

Como espacio regional, la CSN pretende crear una gran zona de libre comercio sudamericana a través de acuerdos de complementación económica (ACE) adoptados en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). La entrada en vigor de estos acuerdos supone que a partir de 2005 debe estar liberalizado el 80% del comercio entre el MERCOSUR y la CAN, y el 20% restante lo hará en un periodo de 15 años. Estos acuerdos son instrumentos de especial relevancia para la integración, pues constituyen el pilar comercial de la CSN. Las ganancias comerciales, que pueden ser mayores si se acelera el proceso, parecen más tangibles y realistas que las que pudieran derivarse de proyectos



alternativos como el Tratado Comercial de los Pueblos (TCP) suscrito en mayo de 2006 entre Cuba, Venezuela y Bolivia, cuyo potencial económico es muy reducido si se excluyen los hidrocarburos y la tecnologías y las inversiones en ese sector. La convergencia CAN-MERCOSUR, no obstante, se enfrenta a varios obstáculos y factores de riesgo. Entre ellos, el carácter altamente cíclico de los flujos comerciales entre ambas regiones; el déficit crónico de los países andinos respecto al MERCOSUR; y las asimetrías regionales, que la agenda de la CSN ha decidió analizar: también hay que mencionar la necesidad de asegurar la convergencia o multilateralizar las reglas de los distintos ACE²⁰.

En esta agenda destaca la Iniciativa para la integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) del año 2000, y que a 10 años vista pretende crear 10 “Ejes de Integración y Desarrollo Sudamericano”, con más de 350 proyectos de interés regional. La IIRSA cuenta, además, con el respaldo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo de Desarrollo de la Cuenca de la Plata (FONPLATA). Este elemento es importante para la integración regional, pues por primera vez se planifican infraestructuras con la perspectiva de la integración física²¹. También se está planteando una red de gasoductos que enlazaría las reservas de gas de Bolivia y Perú, con países consumidores como Brasil, Uruguay y Chile, con el objeto de promover la integración regional de la energía.

No obstante, existen diferentes perspectivas respecto a la naturaleza de la CSN, su institucionalización, y su relación con otros esquemas de integración. Para Venezuela, la CSN está llamada a sustituir al MERCOSUR y la CAN y al modelo de integración basado en la apertura comercial que representan ambos esquemas. Argentina, Brasil y la propia Secretaría General de la CAN consideran que la CSN es compatible con los grupos existentes y se ha de avanzar gradualmente en su convergencia comercial. En este sentido considero importante señalar ciertos eventos que se han suscitado por esas diferencias de opiniones, en la Reunión Extraordinaria de Presidentes de la CSN en diciembre de 2005, el Presidente Hugo Chávez se resistió a firmar el texto final, alegando que la CSN debería sustituir al MERCOSUR y la CAN, debido a su diseño neoliberal. Tampoco se logró un acuerdo sobre la futura zona de libre comercio y la propuesta de Chile que se estableciera en 2010. Finalmente, se decidió crear una Comisión

²⁰ Véase, Cienfuegos, Manuel (2006), “Las relaciones entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR: ¿Una asociación (in) viable?”, VV AA, Curso de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz, 2005, Vitoria: Universidad del País Vasco.

²¹ Tanzi, Vito (2005), *Building Regional Infrastructure in Latin America*, Buenos Aires: BID/INTAL, abril, p. 10



Estratégica de Reflexión sobre la integración sudamericana, integrada por 12 representantes de los países miembros de la CSN.

