

Alfredo Guerra-Borges\*

## ➤ Integración latinoamericana: dos épocas, dos estilos. Una reflexión comparativa

### 1. La experiencia inaugural de los años cincuenta y sesenta

La regionalización en América Latina y el Caribe ha conocido tres etapas bien diferenciadas cuyos límites aproximados son, de la primera, los años 1950 a 1980; la segunda corresponde aproximadamente a la década de 1980; y la tercera es la que está en curso y se inició alrededor de los noventa. Cada una de ellas tuvo lugar en un ambiente internacional muy diferente. Importa mucho tenerlo en cuenta pues las posibilidades, restricciones y resultados de los procesos de integración regional latinoamericana están determinados ante todo (sobredeterminados podría decirse) por dos grandes condicionamientos. El primero es el entorno internacional, el modo de acumulación capitalista predominante en los países centrales. El segundo es el cuadro estructural de las economías latinoamericanas debido a que históricamente han seguido un desarrollo por adaptación de las estructuras económicas y políticas precapitalistas, adaptación incompleta por lo que es causa profunda de la permanente fricción del pasado y el presente, de las abismales desigualdades sociales y de la persistencia de sistemas políticos excluyentes y violentos, y en el mejor de los casos de democracias superficiales. Lo anterior no significa que la integración carezca de dinámica propia. La tiene, puede influir y ha influido en la evolución de las economías latinoamericanas desde los cincuenta. Como su principal logro, la integración descubrió América Latina a los latinoamericanos.

Teniendo presentes los condicionamientos básicos mencionados y las estrujantes condiciones en que se pasó en los años ochenta de la primera integración a su etapa neoliberal en los noventa, no nos detendremos a examinar la segunda etapa; fue el período del desquiciamiento por la crisis de la deuda externa cuyas consecuencias en la integración latinoamericana fue la violación de los tratados y el desquiciamiento de las instituciones de la integración. La tercera habrá de ser examinada en este capítulo en sus aspectos dominantes. Detenerse a presentar ahora una visión condensada de la primera fase se justifica pues fue la etapa en que se inauguraron tanto la experiencia de construcción como el pensamiento latinoamericano sobre integración y porque en razón de esa circunstancia histórica la integración de aquellos años fue, en su inspiración, su problemática y su experiencia (logros y frustraciones), muy diferente de la que actualmente está pasando la prueba. Lo decimos así porque el fin de su historia no se ha escrito todavía. Sus panegiristas piensan erróneamente lo contrario, pero la historia no los absolverá.

---

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México.

La primera etapa de la regionalización latinoamericana transcurrió en el marco del modo de acumulación fordista. La economía de Estados Unidos y la sociedad estadounidense gozaron de una época de apogeo y bienestar; Europa y Japón concluyeron su reconstrucción en un período relativamente corto. A partir de 1945 el comercio y la inversión internacional crecieron a tasas anuales elevadas, pero a partir de los años 1960 se estableció un sistema internacional profundamente discriminatorio con los países en desarrollo. La causa fue que el abatimiento relativamente acelerado de las elevadas barreras levantadas en los años treinta imprimió un fuerte impulso al comercio y la inversión internacional entre los países desarrollados, con el resultado de que en éstos se concentraron ambas corrientes en más de dos terceras partes. A su vez, tan elevada concentración se explica porque el desarrollo tecnológico favoreció la especialización en productos diferenciados intensivos en capital, con el consiguiente incremento de un comercio intraindustrial de doble vía. En contraste, el intercambio del centro industrial con la periferia se operó en una sola vía, lo mismo del centro a la periferia que de ésta hacia el centro, con la particularidad de que las exportaciones de los países en desarrollo siguieron sujetas a elevados aranceles y restricciones no arancelarias. Gran parte de la inversión extranjera directa que fluyó hacia América Latina, por entonces principalmente hacia la industria, se realizó sin preocupación por su eficiencia, por lo cual sus productos no tenían acceso al mercado mundial y requirieron permanentemente de una amplia intervención del Estado en forma de subsidios directos, exención de impuestos, licencias y cuotas de importación, protección arancelaria elevada, etc. El objetivo principal de la inversión transnacional no fue exportar sino el dominio del mercado interno de los países grandes y del regional de los países centroamericanos y andinos.

