



## LOS NUEVOS ESCENARIOS INTERNACIONALES PARA LA NEointegración LATINOAMERICANA

*Luis Fernando Macías M.*

La experiencia histórica de la América Latina demuestra que no es posible el desarrollo con las fórmulas y bajo la hegemonía de los Estados Unidos, ni dentro de los actuales marcos del sistema capitalista de mercado, ni por medio de los modelos clásicos del Estado liberal. ... el Estado liberal ha servido para resguardar la hegemonía de los consorcios y conglomerados metropolitanos o de las élites internas de poder, pero no para construir en América Latina una sólida y coherente economía capitalista.

**Antonio García**

*Atraso y dependencia en América Latina, 1972*

### Introducción

La economía latinoamericana ha sido objeto en los últimos años de diversas reformas que, por su carácter estructural, han incidido en las esferas de la política comercial, de inversiones y de privatización de empresas estatales. Con objetivos como los de mejorar la eficiencia y la competitividad empresarial, se pretende acceder, bajo la presencia

fundamentalista del mercado, a un modelo de desarrollo en donde la apertura económica, la liberalización del comercio y del capital, el control del gasto y la reducción de la inflación, permitan alcanzar un rápido crecimiento del producto y una nueva propuesta de "revolución" en lo social.

El modelo a establecer, que ya comienza a manifestar sus efectos negativos, concede a la inversión extranjera un nuevo papel, como es el de estimular la entrada de capitales especulativos, alejados de la producción y de la generación de empleo estable, que sólo se benefician de las tasas de interés diferenciales, aumentando el monto de la deuda externa y creando pánico en los períodos de inestabilidad financiera.

En tanto, con la desregulación de la economía se busca reducir el papel del Estado a funciones de carácter marginal, obligándolo a asumir costos no rentables para el capital privado, induciéndolo a olvidar en lo social cualquier acción con pretensiones redistributivas de la riqueza o de la democratización de la propiedad. Este nuevo significado de la gestión económica no se puede entender como el fracaso en la solución del problema económico, bajo un pretendido papel bene-

factor asumido en el pasado por parte del Estado latinoamericano. Pretender ver también, desde otra perspectiva, los actuales procesos como consecuencia del derrumbe del “*socialismo real*”, haciéndolos equivalentes a una victoria de la mano invisible, es desconocer o tratar de ocultar, con triunfos o derrotas ajenas, la existencia misma de contradicciones sociopolíticas para la región latinoamericana. Las causas originarias para los ajustes estructurales realizados durante el último periodo no sólo en Colombia sino en la mayoría de naciones latinoamericanas, deben buscarse más en los cambios ocurridos en la economía capitalista mundial y en reacomodamientos regionales de las economías centrales ante un nuevo orden económico en ciernes, que en desaciertos del rápidamente envejecido modelo latinoamericano sustitutivo de importaciones.

Se convierte en una verdad de Perogrullo el hecho de que la economía mundial con el decenio de los noventa ha traído modificaciones sustanciales al viejo orden económico internacional. El proceso de globalización económica ha avanzado en forma acelerada en los dos últimos decenios, sensibilizando los mercados a los cambios en la productividad y la innovación tecnológica, llevando finalmente con su liberalización a la formación de bloques regionales y subregionales, planteando nuevas formas de integración que condenarían a la autarquía y el atraso a cualquier economía nacional que, más por terquedad que por principios, insista en el desconocimiento de los recientes cambios en la economía mundial.

Las nuevas reglas establecidas por los centros de dominación capitalista para el comercio internacional, así como la implementación del nuevo modelo de desarrollo por parte de los gobiernos de los países de la región latinoamericana, le exigen a la integración regional cambios en su naturaleza y propósitos históricos que la llevan a convertirse en puente para la liberalización de sus mercados, en medio para la desregulación de sus economías y en catalizador de las nuevas estrategias de la región como forma de inserción en la economía mundial.

Sin pretender abordar la multiplicidad de factores que aparecen ante la reestructuración económica no sólo regional sino también mundial, nos limitaremos a resaltar aquellos aspectos políticos y socioeconómicos que en su perspectiva han incidido para que en el último periodo los gobiernos latinoamericanos hayan optado por un cambio de rumbo. En ese contexto es donde el Estado latinoamericano se ha convertido en el primer damnificado, al obligársele a limitar sus funciones como regulador económico, asignándole al mercado el papel de panacea y la única solución al problema económico.

A primera vista se puede afirmar que del protagonismo jugado por el Estado en la formación de la sociedad económica capitalista y de su necesidad por fortalecerlo en las primeras etapas, se hubiera pasado a una época, en donde su acción sólo puede traer efectos

negativos para el proceso de internacionalización y globalización del capitalismo. Esto se desprende de las políticas practicadas en especial por los países líderes del capitalismo mundial, que en esta fase de la globalización orientan la integración de las economías nacionales ubicadas en sus zonas de influencia a una apertura radical, delimitada a circuitos comerciales de tipo regional. Sin embargo, son esas mismas economías, a la par de encabezar un liderazgo por la liberación de los mercados en la periferia del sistema, las que redoblan sus esfuerzos proteccionistas para sus propias economías a través de diversas políticas no arancelarias, cuyos resultados manifiestos se expresan en el mantenimiento de un sistema comercial a nivel planetario no sólo desleal sino cada vez más desigual para las denominadas economías en desarrollo.

Esta presión a la apertura de sus mercados la han sentido también las economías de los países del Este de Europa, que ha traído importantes restricciones a la intervención del Estado en esa región, así como una mayor permisibilidad a las leyes de la competencia. El estímulo a la privatización de los bienes del Estado y a la supresión de servicios sociales y subsidios, ha orientado la atención y la acción del Estado hacia problemas relacionados con el readecuamiento de sus economías dentro de un nuevo marco institucional, y hacia la elaboración de políticas para la solución del desempleo y el control de la inflación. Los severos desequilibrios generados por su transición al mercado no sólo han disminuido ostensiblemente su crecimiento económico, sino que han llevado a esa región a un proceso de pauperización y violencia, típico para el periodo “salvaje” del capitalismo.

### 1. Reordenamiento geopolítico internacional

El fin de la guerra fría planteó severos cambios en el interior del sistema de relaciones internacionales que había prevalecido desde finales de la Segunda Guerra Mundial. La desintegración del COMECON y la posterior desaparición de la URSS no sólo generaron el rompimiento del equilibrio basado en un mundo bipolar, sino que también trajeron consigo cambios de orden geopolítico y económico ante la redefinición de las nuevas fronteras y los intentos de los antiguos países socialistas por su integración al sistema capitalista.

Por un lado los Estados Unidos, constituidos en una fuerza económica, financiera y militar, que durante varias décadas dirigieron la lucha de Occidente contra el avance del “comunismo”, observaron desde los años setentas un proceso de deterioro en su liderazgo económico y político.

A partir de la segunda posguerra la participación estadounidense en el comercio mundial se vio disminuida del 40 al 20%. Este deterioro fue motivado en gran parte por los avances de la tecnología japonesa en las industrias automotriz, de telecomunicaciones y de computación, que al reducir los espacios de las empresas

norteamericanas en los mercados mundiales comprobó la superioridad del ingenio y la creatividad japonesa sobre el anacrónico individualismo norteamericano. Conviene recordar que la costosa intervención de los Estados Unidos en Vietnam y la aceleración de la carrera armamentista desde los años setentas convertirían a ese país en el más grande deudor mundial durante la pasada década, situación que lo obligó a aplicar severos recortes a la seguridad social y al gasto público, que sólo traería aumentos en el desempleo y una mayor agudización en su déficit fiscal. Por primera vez, durante el periodo de la segunda posguerra, 1981 sería el año que convertiría a los Estados Unidos en receptor neto de inversión extranjera directa, resultado de su crecimiento en doce veces, observado entre 1970 y 1980. En esa dinámica, la participación del Japón se ha hecho cada vez más importante, como observa Sergio Bitar en un estudio sobre la inversión extranjera directa en Estados Unidos para ese período<sup>1</sup>. Si Europa para mediados de los años ochentas podía seguir siendo considerada como el mayor exportador de capitales hacia los Estados Unidos, esa participación, que se redujo de 72% en 1970 a 66.8% en 1984, era ganada especialmente por Japón que, en el mismo lapso, pasó de aportar del 1.7% al 9.2%<sup>2</sup>.

A su vez, el proceso de unidad europea representaría para Washington un debilitamiento de su influencia en las decisiones políticas mundiales, que culminaría, a la llegada de la *perestroika*, con el fin del papel de superpotencia y líder de Occidente jugado por los Estados Unidos durante el periodo de la Guerra Fría frente al peligro que representó la política exterior de la Unión Soviética. El continente europeo no solamente encontraría, a través de su proceso económico de integración, una sólida respuesta ante el predominio tradicionalmente ejercido en los mercados mundiales por las multinacionales norteamericanas y al crecimiento agresivo de la política comercial nipona, sino que también lograría aunar conveniencias económicas y políticas, bajo un nuevo concepto continental, por encima de las diferencias nacionales, regionales o locales, erigiendo a la Comunidad en un organismo paraestatal capaz de intervenir en la solución de los problemas mundiales. Su protagonismo cada vez mayor, aunque todavía no con los resultados esperados, permite predecir una participación más intensa en sus zonas de intereses vitales (el Este y el Centro de Europa, la región del Magreb, las antiguas colonias europeas y el Oriente Medio) con el fortalecimiento de su poder decisario a expensas de la política exterior norteamericana.