4.9.1 La Comunidad Suramericana de Naciones como plataforma de concertación política

La aparición de la CSN plantea obvias cuestiones respecto a la relevancia del Grupo de Río como plataforma de concertación política regional. La CSN responde a un momento político dominado por gobiernos de izquierda, y a unos intereses de proyección internacional de los países sudamericanos y, en particular, de Brasil, que el Grupo de Río no puede satisfacer. Este último agrupa a todos los países de la región pero experimenta un visible proceso de debilitamiento, e integra países, al norte y al sur de Latinoamérica, con diferentes vínculos y alineamientos internacionales. México, y en menor medida Centroamérica, tienen estrechos vínculos económicos y una amplia agenda de interdependencia con Estados Unidos, y su interés se centra más en formar una posible Comunidad Norteamericana, que en las relaciones con Sudamérica, a la que sin embargo están unidos por identidad, cultura, y visiones compartidas del orden internacional y multilateralismo.

4.9.2 La Comunidad Suramericana y la integración energética

La integración en materia energética se ha convertido en un asunto central de la agenda política de la CSN. En parte, ello es reflejo de la preocupación por el aumento de la demanda de petróleo y gas, la inestabilidad política en los países productores, y los efectos de las guerras en Afganistán e Irak en la estabilidad del Medio Oriente y en el mercado mundial del petróleo. En ese contexto, surge un renovado nacionalismo petrolero en el que los países consumidores intentan reducir la vulnerabilidad y garantizar el acceso a la energía, y los productores tratan de asegurar el control sobre sus recursos energéticos y la riqueza que estos pueden generar, llegando a utilizar el petróleo y el gas como instrumentos de política exterior.

Aunque inmersa en la geopolítica mundial de la energía, en América Latina esta cuestión presenta rasgos propios. Coexisten grandes reservas de petróleo y gas, algunas de ellas apenas explotadas, en Bolivia, Perú o Venezuela, y países con crecientes demandas de energía que, de no ser satisfechas, ven amenazado su crecimiento económico, como Brasil, Chile o Uruguay. En 2003 la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE) decidió promover la integración energética en América Latina, y esta cuestión se ha convertido en una de las prioridades de la integración latinoamericana y de la agenda



política de la CSN. Hay tres cuestiones claves: La construcción de la infraestructura necesaria para conectar reservas y consumidores; las inversiones necesarias, y la existencia de marcos reguladores y de seguridad jurídica para los gobiernos y los operadores implicados, públicos y privados. La no integración en materia de energía supone importantes riesgos y costes. Puede ser el cuello de botella del crecimiento económico, y alentar conflictos bilaterales, como los que se han producido en los dos últimos años entre Bolivia y Chile, y entre este último país y Argentina. En Chile, por ejemplo, se podría considerar la opción nuclear, más arriesgada y costosa, sino se logra un acceso seguro a gas de otros países sudamericanos. Por el contrario, un enfoque regionalista de la cuestión energética puede promover la integración, el desarrollo, la estabilidad y la seguridad en el área sudamericana.

Existen distintas motivaciones en este ámbito. Venezuela tiende a ver esta cuestión en términos geopolíticos, y ve en la integración energética sudamericana la espina dorsal de un proyecto que busca la autonomía regional de América Latina, en particular frente a Estados Unidos, y afianzar el liderazgo regional de Venezuela. Brasil o Chile, representarían otra visión, más pragmática, centrada en la seguridad energética y en evitar que esta cuestión sea una fuente de tensiones en sus relaciones de vecindad con Argentina, Bolivia o Perú. En todo caso, la voluntad mostrada por los gobiernos, el respaldo de instituciones como el BID o la CAF, y el interés de inversores privados permite albergar, en palabras de la CEPAL²², un “cauteloso optimismo”, sobre esa materia.

4.9.3 El papel de los liderazgos subregionales

Los cambios que registran los procesos de integración y, en particular, la conformación de un espacio sudamericano articulado en torno al MERCOSUR debe mucho al impulso de Brasil y al giro sudamericano de su política exterior desde el periodo del presidencial de Fernando H. Cardoso. Entre los resultados de esa política destaca la convocatoria de las Cumbres de Presidentes sudamericanos y la creación de la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN).