Al contexto internacional del período correspondió un modelo de integración regional orientado hacia adentro, pues en el pensamiento económico de la época tenía mucha fuerza la idea de que la industrialización era el núcleo dinamizador del desarrollo económico. La bibliografía de la época sobre integración, desarrollo e industrialización es muy extensa. En particular lo es, y sumamente importante, la que hizo la CEPAL, que a su vez dio origen a nuevas corrientes de ideas también legítimamente latinoamericanas. Jaime Estay (1994: 26) menciona diversos documentos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL 1949a; 1949b; 1954a; 1954b) que sentaron las bases del pensamiento teórico sobre desarrollo e integración en América Latina, en todos los cuales, y en general en la rica obra de la CEPAL de aquellos años, la influencia de Raúl Prebisch fue sumamente importante. Hubo, por supuesto, otras fuentes y autores que hicieron significativas contribuciones en la misma dirección que con posterioridad se ha identificado comúnmente como pensamiento cepalino.

En esta línea de reflexión América Latina hizo un importante aporte original a la teoría del desarrollo y de la integración regional. Paralelamente, durante cierto tiempo en forma independiente del pensamiento latinoamericano, en el Caribe la idea de la integración regional también estuvo estrechamente vinculada al desarrollo económico y a la industrialización como la vía para conseguirlo.

### *1.1. Las ideas centrales*

Las ideas centrales del análisis de la CEPAL se resumirán enseguida. Para un estudio a fondo de las propuestas originales hay que acudir a la bibliografía de la Comisión, pero

para el objeto de la presente obra podemos obtener un cuadro básico de esas ideas en Alfredo Guerra-Borges (1997) y José Manuel Salazar (1993). Dada la estructura de las relaciones económicas internacionales, el progreso técnico siguió la tendencia a concentrarse en los países industrializados (en el centro), con lo cual se profundizaba la desigualdad de la productividad y los salarios en la periferia, dando origen al deterioro histórico de la relación factorial de intercambio. Es éste el verdadero sentido de una de las principales propuestas teóricas de la CEPAL, por lo general utilizada, y a veces estadísticamente controvertida, con la acepción de relación de intercambio de mercancías. Era indispensable, por consiguiente, cerrar o impedir que se siguiera profundizando la brecha de ingresos entre el centro, que concentraba el progreso técnico, y la periferia exportadora de bienes primarios. Según la CEPAL (1959) el problema fundamental de América Latina residía en lograr una tasa satisfactoria de crecimiento económico que le permitiera estrechar progresivamente las diferencias de ingreso con los grandes centros industriales. Para conseguir lo anterior era necesario avanzar en el proceso de transformaciones económicas y sociales creando una industria moderna capaz de producir tanto para el mercado nacional como para las exportaciones; en otras palabras, cambiar el patrón de las exportaciones latinoamericanas incorporándoles productos industriales de creciente contenido tecnológico. La industrialización no se tomaba como un fin en sí misma sino como un medio eficiente para acrecentar la productividad media y, por tanto, el nivel de vida de la población.

En este punto se producía la confluencia de las propuestas de integración regional e industrialización. Como lo hacía ver la CEPAL (1959), el objeto fundamental del mercado común, además de mejorar el intercambio tradicional de productos primarios, era asegurar la industrialización racional de los países latinoamericanos. Para ello era de importancia fundamental que la política de sustitución de importaciones no se siguiera operando dentro de compartimentos estancos; las importaciones que anteriormente procedían del resto del mundo debían adquirirse en otros países latinoamericanos favoreciendo de este modo la cabal realización de un amplio esfuerzo de especialización y reciprocidad industrial.

Digamos de paso que la adopción del desarrollo industrial como el camino más viable para alcanzar el desarrollo constituyó un rompimiento creativo de la CEPAL con la teoría clásica del comercio internacional, según la cual las naciones deben especializarse en conformidad con sus ventajas comparativas, las cuales visiblemente no habían generado desarrollo en América Latina. La crítica a la teoría clásica del comercio internacional fue sin duda una de las contribuciones más importantes, para algunos la más importante, de la CEPAL (Osorio: 1994).