Por otro lado, el país de los soviets, habiendo agotado el modelo centralizado de planificación económica, mostraba desde finales de los años setentas índices de crecimiento inferiores a los esperados, obligando a

sus autoridades económicas a la reducción del consumo de la población y a la paulatina baja en la calidad de los servicios ofrecidos por el Estado. El estancamiento de la economía soviética del primer lustro de los años ochentas, preludio de la era gorbachoviana, demostraba la incapacidad de la URSS para competir tecnológicamente con Occidente y su imposibilidad por seguir manteniendo por más tiempo la carrera armamentista impuesta con la política exterior de Reagan.

Con la llegada al poder de Mijail Gorbachov en 1985 se inició el proceso de reformas, tanto al sistema económico como a los aparatos ideológicos monopolizados por el Estado. Al romper con los dogmas en materia económica, el estancamiento sólo podría superarse con el establecimiento de un nuevo mecanismo económico en donde el beneficio se convertiría en el centro de la actividad comercial de las empresas, acudiendo a una mayor flexibilidad en la fijación de precios y una racionalidad en el manejo de los sistemas financiero y fiscal, para finalmente alcanzar la normatividad legal y jurídica con la formación de un nuevo marco institucional<sup>3</sup>.

Con el cuestionamiento de la ortodoxia comunista en el interior de su propio sistema debido a las nuevas políticas del *glasnost* y la *perestroika*, se produciría un rápido resquebrajamiento de todos los valores que durante décadas habían sostenido ideológicamente el sistema. La propagación de los cambios iniciados por Moscú le harían perder a la URSS, con increíble rapidez, sus zonas de influencia en el Este de Europa. Su propia crisis de identidad desembocaría en un golpe de Estado en agosto de 1991 que, aunque fallido, llevaría a la URSS a su disolución.

El interregno conocido como *perestroika* llevaría a las superpotencias a una mayor debilidad, diluyéndose su confrontación mutua a través de situaciones en donde:

- La Unión Soviética pierde su control tanto del Este de Europa como de las repúblicas bálticas, engendrando con su propia desaparición una variada formación de repúblicas independientes, donde paulatinamente comienza a adquirir protagonismo Rusia, apareciendo para un futuro como el centro de influencia eslavo-ortodoxa para toda la región. Tanto el alineamiento posicional con la dirigencia de Serbia en la crisis de la antigua Yugoslavia, como el acto de fuerza en contra del movimiento independentista en la república caucásica de Chechenia, son manifestaciones desesperadas de los gobernantes rusos que acuden a medios cada vez más extremos para demostrar la vigencia de su liderazgo en el espacio postsoviético.
- Se replantea una nueva situación política, en donde la ideología comunista deja de ser el eje aglutinante

<sup>1</sup> Sergio Bitar, "La política de inversión extranjera de Estados Unidos", *Comercio exterior*, vol. 36, No. 10, México, octubre de 1986, pp. 907-918.

<sup>2</sup> *Ibid.*, pp. 909-910.

<sup>3</sup> Luis Fernando Macías, "Los países del Este y la transición al mercado. Hacia la formación del marco institucional", en *INNOVAR, Revista de ciencias administrativas y sociales*, No. 4, julio-diciembre de 1994, pp. 67-71.

para el Este de Europa en sus pasadas relaciones de confrontación con Occidente. En el presente periodo el Este de Europa ha replanteado dichas relaciones, tratando de formar parte activa de la Unión Europea.

- Los Estados Unidos, aunque mantendrían las características de gran potencia, verían disminuir su potencial económico como resultado de sus esfuerzos armamentistas llevados a cabo durante la época de la *guerra fría*. Con el deterioro de relaciones comerciales como causa de su déficit comercial con el Japón y su dura competencia con Alemania, las pretensiones político-militares estadounidenses se ven restringidas, obligando a la nación del norte a una permanente concertación con sus socios para la intervención en zonas de conflicto. Lo anterior también se reflejaría en las políticas económicas de los gobiernos anteriores al de Clinton, que condujeron a la reciente recesión ocurrida en los Estados Unidos, que elevó los índices de desempleo e influyó en la caída del poder adquisitivo de su población.

- La desaparición del mundo bipolar con la disolución de la Unión Soviética presentaría una nueva situación para el liderazgo en Occidente, que comienza a medirse con parámetros básicamente económicos en detrimento del factor político; elemento, este último, que había sido decisivo durante la confrontación Este-Oeste durante la *guerra fría*.

Finalmente, al hacerse innecesario el esquema de seguridad construido por las grandes potencias a su alrededor, las regiones adquieren una nueva dimensión para convertirse en centros de poder alternativo, marcado por el nuevo papel de los mercados que, al actuar como factor aglutinante, inician el traslado del poder de dominación de lo político a lo económico. Se hace factible que antes de finalizado el siglo se dé un proceso de reconocimiento tácito por la comunidad mundial para la formación de un nuevo orden internacional, visto bajo el prisma de la multipolaridad y basado en bloques regionales (actualmente no claramente establecidos), al que se llegue a través de diversas redefiniciones, con centros de poder en donde el factor económico definitivamente aparezca como el determinante para su conformación.

## **2. El posicionamiento estratégico de los nuevos bloques económicos regionales**

Los nuevos bloques económicos regionales, amparados en la globalización de la economía mundial, establecen una desagregación territorial basada en elementos tan contradictorios como la liberalización en el interior de su región, al tiempo con el reforzamiento de un proteccionismo con matices extraeconómicos dirigido a los mercados externos circunscritos a su propio bloque.

Se puede observar, por su papel protagónico, que los tres polos económicos que surgen después de finalizada la *guerra fría* están representados por las tres economías líderes del sistema capitalista: Estados Unidos, Alemania y Japón. Alrededor de ellos se

dan procesos disímiles de agrupamiento que por su trayectoria histórica, potencial económico y experiencia integracionista, dan forma a bloques de países de diversa estructura dentro de un entorno regional, cuyas realidades y posibilidades de dominio e incidencia sobre el sistema capitalista para un futuro inmediato pueden ser todavía inciertas.

Así, por ejemplo, los Estados Unidos, dirigiendo la mirada hacia el sur, fundan sus expectativas en la formación de un gran mercado hemisférico, a través de un proceso gradual de asimilación a su economía de aquella región que tradicionalmente ha conformado su patio trasero. El primer paso en ese sentido ha sido la firma del TLC (Tratado de Libre Comercio) entre Canadá, México y Estados Unidos, propuesto para su entrada en vigor en 1994. Esto sería el inicio de futuros acuerdos similares, con la participación de otros países latinoamericanos.

En tanto, como reflejo de esa política, se ha firmado un tratado de liberación comercial y de complementación entre Chile y México durante 1991; se ha acelerado la unión aduanera entre Colombia y Venezuela, ampliándose las negociaciones para una liberación comercial dentro del Grupo de los Tres (Venezuela, México y Colombia); se ha avanzado en la conformación de un mercado común entre los países del Cono Sur y profundizado en una voluntad integracionista que empieza a comprometer dentro de una estrategia común a los países de América Central, a las naciones de la región del Caribe y en especial a los países del CARI-COM y al Grupo de los Tres, todo con miras a conformar una futura Asociación de Estados del Caribe.

Para los Estados Unidos lo anterior constituye un avance dentro de su política hemisférica, que contribuye a la ampliación y profundización de su espacio económico en el continente americano, respondiendo a los propósitos expuestos en la Iniciativa de Bush y como una forma de llevarla a la práctica.

Por su lado, la UE (Unión Europea) concluyó en acuerdo las negociaciones que permitieron para 1995 el ingreso de tres nuevos países a la Comunidad: Suecia, Finlandia y Austria, conformando el espacio económico más fuerte a nivel mundial por la calidad y capacidad de sus mercados, estructuras productivas, perfil poblacional, comercio exterior y avances en el proceso de integración. Para fortalecer sus posiciones estratégicas, la UE se presenta como un eje decisivo entre Europa del Este y los países del Cercano Oriente, sur del mediterráneo y norte africano. No obstante, las divergencias en el seno de la UE se mantienen, dando forma a pequeños bloques de países frente a acuerdos vitales relacionados con la unión monetaria, la política agrícola, el problema del desempleo, las políticas de cuotas, barreras arancelarias, normas de calidad, etc. Dadas las propias diferencias con respecto a ritmos de crecimiento, estructuras productivas, innovación tecnológica y niveles de vida, la UE no ha podido establecer si los ritmos para acceder a una unidad totalizante

deben darse a través de la Europa con una o dos velocidades. Hay que agregar, finalmente, para la UE, que el proceso de reconversión tecnológica no sólo ha incidido en la recesión económica observada en los últimos años, sino que también ha contribuido en los aumentos en las tasas de desempleo, originando manifestaciones de descontento social que se reflejan en el rechazo de determinados sectores políticos por el Tratado de Maastricht y en la defensa sindical de los derechos adquiridos por los trabajadores, que obliga a la revisión permanente de los acuerdos según los intereses de cada nación en conflicto.