Ese liderazgo, según Sennes y Tomazini²³ se ha caracterizado por el protagonismo de la diplomacia y de actores gubernamentales, aunque otros actores empresariales, privados y públicos, tienen un papel destacado, como el Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES) o la petrolera Petrobras. También ha preferido acuerdos poco institucionalizados y la cooperación intergubernamental; y en el ámbito

²² CEPAL (2005), Óp. Cit. p 82.

²³ Sennes, Ricardo y Carla Tomazini (2006), “Agenda sudamericana de Brasil. ¿Proyecto diplomático, sectorial o estratégico?”, *Foreign Affairs en español*, Vol. 6, No.1 p.44.



económico, el libre comercio antes que una integración más profunda. Se trataría de una estrategia de ampliación, antes que de profundización del MERCOSUR y del espacio sudamericano.

Sin embargo ese liderazgo se ha encontrado con la resistencia de otros actores. La visión de Sudamérica de Brasil y Venezuela presenta notables diferencias, que se ha expresado abiertamente en la Comunidad Sudamericana de Naciones, aunque ello no ha impedido la colaboración de ambos países en materia de energía. Las actividades de Petrobras han sido criticadas por los grupos sociales que han llevado al poder al actual presidente de Bolivia. En el MERCOSUR, la actuación del eje Argentina-Brasil ha suscitado el rechazo de los socios menores. Tanto en el MERCOSUR como en la CSN, se cuestiona un liderazgo que promueve el comercio, en situación de asimetría, sin que exista la disposición de asumir los costes económicos y políticos de una integración más profunda, que supondría ceder soberanía a órganos comunes, y financiar mecanismos de corrección de las asimetrías. Al respecto, cabe recordar que la actual afinidad política de los líderes coincide con uno de los momentos más bajos de las relaciones intragrupo²⁴.

La participación de Brasil en las redes sudamericanas de transporte o el FOCEM, irían en la dirección correcta, pero la integración sudamericana requiere más, y Brasil cuenta con la enorme ventaja de tener recursos para ello. Brasil necesita a los socios del MERCOSUR o de la CSN para lograr sus objetivos globales, pero a cambio ha de asumir sus demandas. El desafío es lograr un acuerdo básico que integre los intereses y el liderazgo de Brasil en un proyecto de integración más amplio que garantice a los demás países espacio políticos propios y les permita lograr beneficios económicos tangibles, promoviendo un “Brasil sudamericano, ante que una poco factible “Sudamérica brasileña”.

4.10 La Comunidad Suramericana de Naciones y la Integración Latinoamericana: ¿Cuál será el futuro?

Pues bien es difícil pronunciarse sobre el futuro de la CSN, por ser un proyecto incipiente. La historia de la integración latinoamericana de los últimos quince años no permite ser demasiado optimistas. Este proyecto se sustenta en la CAN y MERCOSUR, y en gran medida sus fortalezas y debilidades lo son

²⁴ Véase, Soares de Lima, Maria Regina y Monica Hirst (2006), “Brazil as an intermediate state and regional power: Action, choice and responsibilities”, *International Affairs Vol. 82, No. 1*, pp. 21-40; Ayllón, Bruno y Eduardo Viola (2006), “Lula y el déficit de realismo estratégico en política exterior”, *Política Exterior* No. 113, sep-oct, pp. 123-135



también de la CSN. Pero como señala Cardona²⁵, en la CSN hay elementos prometedores, como es el hecho de que el 80% del comercio esté ya liberalizado y haya un calendario claro para establecer una zona sudamericana de libre comercio; que existan políticas definidas en el ámbito de la infraestructura y la energía, respaldadas por instituciones financieras con buena reputación; y que pese a las diferencias sobre su futuro, la CSN satisface intereses estratégicos de cada uno de sus miembros, que a través de relaciones bilaterales no serían factibles.