Institucionalmente, la regionalización tomó cuerpo en tratados para establecer una zona de libre comercio en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), y uniones aduaneras en el Mercado Común Centroamericano, el Grupo Andino y la Comunidad del Caribe. Esta última, pero sobre todo el Grupo Andino, persiguieron además el objetivo de garantizar un desarrollo industrial equilibrado entre los países, a fin de evitar la concentración de la capacidad productiva moderna en unos pocos de ellos solamente, objetivo fuertemente subrayado por la CEPAL en su planteamiento principal al sentarse las bases del primer acuerdo latinoamericano de integración, el Mercado Común Centroamericano (CEPAL 1972).

Los distintos esquemas de integración latinoamericana y del Caribe, más unos que otros, chocaron a los pocos años con la realidad (las restricciones del medio externo y el

cuadro estructural interno). La ALALC se estancó a los pocos años; el Grupo Andino y la Comunidad del Caribe fracasaron en su intento de lograr un desarrollo equilibrado, y el Mercado Común Centroamericano sufrió fracturas que atemperaron su rápido crecimiento inicial y frenaron el proceso de industrialización, no obstante haberse alcanzado casi en su totalidad el establecimiento de la unión aduanera (libre comercio y arancel externo común). Todos los procesos, pues, desembocaron en una crisis, explicada por unos como crisis de expectativas o por el debilitamiento de las corrientes comerciales, y como crisis orgánicas por nuestra parte, concepto que proponemos por ser aplicable no sólo al pasado sino, en general, también a los procesos de integración en cualquier tiempo que ocurran.

A nuestro juicio, un esquema de integración entra en crisis orgánica cuando sus objetivos no pueden ser alcanzados, a menos que el esquema sea reformulado sustancialmente, lo que implica modificar o sustituir los objetivos del acuerdo; o bien, cuando deja de haber correspondencia entre las demandas de desarrollo del proceso de integración y las formas jurídicas en que se le ha encuadrado o entre éstas y la realidad económica y social que se aspira a modificar, lo que tarde o temprano dará por resultado una sustitución de esas formas y la adopción de aquellas que restablezcan la correspondencia con los procesos reales. O bien, cuando habiéndose avanzado en la consecución de los objetivos de un esquema se opera una reversión del proceso, no un reflujó de éste sino una auténtica reversión, cuyo lógico resultado será la disolución del acuerdo correspondiente (Guerra-Borges 1997: 32-35).

El concepto de crisis orgánica nos sugiere formular una pregunta: ¿las metas definidas en los tratados de integración fueron incumplidas exclusivamente por factores estructurales con los que chocaron a los pocos años de haberse suscrito, como dijimos antes? No, no es así. Y no deseamos dejar la impresión de que caímos en el error dogmático de atribuir a lo estructural (entendido como base en que se sustenta la sociedad) la explicación final de los acontecimientos pasando por alto o restando importancia a lo superestructural, a la obra del hombre mismo, de las sociedades humanas (sus leyes, sus instituciones, sus regímenes políticos, su historia a fin de cuentas). Sin entrar a una exposición detallada, pues no es éste el lugar para hacerla, permítasenos señalar algunos hechos (para un amplio análisis ver Guerra-Borges 1997: 101-135).

En su origen chocaron en la ALALC dos concepciones diferentes: la del GATT, propia de los países industrializados, según la cual la única fórmula aceptable era la creación a plazo fijo de una zona de libre comercio, y la de los países fundadores de la ALALC, los cuales sólo aspiraban a establecer una zona de preferencias arancelarias, sin plazo definido para desembocar en el libre comercio. En las circunstancias de la época la concepción que se impuso finalmente fue la del GATT. Como resultado, la norma jurídica se disoció de la realidad; lo formal entró en conflicto con lo real porque ninguna de las partes estaba de acuerdo en dismantelar su respectiva protección arancelaria como primer paso de la integración. El conflicto conceptual en la ALALC dio lugar a una situación que no por paradójica es irrepetible. Conforme al derecho internacional un tratado constituye la manifestación de la voluntad soberana de los Estados que lo suscriben, pero cuando tal suscripción es resultado de la imposición de una voluntad externa a los Estados el incumplimiento de lo convenido constituye en la práctica la expresión auténtica de la soberanía doblegada.

Otra experiencia es la siguiente: explícita o implícitamente se ha partido en algunos procesos de integración de la hipótesis de que no es posible esperar que el mercado asigne los recursos de manera que se beneficien todos los países y por ello se concedió gran

importancia a la programación económica regional. La idea de contar con un plan regional fue una de las propuestas básicas iniciales de la CEPAL para la integración centroamericana, casi 20 años antes de constituirse el Grupo Andino, pero fue éste el que asumió el compromiso de la programación conjunta como un principio rector del Acuerdo de Cartagena. La CARICOM contemplaba también la programación industrial en el artículo 46 del Anexo que estableció el Mercado Común del Caribe.