Un caso diferente es el del Japón y su entorno regional, que sin presentarse de manera institucionalizada como bloque regional, no ha perdido sus viejos deseos de extender su zona de influencia a todo el Este asiático. Su creciente superávit abrió para la década de los años ochentas nuevas perspectivas de internacionalización de su economía aumentando sus inversiones no sólo en Europa y Estados Unidos, sino también hacia los países asiáticos que alcanzaron para 1988 el 17.3% del capital japonés invertido en el mundo.

Un elemento determinante para acceder a una posición estratégica por parte de los bloques regionales lo constituye el resultado de las modificaciones al Sistema de División Internacional del Trabajo y la forma como los países industrializados en sus respectivas zonas de influencia han logrado asimilar el progreso técnico: modificando procesos, técnicas, perfiles y conductas que conduzcan a un mayor dinamismo en su producción y cobertura ante el mercado mundial. Las innovaciones realizadas con la revolución tecnológica en los procesos de producción, con una actitud cada vez más racional en el uso de los factores, ha proporcionado a los centros industrializados la posibilidad del ahorro en los consumos de trabajo y de insumos de origen primario. Aunque ha aumentado la inversión de capital, la dependencia, con relación a factores que proporcionaban algunas ventajas comparativas a la periferia del sistema, comienza a extinguirse, agudizando las relaciones de intercambio. Aquí, el papel de las empresas transnacionales adquiere una gran importancia por su cobertura planetaria, bajo formas que estimulan la especialización de los sectores dinámicos en los centros, estimulando la complejización industrial en la periferia a través de las relaciones intrafirma, apoyada esta última por los procesos de desregulación y apertura que se vienen produciendo en esa zona del capitalismo.

De este modo el comercio mundial redefine estructuras y composición, estableciendo nuevas formas de

acceso, políticas restrictivas y criterios de participación, dándole al capital transnacional un control desmesurado no sólo en el propio comercio sino en las actividades colaterales, donde los servicios, el transporte, los seguros, las comunicaciones y el sistema financiero están integrados a los complejos comerciales. La generalización de la incertidumbre en la periferia ya se manifiesta, dada la imposibilidad para la inserción de nuevos productos a los mercados mundiales, con base en parámetros de competitividad dentro de una competencia desigual, limitada en recursos por el servicio de una deuda "eterna". Y dentro de la periferia del sistema la región latinoamericana está viviendo,

... una situación inversa a la ocurrida en los países desarrollados, donde la inversión creció más que la producción. Traducida a la realidad productiva concreta, somos testigos de un proceso bipolar desigual: una gran desindustrialización de sectores cuyo mercado es el interno cautivo, y una expansión reducida de los sectores "modernos" que se dirigen al mercado mundial, incluyendo el nacional, "abierto" a la competencia extranjera<sup>4</sup>.

### 3. América Latina y su histórico deseo por la unidad regional

La dimensión unitaria de América Latina ha sido objeto de controversias de distinto origen dada su diversidad geográfica, cultural y política. Sus escasas relaciones intraregionales en más de siglo y medio de vida independiente, responden a una esfera de prioridades que se manifiestan en darse mutuamente la espalda como países vecinos, para mirar con ojos esperanzadores a Europa y a los Estados Unidos como las regiones portadoras de la solución a sus múltiples problemas.

La voluntad propia de Simón Bolívar por crear una unión americana aceleró desafortunadamente el propio proceso para su desintegración política. Los esfuerzos del Libertador por identificarse con el Estado mismo, como una vía para lograr la unidad del continente, lo llevaron a forzar procesos en ciernes, que con la independencia política sólo le daba a la América hispana la fuerza mas no la concreción real, indispensable para convertir la región en una liga integrada de naciones.

Ese mosaico de estados heterogéneos con destinos aparentemente dispares manifestaría su primer propósito de unidad en la convocatoria bolivariana de 1826 realizada por el Congreso de Panamá, que buscaba federar las nuevas repúblicas<sup>5</sup>. Dicho intento no

<sup>4</sup> Leonard Mertens, *Crisis económica y revolución tecnológica*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1990, p. 42.

<sup>5</sup> La vida de La Gran Colombia, que uniría a Colombia, Venezuela y Ecuador, sería efímera. Del Congreso de Angostura a finales de 1919 hasta 1930, los intentos del Libertador por ver la agrupación institucional de un sistema político unitario que

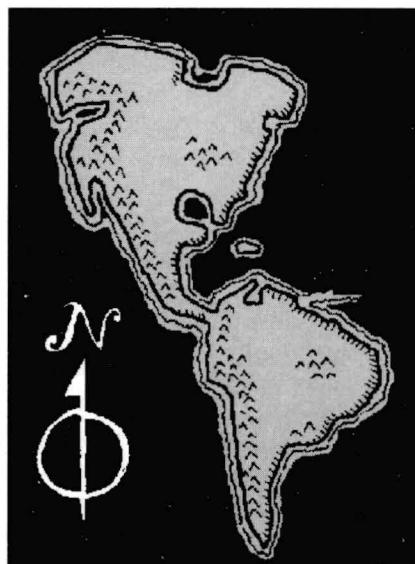
girara alrededor de Colombia, se verían bloqueados y finalmente vencidos por la inestabilidad e inmadurez política de una región dominada por intereses de carácter "regionalista", "caudillista" y "militarista". Véase Túlio Halperin Donghi, *Historia Contemporánea de América Latina*, Alianza Editorial, Madrid, 1979, pp. 134-206.

sería el único que fracasaría. También entre 1830 y 1840, varias de las naciones recién liberadas del yugo colonial y formadas como confederaciones independientes entrarían en conflicto y desaparecerían como tales, dando paso a pequeñas repúblicas frágilmente independientes<sup>6</sup>.

Durante el siglo XIX y hasta la Gran Depresión, en el siglo XX, la Gran Bretaña, potencia dominante en el continente, se convertiría en el primer cliente y proveedor de América Latina, estimulando los principios del libre comercio, siempre y cuando estuvieran al servicio de sus intereses. Su actitud ante el rumbo político adoptado por las nuevas naciones independientes siempre sería de indiferencia, preocupada únicamente por sus vínculos económicos y comerciales, que a través de la especialización de la región y su particular participación en el sistema de división internacional del trabajo, minimizaría al extremo las posibles relaciones entre los propios países latinoamericanos.

Con el crecimiento del poder estadounidense a fines del siglo pasado y el desplazamiento paulatino del imperio británico de su área de "espacio vital", la potencia del norte refrendaría en 1904, las bases ideológicas del panamericanismo con el "Corolario Roosevelt" que reafirmaba la Doctrina Monroe del siglo XIX con la proclama de "América para los americanos". Poco antes, en 1889, con motivo de la Primera Conferencia Internacional de los Estados Americanos, las autoridades norteamericanas ya habían propuesto la disminución de las tarifas exteriores establecidas por los países latinoamericanos, como un medio para ir eliminando aranceles hasta crear una unión económica que favoreciera en especial los productos de los Estados Unidos. Durante varias décadas América Latina no sólo estuvo inmersa bajo el dominio del poder económico de los Estados Unidos, sino también bajo la política de sus cañones. La ocupación de los marines norteamericanos se llevaría a cabo casi sin interrupciones entre 1915 y 1934 en amplias zonas de América Central y las Antillas. Durante la Segunda Guerra Mundial, la potencia del norte arrastraría a los Estados del continente en su alianza contra la Gran Entente.

Finalizada la guerra, las inversiones inglesas en la región habían descendido de 754 millones de libras en



1938, a 245 millones en 1951. Mientras tanto, las inversiones estadounidenses aumentarían de 300 millones de dólares en 1897, a cerca de 4.700 millones en 1950. De esta manera al acentuarse la presencia de Estados Unidos en la región, los convertiría en el primer socio comercial de América Latina, situación que con el tiempo se haría más conflictiva, en tanto el proceso de industrialización latinoamericano y la diversificación de las exportaciones de la región hacia el norte del continente chocarían con las medidas de protección establecidas por el mercado norteamericano, que limitaba el acceso de nuevas mercaderías latinoamericanas. Esto contrastaba con las facilidades ofrecidas por los gobiernos latinoamericanos al capital norteamericano, que agudizaría la atomización de las economías de la región, aumentando la dependencia tecnológica con respecto a los Estados Unidos.

A partir de la segunda posguerra se crean para América Latina organismos regionales que independientemente de los deseos y pretensiones estadounidenses, activarían la conciencia de los intereses comunes para la región latinoamericana. La Comisión Económica para América Latina (CEPAL), desde su fundación, se convertiría en un foro latinoamericanista, impulsador de los propósitos integracionistas. Así, por ejemplo, en su cuarto periodo de sesiones celebrado en México en 1951, en una de sus resoluciones manifestaría la necesidad de desarrollar y complementar las economías de la región a través de la creación de un mercado común como una de las respuestas a los problemas básicos de América Latina.