En general, la CSN puede contribuir a mejorar la estabilidad y la gobernanza democrática, y proporciona un marco adecuado para desarrollar una agenda renovada para la integración latinoamericana. En cuanto a sus miembros concretos, Brasil lograría mercados ampliados para su industria, recursos energéticos, acceso al Pacífico, y más empuje para sus objetivos globales. Chile podría obtener un acceso seguro al gas, mercados ampliados, un marco multilateral para atenuar el potencial conflicto de sus relaciones de vecindad, y un vínculo fuerte con Sudamérica, que en el ámbito comercial no sería posible. Bolivia puede mejorar su acceso al Pacífico, obtener mercados e inversiones para desarrollar su sector del gas, y un marco multilateral que contribuya a la gobernanza democrática y la estabilidad del país; Perú fortalecería su papel como puerto de acceso al Pacífico, especialmente en relación a Brasil. Venezuela podría desarrollar su complementariedad económica con Brasil y ampliar su influencia política regional. Ecuador y Colombia, aun con menos intereses que otros países, también serían beneficiarios de la CSN, ya que ésta permite diversificar sus relaciones exteriores, hoy muy centradas en Estados Unidos²⁶.

Sin embargo, en algunos países los consensos sobre la CSN están basados más en opciones ideológicas que en un análisis racional respecto a las estrategias nacionales y regionales, y la voluntad política que parece respaldar el proyecto pudiera ser un ejercicio voluntarista con bases frágiles²⁷. La consolidación de la CSN dependerá de un reajuste en el liderazgo brasileño y de consensos aún no logrados respecto al modelo institucional y la relación de la CSN con la CAN y el MERCOSUR, dos grupos cuyas dificultades internas pueden minar la consolidación de ese proyecto. Finalmente, la CSN se enfrenta al desafío de armonizar y simplificar el “plato de spaghetti” de los diferentes marcos normativos que se superponen en el espacio sudamericano.

²⁵ Cardona, Diego (2005), “¿Tiene futuro la Comunidad Sudamericana de Naciones?”, *Foreign Affairs en español*, Vol. 5 No. 5, p 84.

²⁶ Cardona (2005), *Óp. cit.* pp. 84-92.

²⁷ Sanguinetti, Julio María (2005), “Barajar y dar de nuevo”, *El país*, 19 de septiembre, p. 12.



CONCLUSIONES

A través del estudio realizado, puedo concluir que la integración regional en América Latina, ha sido incorporada a los consensos básicos sobre la política exterior y la inserción internacional en un mundo globalizado, considerando importante señalar, que el proceso de integración está caracterizado por una aplicación parcial y selectiva del nuevo regionalismo, y en particular de las estrategias económicas y comerciales del regionalismo abierto.

En este sentido en la región han proliferado las negociaciones de un sin fin de Tratados de Libre Comercio, provocando un fuerte debate en todos los países acerca de los beneficios y peligros que éstos ocasionan.

De esta manera, es necesario plantear claramente las diferencias sustanciales entre los actuales proyectos de Tratados de Libre Comercio y los procesos de integración. Dejando claro que los acuerdos de libre comercio no son sinónimos de integración y además en determinadas circunstancias pueden provocar un efecto adverso.

Así tenemos, que los Tratados de Libre Comercio convencionales se distinguen, por estar compuestos de una serie de características básicas de las cuales destacan el mantenimiento de asimetrías comerciales y productivas, la liberalización de los flujos de capital, entre otras, que impiden el establecimiento de coordinaciones productivas. Es más, a pesar de presentarse como acuerdos comerciales, las cuestiones meta-comerciales se convierten en el epicentro de los convenios, generando medidas vinculantes que erosionan las capacidades del Estado-nación, provocando que estos acuerdos refuercen la competencia comercial entre los países latinoamericanos y además aumenten la subordinación hemisférica.