En todos los casos hubo frustraciones. Al modesto intento de programación industrial regional en Centroamérica se opuso abiertamente Estados Unidos desde un principio, lo que vino como anillo al dedo a los empresarios de la región. La iniciativa careció de apoyo desde un principio. La norma se divorció de la realidad y ésta se impuso. El Grupo Andino logró concretar tres programas sectoriales de desarrollo industrial, pero sus resultados fueron insatisfactorios o nulos. La razón, entre otras, es que en la sociedades y las economías latinoamericanas la planificación es un cuerpo extraño. La primera condición del éxito de la programación regional es que la planificación debe tener plena efectividad en cada país. Y aun sin programación, sólo cuando hay concurrencia de intereses públicos o privados o de ambos a la vez existe la posibilidad real de realizar inversiones regionalmente convenientes. No es extraño que así ocurra en el campo de la infraestructura (carreteras, telecomunicaciones, energía eléctrica, etc.).

En los hechos sucede con frecuencia que los países subdesarrollados no están en condiciones de definir sus estrategias nacionales, no conocen bien los recursos naturales y financieros de que disponen y por ello cuando realizan negociaciones para definir una estrategia regional frecuentemente abrigan el temor a quedar inadvertidamente en posición desventajosa respecto a otros; o plantean demandas que no corresponden a sus posibilidades efectivas. Señalar países podría causar irritación, pero hay casos concretos en cada uno de los acuerdos de integración. Lo anterior va unido a la inviabilidad de la programación regional debido a la desarticulación y la ineficiencia de las administraciones públicas. Las Bases para una Estrategia Regional de Desarrollo propuestas por la Junta del Acuerdo de Cartagena no se discutieron jamás, no sólo por el distanciamiento conceptual y pragmático entre las partes, sino por la escasa coordinación de las autoridades nacionales que estaban llamadas a discutir, negociar y llevar adelante el programa.

### 1.2. *En resumen*

Las bases y las características principales de la integración regional de América Latina y el Caribe en su primera etapa (1950-80) podemos sintetizarlas en los siguientes términos: su objetivo, cerrar o impedir que se siguieran profundizando las diferencias de ingreso con los grandes centros industriales; los medios elegidos, la integración regional y la industrialización; el complemento del esfuerzo interno, la inversión extranjera directa; el desenlace, la crisis de los convenios por el choque con los condicionamientos básicos interno y externo del desarrollo, la disociación de la norma y la realidad, y como remate el cambio de modelo de crecimiento por el de desarrollo hacia afuera.

## 2. Los traspies del ingreso

Cuando para América Latina llegó la hora de encontrarse con la globalización la cita no pudo haber sido más desafortunada. Fue en los años ochenta, justo cuando se entraba

a la crisis de la deuda externa. En las décadas 1960 y 1970 el producto interno bruto de América Latina, medido en términos reales, tuvo un valor de 173.137 millones de dólares en 1960 y alcanzó los 540.677 millones en 1980, lo que significa que, a precios constantes, el producto bruto interno creció a razón del 5,7 por ciento en 1960-70 y del 6 por ciento en 1970-80 (tasas de crecimiento calculadas con base en Banco Interamericano de Desarrollo 1982).

En aquellos veinte años América Latina conoció algunas transformaciones económicas y sociales importantes, crecientes grados de industrialización, acelerado proceso de urbanización, ampliación de los estratos medios de la sociedad, emergencia de grupos empresariales modernos, desarrollo institucional de creciente complejidad, incluyendo el sector financiero. Todo aquello corrió parejo con una creciente brecha comercial, financiera y tecnológica entre los países centrales y los latinoamericanos; subsistió y probablemente se profundizó la heterogeneidad productiva (la economía dual de que se ocuparon con bastante interés los pioneros de la economía del desarrollo); y los frutos del progreso se concentraron. Desde temprana época la CEPAL concluyó que el crecimiento latinoamericano era concentrador y excluyente.