La CECLA (Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana) al fundarse en 1963 y ser desligada de los Estados Unidos, plantea como propósito delinear "una personalidad propia para América Latina" bajo el marco del desarrollo. De alcances más amplios que la CECLA, se crea el SELA en 1975, como un organismo de cooperación regional que agruparía a 25 Estados de América Latina y el Caribe, con miras a definir posiciones comunes ante terceros países. Ya en este contexto, comenzaría a trabajarse en la definición y explicación del origen de las diferencias en las relaciones económicas y tecnológicas con los países industrializados; para plantear estrategias, como la teoría del desarrollo de la CEPAL, que constituirían aportes decisivos en los procesos de industrialización

<sup>6</sup> En 1823 fue creada la Federación de las Provincias Unidas de Centroamérica, conformada por Guatemala, Belice, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. La Federación, sin poseer las bases para formación de una unidad económica li-

gada a intereses comunes, fue víctima de fuerzas localistas no ajenas a la injerencia externa, que culminaron con su disolución definitiva en 1841. Véase Agustín Cueva, *El desarrollo del capitalismo en América Latina*, Siglo XXI, México, 1984, pp. 31-47.

para la región y en la comprensión de los procesos de deterioro en los términos de intercambio con los centros de dominación capitalista.

Para la misma época, el multilateralismo, como proceso de cooperación e integración económica, comenzaba a rendir sus primeros frutos en Europa con la creación de la CEE a fines de los años cincuentas que, por sus características y logros, proporcionaría a América Latina los instrumentos teóricos y prácticos necesarios para hacer más viables los esfuerzos integracionistas de la región. Los gérmenes embrionarios de la futura Unión Europea mostraban el papel que los tratados regionales comenzaban a jugar, ya no sólo como medio para reconstruir una zona devastada por la guerra, sino también como una nueva forma de abordar las relaciones económicas internacionales. No es extraño encontrar dentro de los primeros objetivos a lograr por la integración latinoamericana esquemas similares a los utilizados en los procesos de cooperación e integración europeos.

Desafortunadamente, dichas similitudes irían a actuar en detrimento de las expectativas latinoamericanas, al ser resultado más de las realidades de la economía europea y de sus necesidades ante los cambios en la política y economía mundiales, que del producto de un diagnóstico regional de la economía latinoamericana.

#### **4. De la integración regional a la neointegración de tipo TLC**

Con la integración económica, vista como un proceso por el cual dos o más economías nacionales aisladas reacomodan sus dimensiones unitarias para formar un sólo mercado<sup>7</sup>, la región latinoamericana reafirma para los años cincuentas sus propósitos industrializadores, convirtiéndose en el eco de las interpretaciones cepalinas formuladas entre 1949 y 1952 y que permitirían a los países de la región avanzar por el camino de la cooperación, coordinación y unificación. En la década de los años cincuentas, bajo fuertes barreras proteccionistas y la activa participación del Estado, la industrialización contribuiría a dar mayor dinamismo a las economías de la región, a diversificar su estructura productiva y a buscar nuevas ventajas que permitieran el impulso a la sustitución de

importaciones, más con criterios regionales que nacionales. Estas acciones tendrían asidero en las políticas integracionistas que llevarían a varios países a firmar el Tratado de Montevideo, que haría realidad la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en febrero de 1960<sup>8</sup>.

Pese a su brevedad, el Tratado establecía compromisos rígidos, encaminados a una gradual liberación del comercio dentro del área hasta alcanzar una zona de libre comercio, adoptando el mismo tipo de restricciones bajo un arancel común frente a terceros países. Con el Tratado se proponía para la región el tránsito de un bilateralismo comercial, como acción económica aislada, a un sistema de cooperación multilateral en el campo económico, alcanzando en doce años una zona comercial totalmente liberada de gravámenes y restricciones a la importación intra-regional.

El proceso de comercialización preferencial, que se inició con buenos augurios, se tornaría cada vez más lento, hasta estancarse casi definitivamente a partir de finales de los años sesenta. Las negociaciones sobre la Lista Común, destinadas al logro de la consolidación multilateral de las desgravaciones, no fructificaron por la predisposición desfavorable de los gobiernos nacionales de llegar a acuerdos sobre productos que competirían directamente con sus respectivas producciones nacionales<sup>9</sup>.

Aunque la integración económica no avanzó dentro de los postulados inicialmente formulados, esto no marcó el fin de los propósitos comunes que se vieron reanimados con los nuevos intentos que se producirían a nivel subregional. Una respuesta sería la que se produciría con el Acuerdo de Cartagena, que al reunir en su seno a países de menor desarrollo relativo, permitiría que sus expectativas integracionistas favorecieran aquellas actividades productivas que generaran importantes efectos dinámicos dentro de sus propias economías. Fue así como en agosto de 1966 en la capital colombiana, los representantes de los gobiernos de Colombia, Chile, Bolivia, Ecuador y Perú firmaron el Acta de Bogotá<sup>10</sup>. Se creaba así el Pacto de integración económica entre los países de la subregión andina.

El replanteamiento integracionista comprometería a la subregión andina a fijar como uno de sus objetivos a largo plazo el de elevar el nivel de vida de la pobla-

<sup>7</sup> El proceso de integración se da por períodos sucesivos a través de los cuales se van estableciendo políticas, principios y mecanismos que hacen posible ir adquiriendo facetas de igualdad entre las partes y una imagen de unidad frente a terceros. El principio de soberanía absoluta va siendo transferido, por partes, a su nueva dimensión hasta llegar a la unidad político-económica total. Véase Ramón Tamames, *Estructura económica internacional*, Editorial Alianza, Madrid, 1970, p. 174.

<sup>8</sup> Los países inicialmente firmantes del Tratado de Montevideo fueron Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay. Posteriormente se produciría la adhesión de Colombia y Ecuador en 1961, Venezuela en 1966 y Bolivia en 1967.

Véase Rigoberto García, F. Cordero y A. Izquierdo, *Economía y geografía del desarrollo en América Latina*, México, F.C.E., 1987, pp. 480-486.

<sup>9</sup> La Lista Común incluía todos los productos negociados por los países miembros de la Asociación que, de manera colectiva eliminarían, en un lapso de 12 años, los derechos, según los recargos, y otras restricciones que pesaban para la época sobre su intercambio dentro del área de libre comercio. Véase, Miguel Wionczek, "La historia del Tratado de Montevideo", en Miguel Wionczek, compilador, *Integración de América Latina*, México, F.C.E., 1979, pp. 53-94.

<sup>10</sup> Posteriormente adheriría Venezuela.

ción, modificando estructuras bajo el doble esquema basado en la sustitución de importaciones y la promoción de exportaciones. El esquema de integración debería fomentar la especialización, la complementación y el afianzamiento del poder del Estado dentro de una estrategia de desarrollo que condujera finalmente a una unión aduanera a mediano plazo<sup>11</sup>.

El tratamiento común al capital extranjero y el control sobre la compra y transferencia de tecnología se establecerían en el marco del Acuerdo de Cartagena con la firma de la decisión 24 a finales de 1970<sup>12</sup>. El establecimiento de políticas comunes con relación al tratamiento al capital extranjero, a las marcas, patentes, licencias y regalías, deberían armonizar con la programación conjunta y la ejecución de programas sectoriales de desarrollo industrial, programa marco para el proceso de industrialización de la subregión. Para la ejecución de los programas acordados, dadas las diferencias entre los países miembros, se establecerían formas diferenciales a varias velocidades, utilizando, por ejemplo, régimen especiales para Bolivia y Ecuador.

Esta estrategia suponía que, con la presencia activa del Estado en cada país de la subregión, se cristalizarían los viejos anhelos de integración, contrarrestando las barreras establecidas por los intereses externos al proceso de desarrollo en la región. Irían a ser estos intereses externos, conectados a factores internos, los que paulatinamente dilatarían la adopción de las medidas establecidas en la estrategia. Igualmente, con las modificaciones al Acuerdo de Cartagena y a la Decisión 24, se perdería la esencia de las posturas iniciales, abandonadas prácticamente a la acción indiscriminada del mercado, y nuevamente se daría su subordinación a las empresas multinacionales.

La puesta en la práctica de una estrategia, como la propuesta en el Acuerdo, planteaba cambios en la naturaleza y papel desempeñado por los países de la subregión en el sistema de división internacional del trabajo. En donde, para el último periodo, el capital multinacional y las formas de transferencia de tecnología habían determinado las posibilidades y alcances de la industrialización de toda la región. Esto colocaba en entredicho la propia estrategia, debido a que las elevadas exigencias que se hacían en uso de capital no coincidían con las propias posibilidades de la subregión; la elevada especialización obligaba al uso de tecnologías de cierta complejidad; el tamaño de los proyectos sectoriales, exigían la utilización de economías de escala y la acomodación a una escala interna-

cional de la tradicional estructura oligopólica de la producción industrial. Además, del desgano de que hacia gala el capital trasnacional ya instalado, para su acomodamiento intrasubregional, que lo obligaba a defender no sus intereses sino la necesidad de impulsar un nuevo patrón para el desarrollo andino.

A lo anterior hay que agregar los factores nacionales que se reflejarían en la ausencia de políticas unitarias y la falta de credibilidad en los acuerdos por parte de los gobiernos de los países miembros. Esto llevó a la dilatación de las negociaciones y a la reconsideración de los propios principios que habían dado origen al grupo subregional. Los acontecimientos acaecidos en Chile durante los años setentas, que llevaron al establecimiento de la dictadura militar del general Pinochet en ese país, incidieron en el condicionamiento para su permanencia en el interior del Grupo Andino. Pese a la flexibilización de los acuerdos, Chile se retiró del Pacto generando más incertidumbre en el proceso de integración.