Por el contrario, el proceso de integración tiene una dimensión política, abrigando potencialidades que no poseen los Tratado de Libre Comercio, siendo éstas más profundas que las relaciones comerciales. En este sentido basta mencionar como ejemplo más representativo la Unión Europea. Las características inherentes a estos procesos son el establecimiento de una unidad comercial, coordinaciones productivas, políticas productivas comunes, libre tránsito de personas, y un marco laboral regional, como también articulaciones en las áreas de educación, salud y seguridad social, etc. Dichas medidas acentúan el comercio dentro del bloque y reducen las competencias internas ayudando a la complementación



productiva. El eje político que guía dichos procesos garantiza el mantenimiento de los roles del Estado-nación y la autonomía dentro de la negociación en bloques.

Ahora bien, conviene destacar que la integración regional de América Latina en su nueva fase (1990-2005) tiene importantes experiencias y activos que no hay que ignorar, en particular, en materia de liberalización comercial, de interacciones institucionales entre burocracias nacionales, de proyección internacional, y otras dinámicas de regionalización que pueden cimentar ulteriores avances, y en particular la convergencia entre esquemas de integración en América del Sur. Sin embargo también son notables las limitaciones de esta etapa. Instituciones débiles y con una eficacia limitada; normas poco imperativas, persistencia de barreras no arancelarias a la libre circulación, y en general un menor grado de avance en la construcción de las instituciones y las políticas necesarias para dar un paso siguiente en la integración. Asimismo, los fracasos e incumplimientos de la integración regional han generado escepticismo dentro y fuera de la región, que se extiende a las nuevas propuestas, como la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN). De esta manera puede deducirse que la no integración va a suponer importantes costos de oportunidad en América Latina en términos económicos, pero también en ámbitos políticos, sociales, ambientales y de imagen, credibilidad, y proyección externa.

En este sentido, la región trata de definir nuevos modelos y cartografías de la integración, en particular en torno a la vinculación más estrecha con Estados Unidos, la Unión Europea, y sobre todo, el nuevo proyecto de la Comunidad Suramericana de Naciones.

Los cada vez más numerosos acuerdos Sur-Norte son uno de los elementos más notables de esta nueva fase de la integración regional. Estos acuerdos pueden suponer beneficios, pero también costes y riesgos elevados. Frente a ellos la integración subregional, además de su valor por sí mismo, puede contribuir a formular y sostener políticas eficaces para la transformación productiva y la mejora de la competitividad internacional. Para ello, parece necesaria una agenda renovada de la integración regional, con medidas en ámbitos muy variados: En primer lugar, el fortalecimiento institucional, en este sentido conviene resaltar, determinados aspectos, entre ellos el dar un paso cualitativo al tema de la supranacionalidad, la generación de un ordenamiento jurídico más imperativo y eficaz, y un marco de resolución de controversias más efectivo. En segundo lugar, en políticas activas orientadas a la mejora de la competitividad, como la mejora de las infraestructuras, las políticas de innovación tecnológica y la modernización del tejido productivo. En tercer lugar, en un adecuado tratamiento de las asimetrías, y el fomento de la cohesión social y territorial.



Dentro de este contexto, hay tres factores claves a tomar en cuenta para que el proceso de integración regional en América Latina sea exitoso, 1) dejar a un lado cuestiones nacionalistas que en lugar de unir, están fragmentando a la región, 2) exista una real voluntad política que ayude a la concertación de objetivos comunes, y 3) establecer un proyecto visionario a largo plazo.