Al ocurrir la primera crisis petrolera en 1974 y 1975, América Latina se vio abocada a la necesidad de realizar los ajustes necesarios pero salió del mal paso sin contraer la producción, el empleo y los salarios gracias al alto grado de liquidez internacional y el moderado nivel de endeudamiento de América Latina. Los bancos facilitaron créditos sin preocuparse por el destino que se les daba ni la capacidad de los deudores para amortizarlos. En los países desarrollados la tasa de inflación era muy reducida, lo mismo que las tasas de interés. La deuda externa de América Latina creció aceleradamente. La exposición de los bancos también, pero por entonces ninguno dio muestras de preocupación.

La segunda crisis petrolera en 1979 tuvo lugar en un escenario radicalmente diferente. En los países centrales la inflación se había disparado, la aplicación intensiva de los instrumentos monetarios para estabilizar la economía de Estados Unidos llevó las tasas de interés a un nivel sin precedente histórico. Los países latinoamericanos estaban fuertemente endeudados, el servicio de la deuda subió desmesuradamente debido no sólo al nivel de las tasas de interés sino al hecho de haberse contratado a tasas variables. El índice de precios del intercambio, de acuerdo al Fondo Monetario Internacional, cayó a mediados de los ochenta hasta 69,2, el nivel más bajo en un período de 117 años y sólo comparable con el de 1932, de plena crisis (Vacchino 1988).

México anunció en agosto de 1982 que no estaba en capacidad de cubrir los pagos de la deuda externa y se produjo la primera reacción de los acreedores internacionales, brutal e inmisericorde. La banca internacional se lavó las manos y decidió por su cuenta que la situación era resultado del comportamiento equivocado de los deudores. El expediente más fácil ha sido siempre descargar sobre terceros la responsabilidad de los fracasos. Dicho sea de paso, años más tarde, al desencadenarse la crisis asiática, el director-gerente del FMI declaró que el fracaso del financiamiento suministrado a Indonesia se debía a la corrupción de su gobierno, excusa bastante cínica pues la corrupción del gobierno de Suharto era mundialmente conocida y el director-gerente del FMI la conocía muy bien cuando autorizó el financiamiento a ese gobierno.

Después de renegociar la deuda externa con países latinoamericanos puestos de rodillas y con la soga al cuello, el FMI emprendió en 1986 la tarea de reestructurarlos mediante una nueva modalidad crediticia, los préstamos de ajuste estructural, muy pare-

cidos a los créditos para el mismo fin del Banco Mundial. El objeto en ambos casos fue ajustar a los países a los imperativos del nuevo modo de acumulación del capitalismo. En el corto plazo, el fin perseguido era reducir el déficit fiscal y reducir el gasto público, aplicar una estricta política monetaria antiinflacionaria, una tasa real de interés positiva y un tipo de cambio real adecuado. En el mediano plazo eran convertir a las exportaciones en el motor del crecimiento económico; liberalizar el comercio exterior; promover al máximo el uso del mercado a fin de llegar a contar con una estructura de precios sin distorsiones; con el mismo fin reducir las regulaciones del Estado, y en general el papel de éste en la economía. Muy poco tiempo fue necesario para exhibir las deficiencias de estos mandatos. El viejo achaque de las economías latinoamericanas, su vulnerabilidad externa, se agravó. La carga del servicio de la deuda externa fue desmedida, al estilo Tratado de Versalles. Las estructuras productivas se desarticularon. Y los procesos de ajuste fueron ineficientes porque no se concibieron con una perspectiva de largo plazo (CEPAL 1986; Geller 1986; Ground 1986; Bitar 1988; Meller 1989; SELA 1995).

Las consecuencias de la crisis son conocidas. El producto interno bruto por habitante de América Latina retrocedió a su nivel de diez años atrás; los asalariados perdieron un 30 por ciento de su ingreso anterior; creció el desempleo; se redujo el consumo; aumentó la pobreza. El ahorro interno se mantuvo al nivel de años anteriores, no obstante la caída del ingreso total, pero se destinó a financiar el servicio de la deuda externa. Por consiguiente, los niveles de inversión cayeron del 24 por ciento al 16 por ciento, comprometiendo el futuro de la capacidad regional de producción. Entretanto, los países desarrollados emprendieron una vigorosa reconversión industrial y América Latina siguió exportando productos primarios.