Las perspectivas del acuerdo entrarían definitivamente en un proceso de revisión, ante las medidas de orden estructural en que se vieron comprometidas las naciones de la subregión con motivo de la crisis de la deuda externa. Las propias medidas de ajuste impuestas por el Fondo Monetario Internacional y adoptadas en particular por los países de la subregión, influirían en los cambios que irían a producirse dentro de las reglamentaciones que inicialmente le dieron vida al grupo subregional. En 1988 sería aprobado un Protocolo Modificatorio del Acuerdo de Cartagena, en donde el posible establecimiento de una unión económica sería revisado para fijarse como metas la creación de una zona de libre comercio para 1991 y la formación de un mercado común andino antes de 1995.

El fomento a las exportaciones bajo un modelo de crecimiento hacia afuera desregularizaría los mercados nacionales, rompiendo con el marco anterior de desarrollo armónico entre los países de la subregión y llevando a sus países miembros a un proceso de liberalización de sus economías, a una apertura a la competencia externa y a una eliminación de las restricciones existentes para la entrada de inversión extranjera y transferencia de tecnología.

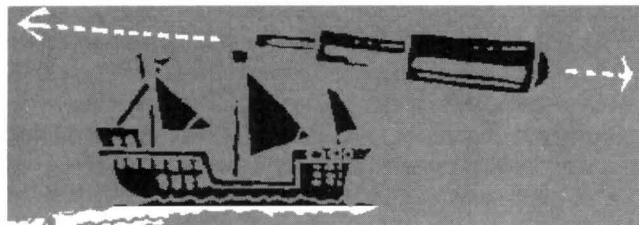
Con esto se darían pasos importantes en el sentido de lo que sería posteriormente la Iniciativa de Bush para las Américas, en un mundo que exigía reacomodos con la reconformación del espacio económico mundial basado en bloques regionales.

<sup>11</sup> Junta del Acuerdo de Cartagena, *Bases generales para una estrategia subregional de desarrollo*, Junta del Acuerdo de Cartagena, Lima, 1972, pp. 6-7.

<sup>12</sup> Se proponía establecer políticas unificadas con relación a marcas, licencias, patentes y regalías. Dicha normatividad fue aprobada con la Decisión 24 de diciembre de 1970. De esta manera se evaluaba y seleccionaba la inversión extranjera, se condicionaba su participación a la formación de empresas

mixtas o conversión futura en nacionales y fijaban montos en la remisión de sus utilidades al exterior. La decisión prohibía el establecimiento de cláusulas restrictivas en los contratos de importación de tecnología y daba facultad a los países de la región para seleccionar sectores productivos que por su situación estratégica no debieran tener participación de capital extranjero. Finalmente se establecían límites al uso de créditos internos por parte de las empresas extranjeras.

## **5. Un balance a mitad del camino**



América Latina, al experimentar diversas formas integracionistas a partir de los años sesentas, propició acuerdos que, dentro del espíritu de la CEPAL, mantuvieron por fuera a los Estados Unidos y permitieron a algunos países de la región continuar, y a otros iniciar, un proceso de industrialización basado fundamentalmente en la sustitución de importaciones. Los escritos de la época realizados por la CEPAL mostraban que la intromisión norteamericana podría convertirse en un elemento de agudización para los ya deteriorados términos de intercambio de la periferia con el centro, y de anulación de las medidas proteccionistas que envolvían las políticas integracionistas.

Un balance preliminar de la ALALC, de su estrategia integracionista, basada en la pretensión de expandir el comercio regional eliminando gradualmente las restricciones existentes de orden arancelario, condujo a este organismo a revisar su estrategia y a concentrar sus políticas de integración en las zonas subregionales. Esta nueva estrategia, basada en rasgos de identidad similar, podría ofrecerle a la región mejores resultados. Las dificultades surgidas para el logro de las metas propuestas por la ALALC mostraron que no eran suficientes los buenos deseos de sus promotores, si no se tenían en cuenta tanto las propias diferencias existentes en el interior de la comunidad de países latinoamericanos, como la estrecha dependencia de cada uno de ellos con los centros de poder capitalista.

Resultaría incompleto el balance si no se diera una verdadera valoración a la actitud estadounidense con relación a estos intentos de integración, en una época en que el factor político, en los marcos de la confrontación Este-Oeste, guiaba los intereses regionales de las relaciones de Estados Unidos con América Latina. Y fue precisamente desde inicios de los años sesentas, con la presencia de la revolución cubana, cuando los Estados Unidos actuaron abiertamente, con la clara pretensión de impedir situaciones que permitieran la repetición de hechos como los que sucedieron en aquella isla del Caribe. La extensión del peligro comunista llevó a los dirigentes norteamericanos a neutralizar cualquier actitud nacionalista que surgiera en la región, "recordándoles" a los gobernantes latinoamericanos que la protección de sus economías, el comercio con otras regiones del mundo y las medidas en contra de la inversión extranjera, podrían dañar su imagen de buen socio ante el capital norteamericano.

Es así como en agosto de 1961 en Punta del Este (Uruguay), por iniciativa de los Estados Unidos, se formalizaría en una reunión extraordinaria de la OEA la expulsión de la república de Cuba de este organismo y la creación de un programa hemisférico bajo la denominación de "Alianza para el Progreso". Dentro de sus propósitos estaría adelantar reformas, financiadas con recursos que se obtendrían bajo la modalidad de "asistencia financiera internacional", que no era otra, sino la ayuda norteamericana canalizada a través de organismos controlados por los Estados Unidos, y creados para garantizar la directa injerencia estadounidense en los asuntos latinoamericanos.

La subregionalización del proceso de integración, que adquiriría importancia desde los años setentas, se materializaría a través de la formación de tres polos de naturaleza diversa diferenciados por sus formas, niveles de desarrollo y metas por alcanzar. Fueron estos: el realizado entre algunos países de la subregión andina, el que se conformó a través de un mercado común entre los países del Cono Sur (Mercosur) y el que revitalizó la vieja estrategia integracionista en los países de América Central.

En particular para el Grupo Andino, la salida de Chile en 1976, luego de sus presiones por desmontar las medidas de control al capital extranjero establecidas en la Decisión 24, marca un proceso de debilitamiento y descoordinación en la aplicación del Régimen Común de Tratamiento de Capitales Extranjeros. En los años ochentas con la situación de crisis estructural motivada por el endeudamiento externo que dominó a la región durante la llamada "década perdida", la subregión andina no fue ajena a las medidas de estabilización exigidas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, que condujeron a una disminución radical del comercio intra-andino, a nuevas prorrrogas y a concesiones para el cumplimiento de los acuerdos integracionistas establecidos inicialmente.

Arribar a los años noventas significó para la región enfrentar la formalización de la "Iniciativa (estadounidense) para las Américas", que remplazaría los viejos planteamientos integrales sobre las relaciones de América Latina con los Estados Unidos. Este país pasó de impulsar el desarrollo de la región en términos de asistencia financiera oficial, a postulados como los de la "Iniciativa", en donde se da importancia vital al comercio y a la inversión extranjera en espacios económicos libres de barreras arancelarias. La política estadounidense replantearía su cooperación con América Latina siempre y cuando imperara a nivel continental la libre acción de las fuerzas del mercado. En el marco de las políticas actuales dominadas por el espíritu neoliberal, el estrechamiento de las relaciones económicas en la región latinoamericana bajo la guía determinante de los Estados Unidos nos conduce a una nueva fase en las relaciones intraregionales que puede ser considerada como de la neointegración latinoamericana.

Acá el papel del Estado cambia y se convierte fundamentalmente en orientador de ciertas actividades económicas, que permite que el sector privado se fortalezca y se convierta en pieza esencial dentro de la inserción económica de la región en los mercados mundiales bajo el modelo neoliberal de desarrollo. En sí, el Estado nacional se transforma en instrumento de sujetos supranacionales que le definen la manera como éste debe insertar su economía a nivel internacional. Estos sujetos restringen "... la autonomía estatal de modo tal que numerosos instrumentos (política monetaria, gasto fiscal) que antes estaban a disposición del Estado, ahora se han transformado en condiciones o parámetros externos que fijan el marco de la acción estatal"<sup>13</sup>.

### **6. El fortalecimiento del neoliberalismo comercial en la región**

Los cambios presentados recientemente en el espacio económico internacional, formando bloques económicos a nivel regional, han significado revisiones de carácter estructural en los aparatos productivos de la región, reorientando sus estrategias de desarrollo hacia la inserción de sus economías en los mercados globales. Estos procesos, fuera de coincidir, son una continuación de las medidas correctivas impuestas por los acontecimientos acaecidos en América Latina en la década de los años ochentas, que obligaron a la mayoría de los países de la región a adoptar severas políticas de ajuste y reformas a sus aparatos productivos dentro de los nuevos modelos de crecimiento hacia afuera, basados en la apertura y la liberalización del comercio.