BIBLIOGRAFÍA

- ANINAT, A. (1992), “La institucionalidad en el Grupo Andino”, Santiago: CEPAL, División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento.
- AYLLÓN, Bruno y Eduardo Viola (2006), “Lula y el déficit de realismo estratégico en política exterior”, Política Exterior No. 113, sep-oct.
- BANCO MUNDIAL (2000), Informe sobre el desarrollo mundial 2000, Washington, D.C.
- BERGSTEN, Fred C. (1997) “Open regionalism”, Washington D.C.: Institute for International Economics, Working Paper.
- BHAGWATI, Jagdish (1993), “Regionalism and multilateralism: an overview”. En: De Melo, Jaime and Panagariya, Arvind (Edit), New dimensions in regional integration, Cambridge: Centre for Economic Policy Research, Cambridge University Press.
- BÓSQUEZ, A. (1964), “Hacia una teoría de la integración económica”, en M.S. Wionczek (ed.), La integración de América Latina, México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- BOUZAS, R. (1998), “América Latina en la economía internacional: Los desafíos de una década perdida” Pensamiento Iberoamericano, No. 13, ene-jul.
- BOUZAS, Roberto (2005), “El nuevo regionalismo y el Área de Libre Comercio de las Américas. Un enfoque menos indulgente”, Revista de la CEPAL No. 85, abril 2005.
- BULMER-THOMAS, V. (1998), “La historia económica de América Latina desde la independencia”, (Traducido por Mónica Utrilla de Neiva), México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- BURKI, Shahid Javed, Guillermo E. Perry, y Sara Calvo (1998), Trade: Towards open regionalism. Annual Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean 1997, Washington: Banco Mundial.
- CALDERÓN, A. y Z. Vuduzek (1997), La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe: Un panorama, Madrid, España.
- CARDONA, Diego (2005), “¿Tiene futuro la Comunidad Sudamericana de Naciones?”, Foreign Affairs en español, Vol. 5 No. 5.
- CARDOSO, F. H. y E. Faletto (1998), Dependencia y desarrollo en América Latina y El Caribe, 21 ed., México D.F.: Editorial Siglo XXI.
- CARDOZO, E. y Helwege, A. (1994), Latin America’s economy, Cambridge, Massachusetts: MIT.
- CEPAL (1968), La CEPAL y el análisis del desarrollo latinoamericano, N.U. Consejo Económico y Social.
- CEPAL (1990), “Evolución y perspectivas del comercio y las inversiones intrarregionales”, Santiago: CEPAL.
- 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: CEPAL.
- CEPAL (1998), “La inversión extranjera en América Latina y El Caribe”, Informe 1998, Santiago.
- CEPAL (2002), Panorama de la inserción internacional de América Latina 2000-2001, Santiago de Chile: CEPAL.



CEPAL (2004), Panorama de la inserción internacional de América Latina 2003-2004, Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL (2005), Panorama de la inserción internacional de América Latina 2004-2005, Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL (2006), Panorama de la inserción internacional de América Latina 2005-2006, Santiago de Chile: CEPAL.

CHUDNOVSKY, D. y F. PORTA (1995), “Antes y después de la Unión Aduanera del Mercosur: Prioridades de política” Conferencia presentada en Iguazú, Mercosur, septiembre.

COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES (2006), Convergencia de los acuerdos de integración económica en Sudamérica, s.l.,CSN,

<http://www.comunidadandina.org/csn/documentoconvergencia.pdf>

DAVID, B. (1989), El nacimiento de los países latinoamericanos, Madrid: Bruguera.

DUNNIG, John H. (1997), “The advent of alliance capitalism”, en Dunnig, John H. and Hamdani, Khali A., The new globalism and developing countries, New York: United Nations University Press.

ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN (ECLAC) (1994), Open regionalism in Latin America and the Caribbean, Santiago de Chile: United Nations.

ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN (ECLAC) (1996), The economic experience of the last 15 years 1980-1995, Santiago de Chile: ECLAC.

EL-AGRAA, A. (1997), “Regional integration in Latin America since 1985: Open regionalism and globalization”, en Economic Integration Worldwide, Basigstoke: McMillan Press.

FAUX, Jeff (2004), “Economía y democracia en la constitución del TLCAN”, Foreign Affairs en español Vol. 4 No. 1 ene-mar.

FEENSTRA, Robert C. (1998), “Integration of trade and desintegration of production in the global economy”, Journal of economic perspectives, Vol. 12, No. 4.