A la altura de los años 1990 los hechos más significativos de la economía latinoamericana recuperada son los siguientes: el crecimiento del producto interno bruto entre 1990 y 1998 fue del 3 y medio por ciento, en contraste con el promedio ligeramente superior al uno por ciento de los años ochenta. Este ritmo de crecimiento dista mucho del que la CEPAL estima necesario para cerrar la brecha con los países centrales (entre 6 y 7 por ciento) y no ha alcanzado los ritmos de expansión de los años sesenta y setenta. El crecimiento económico es altamente sensible a los ingresos de capital externo. Se restablecen gradualmente los niveles de inversión, pero el ahorro externo sigue la tendencia a sustituir el ahorro interno. La economía adolece de una gran sensibilidad al comportamiento de la balanza comercial debido a que la demanda de importaciones es ahora mayor que en el pasado. La producción industrial se ha recuperado pero el componente nacional es muy inferior al de años anteriores. Se exporta más pero se importa más. La planta industrial de productos intermedios se ha empequeñecido.

Las drásticas medidas tomadas en los ochenta para estabilizar las economías crearon un ambiente de estabilidad macroeconómica en los noventa. Se trata sin duda de un logro importante, incluso muy importante, que ha favorecido la recuperación económica, así sea en el grado, con el ritmo y las consecuencias sociales que ha tenido, todo lo cual dista de ser acreedor al encomio. Sin embargo, la estabilidad lograda es muy frágil, una y otra vez se desemboca en crisis fiscales y financieras, la moneda persevera en su oscilación pendular de la sobrevaluación a la devaluación y de ésta al tipo de cambio sobrevaluado; la inflación y la cuenta corriente del balance de pagos se mantienen al acecho de que la economía crezca. La estabilidad macroeconómica vive en estado de alerta porque el recetario monocorde del FMI no garantiza, ni nunca antes ha garantizado, una

estabilidad duradera y un ajuste con crecimiento económico. El recetario endereza lo torcido pero no corrige las deformidades congénitas de las economías latinoamericanas.

La fragilidad subsistirá. No es de extrañar. Lo que causa extrañeza no es esta fragilidad sino la persistencia en explicarla de manera circular, con el mismo juego de ideas con que se busca la estabilidad macroeconómica sin alcanzarla. No hay o cuando menos no se manifiesta todavía con señorío una explicación alternativa ni una investigación que sin ánimo de resucitar ni de reencarnar el pensamiento latinoamericano que se abrió paso hace algunos años, lo rescate del ostracismo ideológico oficial, lo reincorpore sin avergonzarse al acervo de ese pensamiento, restableciendo el enlace que parece haberse roto. Hay que avanzar teniendo siempre un punto de partida en el avance anterior.

La glorificación de la estabilidad macroeconómica ha pasado a un penumbroso segundo plano a la deuda externa latinoamericana. Ahora se dice que ya no es problema, que el ciclo de renegociaciones y el empleo de nuevos instrumentos de endeudamiento han hecho posible que el servicio de la deuda cercione un pedazo menos grande del producto interno o de los ingresos por exportación. Ya no es problema sencillamente porque podemos seguir pagándola. Por fin estamos de acuerdo con los acreedores. Pero el fondo de la cuestión es uno y el mismo antes y ahora: América Latina sigue transfiriendo a los países desarrollados para la prosperidad opulenta de éstos, recursos que necesita para salir de su precariedad. Quizás el término se considere exagerado y, por tanto, de mal gusto. No es así. Precario se usa aquí como antónimo de próspero, y no es menos lo que se puede decir de países que transcurren de desgracia en desgracia, con paréntesis de recuperación que los organismos financieros internacionales aprovechan para ensalzar las bondades de la liberalización implantada.

En segundo lugar, la transferencia no tiene plazo, es indefinida porque la deuda es impagable y, por consiguiente, su cancelación no tiene un horizonte. Por el contrario, en vez de reducirse, aumenta. En 1998 el monto de la deuda externa total desembolsada de 22 países latinoamericanos fue de 737.000 millones de dólares, monto más de tres veces mayor que el de 1980, no obstante la magnitud de los pagos realizados por servicio de la deuda (SELA 1998). En 1998 los desembolsos llegaron a 106.000 millones de dólares, que duplica los 52.000 millones pagados en 1994. Tan sólo en lo que toca al pago de intereses cabe decir que en la década 1990-99 ascendió a un total de 234.759 millones de dólares (CEPAL 1999) ¿Y esto no es un problema?