Esto ha permitido que el reacomodamiento regional haya traído consigo nuevos propósitos en el proceso integracionista de la región, estimulando la concertación de diversos acuerdos tanto en el interior de los grupos subregionales ya existentes, como por fuera de ellos; a través de tratados bilaterales. Se observa cómo el nuevo proceso de integración latinoamericana avanza en esta fase por caminos inexplorados, dado el carácter que éste adquiere, con los cambios en la situación internacional; los nuevos actores que entran a participar y el lugar central que comienza a ocupar la inserción económica en los diversos mercados externos. Los esquemas previos de integración, al ser revaluados, dirigen su atención al establecimiento de acuerdos de libre comercio, bilaterales o multilaterales, profundizando en los mecanismos de la economía de mercado, que obliga al olvido del modelo tradicional de sustitución de importaciones. En este contexto se han reactivado diversos esquemas de integración subregional, como son los casos de CARICOM (Comunidad del Caribe), el Pacto Andino, el Mercado Común Centroamericano, ALADI y Mercosur, creán-

dose además un nuevo esquema, el del Grupo de los Tres, conformado por Venezuela, México y Colombia.

En varios de ellos Colombia ha hecho presencia, ya como un viejo miembro a nivel subregional como en el caso del Pacto Andino, o ya como participante de procesos de mayor magnitud como en el caso de CARICOM, el Mercado Común Centroamericano y los gobiernos de Venezuela y México para la futura creación de la Asociación de los Estados del Caribe. Sobresale también el interés de Colombia por fortalecer los lazos comerciales con otros países de la región, proceso iniciado con la firma del Tratado de Libre Comercio que hace unos meses se suscribió con Chile.

Si observamos que en la estructura del comercio exterior colombiano, los Estados Unidos participan con cerca del 40% de sus exportaciones-importaciones, no es difícil entender la importancia que adquiere para el país un posible acuerdo bilateral con la nación del norte u otro de mayor amplitud, directamente con el TLC. Colombia no ha escatimado esfuerzos para el establecimiento de una zona de libre comercio con la economía estadounidense, y para ello se ha apoyado en la Iniciativa de Bush para las Américas, en el Acuerdo Marco de comercio entre Estados Unidos y Colombia y en la Iniciativa Andina con relación al problema del tráfico internacional de narcóticos. Pero seguramente es la perspectiva del Grupo de los Tres la que otorga las mayores posibilidades para que en el contexto de la Iniciativa para las Américas se le dé a Colombia el acceso, en un mediano plazo, a una zona de libre comercio con los Estados Unidos.

Los antecedentes que sirvieron de base para la creación del Grupo de los Tres hay que buscarlos en los propósitos mancomunados de estos tres países, dirigidos al establecimiento de una paz duradera en el área de Centroamérica para la década de los años setentas. Estos esfuerzos continuarían posteriormente, en los años ochentas, en el marco del Grupo de Contadora, no sólo para la búsqueda de la democracia en dicha región sino con el propósito de colaborar en su recuperación económica.

Con la desaparición de la confrontación Este-Oeste y ante las transformaciones dadas en el espacio económico mundial, las perspectivas institucionales de este grupo de tres países adquirirían una nueva realidad. En febrero de 1989 es creado el Grupo de los Tres, aprovechando los procesos de apertura que adquirían vigencia para la región y que podrían llevarlos a un nuevo tipo de relaciones económicas con los Estados Unidos.

La presentación norteamericana en 1990 de la Iniciativa para las Américas, aumentaría las posibilidades, en primer lugar, de México, para el establecimiento de un amplio espacio económico basado en el libre comercio que cobijaría todo el hemisferio americano. Esto colocaría a esa nación en una posición privilegiada con

<sup>13</sup> Norbert Lechner, "El debate sobre Estado y mercado", Revista *Foro*, Santafé de Bogotá, No. 18, septiembre de 1992, p. 71.

relación a sus socios latinoamericanos. Por un lado, sería el primer país del área en firmar un tratado de esa naturaleza con su mayor socio comercial, Estados Unidos, y con el Canadá. Por otro lado, le permitiría servir de canal para una futura inserción de otros países latinoamericanos en ese gran mercado regional. México, además, había avanzado rápidamente desde la década de los años ochentas en medidas orientadas a la liberalización de su economía; gracias a un proceso de reformas estructurales que se habían adoptado como respuesta a los graves efectos producidos por la crisis de su deuda externa. Ya para finales de la década, México se destacaba por sus avances definitivos dentro de la apertura global de su economía, la eliminación de restricciones al capital extranjero (en especial el estadounidense) y por su proceso de inserción en la economía mundial<sup>14</sup>.

La firma del TLC en agosto de 1992 y su reciente ratificación por el senado norteamericano, cambiaría definitivamente las expectativas del Grupo de los Tres que, al sacarlas de su inicial contexto político, las reubicaría en el plano de la cooperación económica, creando las condiciones, a través de intensas conversaciones a diferente nivel, para la firma de un acuerdo de libre comercio que pese a la oposición del gremio industrial colombiano, se alcanzó entre los tres países -Colombia, México y Venezuela- en junio de 1994<sup>15</sup>. La entrada en vigor, para el Grupo de los Tres, del Tratado de Complementación Económica, que debía hacerse efectiva el 1o. de enero de 1995, se mantiene en entredicho por factores que no solamente tienen que ver con las diferencias sobre los intereses económicos en juego ni con los obstáculos en el manejo administrativo y de coordinación de las negociaciones. Otros factores, como las situaciones de inestabilidad política y social por las que atraviesan los tres países, marcadas por la agudización de conflictos como el de la región de Chiapas, el resquebrajamiento de la hegemonía del PRI en México, la destitución del presidente de Venezuela, Carlos Andrés Pérez, las medidas populistas del nuevo presidente Rafael Caldera, y la presencia de factores desestabilizadores del orden social en Colombia relacionados con la expansión del narcotráfico y la acción de la guerrilla, son una muestra de las barreras no económicas que deberán superar estos países en su inmediato futuro.

<sup>14</sup> Véase Gustavo del Castillo, "La política de libre comercio en Norteamérica y la falta de opciones mexicanas", en Juan Andrés Valderrama, coordinador editorial, *El Grupo de los Tres. Políticas de integración*, FESCOL, Bogotá, 1992, pp. 35-56.

<sup>15</sup> Los campos de cooperación del Grupo de los Tres abarcan áreas como la cultura, el turismo, la energía y el papel del grupo en su cooperación con la región de Centroamérica y el Caribe. Sin embargo, el espacio de mayor importancia sería el del comercio, en donde se fijan los siguientes objetivos:

-Libre circulación de capitales y eliminación de las restricciones que afecten las importaciones originarias de cada uno de los tres países, iniciando con los bienes no producidos en cada país.

Situaciones inesperadas como la acaecida recientemente en México, en donde, con los cambios erráticos en la política monetaria efectuados por su nuevo presidente, Ernesto Zedillo, dejan al descubierto la inestabilidad y los peligros que traen consigo las apresuradas inversiones de capital (generalmente especulativas) en mercados emergentes, como son los casos de México, Colombia o Venezuela. Y son esos capitales, seguramente más "vampiros" que "golondrinas", que huyen con sus ganancias al exterior ante los primeros síntomas de crisis, sin haber creado durante su estadía ni empleos ni producción. Para los hechos recientes acaecidos en México, surge para América Latina un nuevo peligro, denominado *efecto tequila*, que viene a ser la reacción continental a la que se ven expuestos sus mercados bursátiles con la fuga de dichos capitales "vampiros" de aquellos países que en el último periodo han abusado de políticas revaluadoras para sus monedas, como son los casos de Brasil, Argentina, Chile y, en menor grado, Colombia.

Otra causa para la dilatación de las conversaciones es la realización de negociaciones paralelas por parte de las tres naciones con otros países o grupos de países dentro de sus zonas de interés. Así, por ejemplo, México, se encuentra concentrado en su futura participación en el TLC y en el establecimiento de un acuerdo bilateral de libre comercio con Chile. Colombia y Venezuela han avanzado en sus mutuas relaciones comerciales dirigidas a fortalecer su unión aduanera y trabajan paralelamente en su proceso de integración andina. A su vez, los tres países han manejado en unas ocasiones una política de grupo y en otras políticas de carácter individual, en su propósito de formar una futura Federación de Estados del Caribe.

Por último, conviene señalar la existencia de diferencias en el estado de profundización de las reformas estructurales bajo el nuevo modelo orientado hacia afuera y en las políticas de apertura de los mercados, que mientras presentan grandes avances en México, gracias al papel desempeñado por el TLC, en Venezuela se muestran disminuidas por las fuertes presiones de naturaleza social y económica.

El Grupo de los Tres, no obstante sus dificultades iniciales motivadas por sus propias limitaciones de crecimiento, se presenta como una carta fundamental

-Estimulación y diversificación del comercio entre los tres y mejoramiento para el acceso de sus productos al mercado mundial.

-Eliminación de las restricciones no arancelarias.

-Acción coordinada en los diversos foros internacionales en favor de la integración latinoamericana.

-Estimulación para la creación y funcionamiento de empresas binacionales o multinacionales de los tres países.

-Liberalización del transporte marítimo y aplicación del principio de cielos abiertos.