FERRER, Aldo (1998). Hechos y ficciones de la globalización. Argentina y el Mercosur en el sistema internacional, México: Fondo de Cultura Económica.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (abril 2006), Perspectivas de la economía mundial. Globalización e inflación, Washington: International Monetary Found Publications Services. Edición en español.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (noviembre 2006) Perspectivas económicas: Las Américas, http://www.imf.org/external/pubs/ft/REO/2006/esl/02/wreo_s.pdf

FRANK, A.G. (1966), “The development of underdevelopment”, Monthly Review, Vol. 18, No. 4, 1971.

FRERES, Christian, y José Sanahuja (coords.) (2006), América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria, Barcelona: Icaria.

FUENTES, Juan Alberto (1998), “The prospects for open regionalism in Latin America”. En: Oxhorn, Philip D. and Ducatenzeiler, Graciela (Edit.). What kind of democracy? What kind market?, Pennsylvania State University Press, University Park.



- ANA, E. (1993), Una aproximación para estimar los efectos del Mercado del ALADI sobre las exportaciones de los países miembros, Santiago: CEPAL.
- GORDON, L. (1964), Un nuevo tratado para América Latina, (Traducido por Andrés Mateo), México.
- GUIDDENS, Anthony (1990), The consequences of modernity, Cambridge: Cambridge Polity.
- GWYNNE, R. and C. Kay (eds.) (1999), Latin American transformed: Globalization and Modernity, London: Arnold, London.
- HALPERIN, T. (1990), Historia de América Latina, Madrid: Alianza Editorial.
- HEIRMAN, J. (1994), Dinámica y cambio estructural del comercio en la ALADI, Pensamiento Iberoamericano, No. 26.
- HERIBERT, Dieter (1997), “El regionalismo en la región Asia Pacífico”, en Regionalización e integración económica. Instituciones y procesos comparados, compilados por Roberto Bouzas, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- HURELL, Andrew (1995), “Regionalism in theoretical perspective”, in Regionalism in World Politics, edited by Louise Fawcett and Andrew Hurrell, Oxford: Oxford University Press.
- IANNI, Octavio (1998), La sociedad global, México: Siglo XXI Editores.
- IANNI, Octavio (1999), La era del globalismo, México: Siglo XXI Editores.
- IBÁÑEZ, Josep (2000), “El nuevo regionalismo latinoamericano en los años noventa”, Iberoamérica ante los procesos de integración. Actas de las XVIII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Madrid: B.O.E./Universidad de Extremadura.
- INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK (1994), Economic and social progress in Latin America 1993, New York: IDB.
- INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK (2002), Beyond borders: The new regionalism in Latin America. Economic and Social Progress in Latin America, Report 2002, Washington: BID, The Johns Hopkins University Press.
- IZAM, M. (1997), Evolución, análisis y perspectivas del Mercado Común del Sur, Santiago: CEPAL.
- KENNEDY, Paul (1993), Hacia el siglo XXI, Barcelona: Plaza y Janes Editores. S.A.
- KEOHANE, Robert and Nye, Joseph (2000), “Globalization what’s new? What old? (and so what)”, Foreign Policy, Spring.
- LLAMBÍ, Luis (1999). “Proceso de globalización y sistemas agroalimentarios. Los retos de América Latina”, Caracas: Fundación Polar (CD ROM que recoge las ponencias del Simposio Internacional sobre Globalización y Sistemas Agroalimentarios, Celebrado en Caracas del 15 al 17 de Julio de 1998).
- LODGE, George (1996), Administrando la Globalización. En la era de la interdependencia, México: Panorama Editorial.
- MANSFIELD, Edward D. y Milner, Helen V. (1999), “The new wave of regionalism”, International Organization, 53, 3, (summer).
- MATTLI, Walter (1999), The logic of regional integration: Europe and beyond, New York: Cambridge University Press.