Véase, *Grupo de los Tres*, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Bogotá, marzo de 1993.



para el fortalecimiento de los intereses estadounidenses en la región latinoamericana, que ya había sido delineada de manera general en la Iniciativa de Bush para las Américas. A medida que el reacomodamiento económico a escala mundial se va definiendo a favor de la multipolaridad restringida, dominada por los bloques regionales, la reconfiguración del espacio económico en el hemisferio americano avanza como avanzan la apertura, la liberación comercial y las reformas estructurales en las propias economías latinoamericanas, cada vez más al descubierto y bajo la orientación e interés de los Estados Unidos. Es en ese contexto, y debido al valor que va adquiriendo el proceso de integración económica de los países que conforman el Grupo de los Tres, donde este grupo puede proyectarse a un espacio internacional más amplio. La rivalidad económica de los Estados Unidos con otros bloques regionales podría restringir la presencia de éstos en nuestra región, disminuyendo nuestras posibilidades comerciales y las ventajas comparativas, tanto políticas como económicas, en nuestras relaciones internacionales.

### **7. Los riesgos del bilateralismo radical.**

El avance del comercio intrarregional, a través de los numerosos acuerdos que se negocian, en especial los bilaterales, ha marcado el paso, de la fase en que las medidas liberalizadoras afectaban sectores productivos no competitivos u ofrecían ventajas comparativas a nivel internacional, a una nueva fase en donde las medidas que se adoptan, prácticamente liberalizan todo el comercio. Sin embargo, esa tendencia marcadamente bilateral que adoptan los acuerdos, a su vez hace que se limiten las posibilidades de la liberación a nivel de toda la región.

Los acuerdos bilaterales se dan generalmente en una cobertura geográfica restringida. En muchas ocasiones, entre países con fronteras comunes (caso Venezuela - Colombia), que exigen un gran desgaste, producto de las negociaciones con frecuencia prolongadas, que abarcan diversos aspectos tanto económicos como políticos<sup>16</sup>.

Las experiencias recientes muestran los costos políticos y económicos que llegan a contraer los países de la región, debido a los procesos de convergencia que en materia de negociación se deben producir, cuando no hay una afinidad política ni elementos para una complementariedad económica o cierta proximidad geográfica. Los casos de Colombia-Chile o Co-

lombia-Méjico plantean asimetrías en los procesos de negociación, dadas las diferencias en sus estructuras productivas. Estas diferencias han presentado un pobre balance histórico en sus cifras de comercio bilateral, además de los altos costos de administración de los acuerdos que se firman, incluyendo los elevados precios que se dan para el transporte, por rutas tradicionalmente pobres en infraestructura.

Retomando el caso de los acuerdos Colombia-Méjico, se presentan situaciones en que Colombia se ve presionada para la realización de ajustes a su estructura productiva, de acuerdo con las condiciones imperantes en el mercado de Méjico y a través de él con las condiciones que fija el TLC, perdiendo oportunidades de adaptar su estructura a ventajas más competitivas dentro de la economía mundial. Esta situación se agudiza para países de la región que tienen estructuras productivas mucho más débiles que la colombiana, al entrar en acuerdos que subordinan toda su economía a las condiciones impuestas por su socio mayor.

Conviene citar las situaciones de inestabilidad económica a las que pueden verse abocadas las economías nacionales cuando sus socios comerciales acuden a la devaluación drástica de sus monedas, lo que distorsiona la competitividad alterando los flujos de comercio, hasta obligar tanto a la adopción de medidas cambiarias bruscas, como al uso de las salvaguardias del GATT o las acordadas a nivel regional y subregional. Estos temores han sido manifestados por la parte colombiana en sus acuerdos con Venezuela y Méjico. En el caso de la devaluación efectuada oficialmente en Méjico a partir del 20 de diciembre de 1994, que al llegar a los primeros días de enero de 1995 superaba el 50% y con la caída de su tasa de cambio por encima del 70%, la zozobra no se hace esperar entre sus socios comerciales, que para el caso de países como Colombia y Venezuela los obliga a plantear cambios de rumbo dentro de los convenios, haciendo uso tanto de las salvaguardas existentes como de las posibles modificaciones a las reglas de juego vigentes hasta el momento.

Si los acuerdos bilaterales generan hacia el socio comercial ventajas comparativas para el momento en que se firma el Tratado, o máximo para períodos de corto o mediano plazo, las restricciones para la elaboración de una estrategia comercial a largo plazo pueden ser evidentes al condicionar el futuro de sectores potenciales a la discriminación y el trato injusto de un acuerdo bilateral, firmado más por intereses políticos

<sup>16</sup> En los últimos años América Latina ha sido escenario de la firma de diversos acuerdos bilaterales dentro de los cuales se destacan para 1991 Chile-Méjico, para 1992 Colombia-Venezuela, para 1993 los de Chile-Venezuela y Chile-Colombia, y

finalmente para 1994 los de Bolivia-Perú, Méjico-Costa Rica y Méjico-Bolivia. Véase en "Fiebre de libre comercio", *TIME*, tomado de *SUMMA Internacional*, Bogotá, No. 89, noviembre de 1994, pp. 11-14.

que nacionales. Es necesario recordar para la proyección futura de un país como Colombia, que "...una política comercial estratégica lo que hace es ubicar sectores con potencialidad exportadora o aquellos que se consideren estratégicos para el desarrollo de las actividades futuras y que permitan sustituir las exportaciones de hoy, en una palabra, mirar al país con visión de futuro y prepararlo para esos retos"<sup>17</sup>.

Cuanto más generalizada sea la proliferación de acuerdos bilaterales, más alta es la probabilidad de que aparezcan países privilegiados, que por su posición dominante en la región, logren un mayor acceso a los mercados y adquieran insumos de menor costo, favoreciendo la concentración de su inversión en detrimento de los países económicamente débiles, incapaces de actuar en diversas direcciones y limitados sólo a los acuerdos limítrofes con economías de mayor envergadura, que escasamente les pueden proporcionar posibilidades en la especialización de algunos productos o en la complementariedad. Es así como "existe el peligro de que un país pequeño ajuste su estructura productiva de acuerdo con las condiciones imperantes en el mercado de su principal socio comercial, en lugar de adaptarla a las condiciones más competitivas de la economía internacional"<sup>18</sup>.

En el marco de las preferencias establecidas por algunos países industrializados, conviene resaltar la no correspondencia que usualmente se da por las exportaciones provenientes, por ejemplo, de dos países de la periferia, que aunque sean socios mutuos no reciben un trato equivalente por terceros países. Esto se da por los grados de liberalización comercial y de apertura a que cada país ha accedido, los que varían notablemente de un país a otro y que se complican además por la existencia en los centros de barreras de carácter no arancelario.

Los esfuerzos dirigidos a fortalecer el bilateralismo conllevan el cuestionamiento del multilateralismo, como un principio fundamental del desarrollo del comercio a escala intra-regional. En un mundo donde las relaciones económicas internacionales han creado instrumentos: como los sistemas de compensación, las cláusulas de nación más favorecida, los organismos como el GATT o los acuerdos de integración regional o subregional, entendidos como las bases de la multilateralidad, la persistencia hacia el bilateralismo comercial se convierte en un acto regresivo que corroa los acuerdos de cooperación y solidaridad logrados a través de integración regional.

Estas actitudes han sido promocionadas en el pasado por los Estados Unidos en sus relaciones con América Latina y a la luz de los últimos acontecimientos,

la bilateralidad sigue manifestándose en la política comercial estadounidense, agudizándola con medidas no arancelarias y retaliativas en contra de sectores selectivos y de relativa dinámica en la economía latinoamericana. La economía exportadora colombiana, a modo de ejemplo, ha vivido en el último período estas experiencias con el trato discriminatorio del país del norte a productos primarios como banano, flores y atún.

## 8. Sociedad e integración

Un factor importante que ha brillado por su ausencia en los variados procesos integracionistas que han tenido lugar en la región, es la participación de la sociedad en sus diferentes manifestaciones, restando fuerza y dinamismo a las diversas políticas y propósitos planteados en los acuerdos sobre integración regional firmados por los gobiernos latinoamericanos.

En su actitud aislada, no ajena a las buenas intenciones, las políticas integracionistas de los países de la región dadas a través de la cooperación regional y la protección de sus débiles estructuras productivas, pretendían convertirse en una buena oportunidad para iniciar en unos países y acelerar en otros los procesos de industrialización y diversificación de sus economías.

Estas motivaciones, aunque eran reacción al permanente proceso de deterioro en las relaciones de intercambio, buscaban con la integración regional asignarle un nuevo papel a América Latina en sus relaciones económicas internacionales. El papel asignado al capital multinacional en este nuevo contexto, sobre el uso de la tecnología y su renuencia a adaptarse a circunstancias que no estuvieran motivadas por su propia conveniencia (dentro de su estrategia mundial dirigida al control regional de los procesos productivos y al manejo oligopólico de sus mercados), limitaría la cobertura del proceso de integración, conduciendo el proceso de industrialización a su propio agotamiento.

En esta situación contradictoria, la propia naturaleza de clase de los gobiernos de la región ha impedido aceptar una participación social más amplia que hubiera incluido fuerzas radicales de naturaleza nacionalista. Los gobiernos de turno argumentaban que el proceso integracionista no debería conducirse por senderos peligrosos, al cuestionarse la presencia del capital norteamericano en la región, alterando las condiciones de equilibrio establecidas en las relaciones con los Estados Unidos. No es casual, por tanto, que las medidas restrictivas al capital extranjero, aprobadas en particular por el Acuerdo de Cartagena, hayan sido desmontadas prácticamente sin haber sido aplicadas y menos aún sin haberse convertido en bandera de movimientos sociales de cobertura regional.

<sup>17</sup> Ricardo Bonilla, "La política comercial", en Eduardo Sáenz Rovner, compilador, *Modernización económica vs. Modernización social*, Facultad de Ciencias Económicas-Universidad Nacional de Colombia, Cinep, Ismac, Bogotá, 1994, p. 56.

<sup>18</sup> CEPAL, "El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe", en *Notas sobre economía y desarrollo*, No. 555, enero de 1994, p. 52.

De esta forma, los fracasos presentados dentro de la estrategia integracionista no pueden considerarse solamente como producto de una actitud voluntarista de las autoridades económicas, como suele interpretarse durante el último período por algunos autores cepalinos<sup>19</sup>. Fueron además el resultado de un proceso que, al asignarle un papel protagónico al Estado, generando oportunidades para una presencia más definida del capital nacional, limitó la cobertura del proceso al impedir la participación de amplios sectores sociales (organizaciones gremiales, ONGs, movimientos culturales, instituciones académicas y agremiaciones sindicales). Se negó a la región la posibilidad de conducir el proceso hacia una verdadera proyección social y política, formando en cambio tal nudo gordiano que al deshacerse, acabaría con los principios mismos que dieron inicio a la integración latinoamericana. Así se observa cómo:

La desarticulación entre los Estados, las empresas y los organismos independientes fomenta que, en vez de un desarrollo multicultural representativo de los países latinoamericanos, se acentúe la segmentación y la desigualdad en los consumos, se empobreza la producción endogena y su papel en la integración internacional<sup>20</sup>.

Si la integración latinoamericana, en su primer período con la ALALC o posteriormente con su subregionalización, no concentró esfuerzos dirigidos a la integración social o cultural del continente, menos se puede esperar que la integración de tipo TLC lo logre. Ya que la actividad económica regional en tiempos del libre comercio se supedita al capital trascultural y a la competencia, convirtiendo aspectos como la cultura, la formación de una identidad continental y la modernización de la región en objetos maleables a los gustos del mercado y al manejo de la comunicación por las grandes empresas privadas transnacionales.

## 9. El Estado y la integración

El debate sobre el Estado y el mercado ha sido objeto de una marcada ideologización, en especial después de finalizada la Segunda Guerra Mundial, dados los intereses políticos en juego durante la existencia del mundo bipolar, al señalarse, dentro de la confrontación Este-Oeste, las fronteras entre el sistema de libre mercado y el de planificación dirigista y central.

América Latina, unida estrechamente a los intereses estadounidenses y al denominado "mundo libre" de Occidente; implementó con altibajos un modelo de desarrollo hacia adentro, en donde el Estado actuó

como regulador de los procesos productivos, preocupándose por diferenciarlo de cualquier modelo que lo pudiera relacionar con el tipo de Estado que por esa época existía en las sociedades "socialistas". La importancia adquirida por el Estado durante ese período, que lo llevó a fomentar la industrialización sustitutiva de importaciones, se debió más a la incapacidad que los países industrializados tuvieron de mantener la oferta de determinados bienes de consumo en la periferia del sistema, que a un propósito deliberado por parte de los países latinoamericanos, de fortalecer el Estado en detrimento de la acción libre del mercado. Su acción en América Latina, en momentos coyunturales, se orientó más a la búsqueda de fuerzas económicas internas, capaces de satisfacer las exigencias de una demanda ya existente que a plantear estrategias que contrariaran las estrategias expansionistas y de dominación de los centros industrializados.

También es cierto que el tamaño del Estado en los países latinoamericanos, pese a las afirmaciones de algunos de sus críticos y a la acción del modelo sustitutivo, ha permanecido históricamente por debajo del tamaño alcanzado por el mismo en la región europea. Mientras que Alemania Occidental presentaba un porcentaje de gasto público con respecto al PIB durante el primer lustro de los años ochentas, a un nivel que se acercaba al 30% (siendo el más bajo de Europa), Colombia escasamente superaba el 13%, y Chile, que llegaba al 30%, era el país con el más alto grado de intervención estatal en América Latina<sup>21</sup>.

El distractor Estado vs. mercado, manejado hábilmente por la retórica neoliberal durante los gobiernos de Thatcher y Reagan y tan de moda en los últimos años, ha tenido presencia y ha afectado de manera directa a las sociedades postsocialistas y a las economías de la región latinoamericana, más que a los países industrializados.

Las sociedades postsocialistas convirtieron la transición al mercado en la panacea para la solución de todos los problemas heredados por el dirigismo estatista. Los resultados han sido nefastos para el nivel de vida de la población, la seguridad social y la propia reconversión económica. Sin caer en procesos involutivos, la dirección del Estado ha returnedo de nuevo a manos de los antiguos partidos comunistas con la intención clara de armonizar las relaciones Estado-mercado, eso sí, eludiendo la posibilidad de la restauración del mal recordado pasado.

En el marco recesivo de los años ochentas, la región latinoamericana, como resultado de la crisis de la deuda produce un agotamiento del modelo de industrialización, enmarcando las expectativas de la re-

<sup>19</sup> Véase Gert Rosenthal, "Un examen crítico a treinta años de integración en América Latina", en CEPAL, *Notas sobre economía y desarrollo*, No. 499, noviembre de 1990.

<sup>20</sup> Nestor García, "Políticas multiculturales e integración por el mercado", *El Espectador, Magazin Dominical*, No. 590, agosto

21 de 1994, p. 20.

<sup>21</sup> Véanse las tendencias en el tamaño del Estado para los bloques regionales en las tendencias históricas dadas durante el período 1950-1985 en *Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, vol. I, Nos. 22/23, julio 1992-junio 1993, Anexo Gráfico, pp. 49-51.

---

gión a las soluciones planteadas en las recetas del Fondo Monetario Internacional y los organismos de crédito internacional. Sin entrar a negar las actitudes nocivas que llevaron al proteccionismo a distorsionar la competitividad y a desviar las subvenciones dirigidas al gasto social; los cambios en la situación política mundial y el momento de crisis durante los años ochentas en la región latinoamericana, llevaron a la condena del modelo existente, en donde *el chivo expiatorio* sería el intervencionismo estatal y la solución a los males, la construcción de una economía abierta insertada en los mercados mundiales.

No obstante, las modificaciones que durante el último decenio se han presentado en las relaciones económicas internacionales se sustentan en una doble tendencia caracterizada en primer lugar, por la negativa de los países industrializados a eliminar los instrumentos proteccionistas de profuso manejo, aplicados a industrias y sectores de desarrollo retardado o no competitivo. En los países de la OCDE, los subsidios agrícolas otorgados al productor para el año 1990 alcanzaron la suma de US\$ 175.540 millones, obteniéndose algunos éxitos relativos para el comercio mundial de alimentos en el último acuerdo de la Ronda Uruguay del GATT, que sin embargo no conlleva una desaparición del subsidio agrícola que traiga beneficios tangibles a la agricultura periférica. Y en segundo lugar, bajo la óptica neoliberal, por la eliminación de las restricciones arancelarias entre países supuestamente homogéneos, por la apertura de mercados y por procesos de desregulación económica.

Esta situación vivida en América Latina a través de las reformas económicas durante el último periodo,

tiene como telón de fondo las actitudes en contra del libre comercio, asumidas por los bloques económicos regionales que han disminuido las posibilidades exportadoras de las economías más débiles. Si agregamos a esto el costo social, ensañado de manera brutal en los sectores marginales, y los efectos negativos que ha traído la redistribución del ingreso al concentrarse la riqueza social en cada vez menos manos, podemos explicarnos los dramáticos sucesos de Chiapas y últimamente los acaecidos en las regiones indígenas del Ecuador, que abren posibilidades en un futuro próximo para el retorno al poder de gobiernos de corte popular y progresista.

El Estado latinoamericano se ha mostrado incapaz de acortar distancias con el centro industrializado y sólo ha acentuado sus tendencias a la burocratización y el despilfarro. Ha sido inferior a su época al no implementar una estrategia de integración que hubiera creado las bases para un mercado común, al no impulsar proyectos comunes de desarrollo y finalmente al no establecer los criterios necesarios para alcanzar acuerdos cambiarios estables. Al contrario, su subordinación al capital lo ha llevado en períodos de crisis o bancarrota a asumir sus pérdidas, y en épocas de bonanza a subsidiarlo.

Ante la complacencia regional del Estado y los nuevos vientos del mercado, el neoliberalismo económico lo que ha logrado es la agudización de las tensiones sociales, dadas sus actitudes tecnocráticas que ven al crecimiento como su meta prioritaria, olvidando que los productores son ante todo seres humanos y no simples consumidores adscritos como sujetos económicos a un mercado frío y calculador.