- McMICHAEL, Philip (1996), "Global restructuring and agro-food systems". In Benería Lourdes (Edit.), *Structural adjustment in the Americas*, Ithaca, N.Y.: University Press.
- MESSNER, Dirk (1999), La transformación del estado y la política en el proceso de globalización. Nueva Sociedad, No. 163.
- MICHAEL, M. (1995), International Money and Finance, Nueva York: Harper Collins.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES/ C. Internacional y Cultural (1994), "Síntesis de los resultados de Ouro Preto", Buenos Aires: Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales.
- NICOLETTI, R. (1999), Identidad y futuro de MERCOSUR. Por una identidad fundada en valores, Buenos Aires: Editorial Lugar.
- PASTOR, Robert (2004), "La segunda década de América del Norte", *Foreign Affairs en español*, Vol. 4, No.1 ene-mar.
- PASTOR, Robert y Fred Bergsten (Eds.) (2001), Toward a North America Community: Lessons from the old world for the new, Washington: Institute for International Economics.
- RAPOPORT, Mario (1997), "La globalización económica, ideologías, realidad, historia", *Ciclos*, Vol. VII, No. 12.
- ROBSON, Peter (2004), "The new regionalism and developing countries", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No. 3.
- RODRÍGUEZ, O. (1979), "La teoría del subdesarrollo de la CEPAL, síntesis y crítica", *Revista de Comercio Exterior*, No. 2.
- SALAZAR, F. (1977), "Bilateralismo y multilateralismo", *Revista Integración Latinoamericana*, No. 11.
- SANAHUJA, José Antonio (1998), "Nuevo Regionalismo e integración en Centroamérica, 1990-1997" en José Sanahuja y José Ángel Sotillo (coords.), *Integración y desarrollo en Centroamérica: más allá del libre comercio*, Madrid: La Catarata.
- SÁNCHEZ, A. (2001), Estrategias de crecimiento y el proceso de integración de América Latina: El caso de Chile, Tesis de Doctorado, Universidad Complutense de Madrid.
- SANGUINETTI, Julio María (2005), "Barajar y dar de nuevo", *El País*, 19 de septiembre.
- SCHMIDT, W. (1993), América Latina entre la polarización del mercado mundial y la apertura, Quito, Ecuador: CAAP, en especial.
- SENNES, Ricardo y Carla Tomazini (2006), "Agenda sudamericana de Brasil. ¿Proyecto diplomático, sectorial o estratégico?", *Foreign Affairs en español*, Vol. 6 No. 1.
- SHEAHAN, J. (1988), Patterns in Latin America: Poverty, repression, and economic strategy, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- SOARES DE LIMA, Maria Regina y Mónica Hirst (2006), "Brazil as an intermediate state and regional power: Action, choice and responsibilities", *International Affairs*, Vol. 82, No.1.
- SÖDERBAUM, Fredrik y Timothy M. Shaw (eds.) (2003), Theories of new regionalism. A Palgrave Reader, Hampshire Palgrave: MacMillan.



SONNTANG, Heinz y Arenas, Nelly (1996), *“Lo global, lo local, lo híbrido”*, Documentos de Debate No. 6, París: UNESCO.

SUNKEL, O. (1970), *“Integración política y económica: El proceso europeo y el problema latinoamericano”*, Santiago: Editorial Universitaria.

TANZI, Vito (2005), *Building regional infrastructure in Latin America*, Buenos Aires: BID/INTAL, abril.

URQUIDI, V. L. (1960), *“Trayectoria del Mercado Común Centroamericano”*, México, D.F.: CEMLA.

VACCHINO, J. M. (1983), *“Integración Latinoamericana”*, Buenos Aires: Editorial Depalma.

VINER, Jacob (1950), *The customs unión issue*, Camegie Endowment for International Peace.

Walther, Ted (1997), *The world economy*, New York: John Wiley & Sons, Inc.

WATERS, Malcolm (1996), *Globalization*, London: Routledge.

WIONEZEK, M, (1964), *“La historia del Tratado de Montevideo”*, México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

www.popref@prb.org (2001), Información Estadística.