América Latina entra a la globalización y a la nueva etapa de la regionalización con el pie torcido. Los lastres son muy pesados. Los aspectos positivos, que los hay, son tirados hacia abajo por el peso de los traspiés del ingreso. Se sabe que la región tiene el peor índice de distribución de los ingresos y de la riqueza entre los países en desarrollo. Según el BID, América Latina ocupa el quinto lugar en términos de ingreso per cápita después de los países desarrollados, el Sudeste Asiático, los países del Medio Oriente y el grupo de Economías de Europa del Este. Esta no era la situación hace medio siglo, cuando América Latina sólo era superada por los países actualmente desarrollados (Banco Interamericano de Desarrollo 2000: v-vi).

La magnitud de la disparidad social en la región, la debilidad de sus instituciones económicas, legales y sociales y el cada vez más frágil aparato estatal contribuyen a crear una dramática necesidad de realizar reformas profundas. Pero no entendidas como las vienen entendiendo los gobiernos latinoamericanos, que al hablar de reformas profundas se refieren a las que en parte eran necesarias y en parte fueron llevadas a extre-

mos, por lo que han contribuido decisivamente al cuadro delineado por la CEPAL. Hay que tenerlo en cuenta al reflexionar sobre la integración latinoamericana al inicio del tercer milenio (sus alcances y sus limitaciones).

En lo que sigue expondremos en primer lugar algo bastante aburrido (una descripción metodológicamente ordenada de los tipos de convenios de integración actualmente vigentes), para después presentar la visión analítica que tenemos del panorama actual.

### **3. La integración latinoamericana actual: la perspectiva descriptiva**

#### *3.1. Los prolegómenos*

El siglo xx llegó a su fin en presencia de un movimiento general acelerado de la integración económica de países de América Latina y el Caribe en el marco de profundos cambios del ambiente económico internacional, a los que usualmente los gobiernos hacen imprecisa referencia con el término globalización. En las nuevas condiciones la integración latinoamericana es un resultado de dos procesos convergentes, adaptativo uno y reactivo el otro. El primero es el proceso de acelerada apertura de las economías de América Latina y el Caribe al resto del mundo por simple opción ideológica o en acatamiento de compromisos asumidos con organismos internacionales multilaterales.

El segundo es el proceso de reacción de los países latinoamericanos a la globalización creando para ello las condiciones necesarias para aumentar su comercio recíproco, sobre todo de productos industriales, en contraste con las exportaciones al resto del mundo en que predominan abrumadoramente los productos primarios.

Con anterioridad a la década de 1990 hubo una primera ola de acuerdos de integración, en total 28 acuerdos bilaterales de Renegociación del Patrimonio Histórico de la extinta Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y dos Acuerdos de Complementación Económica, suscritos entre 1980 y 1985<sup>1</sup>. La característica dominante de estos convenios fue que comprendían segmentos muy reducidos del universo arancelario y no incluían plazos para su ampliación sucesiva. Además, no innovaban, simplemente revisaban el pasado.

Un paso adelante se dio con los acuerdos bilaterales suscritos entre 1985 y 1990, de los cuales 14 fueron de complementación económica y 30 de alcance parcial entre países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y países no miembros. En este período la concesión del libre comercio fue un tanto más amplia, aunque todavía estuvo limitada al otorgamiento de libre comercio mediante listas positivas, término por demás equívoco porque lo que indica es que el libre comercio no se concede más que a los productos que como excepción aparecen indicados expresamente. El más

---

<sup>1</sup> Según el Tratado de Montevideo de 1980 que crea la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) son acuerdos de alcance parcial aquellos en que no participan todos los países miembros. Un tipo específico de éstos son los acuerdos de complementación económica, cuya finalidad es el aprovechamiento de los factores productivos, asegurar condiciones equitativas de competencia, facilitar la concurrencia de los productos al mercado mundial e impulsar el desarrollo equilibrado de los países miembros. En sentido estricto los ACE vigentes no se ajustan a lo anterior, menos aún en cuanto al desarrollo equilibrado, no obstante lo cual se ha generalizado el uso de esta denominación.

importante de los bilaterales de este período fue el Acuerdo de Complementación Económica N° 14 entre Argentina y Brasil, mediante el cual registraron su proceso de integración en el marco de la ALADI.

En los años 1990 hubo una auténtica carrera en pos de la suscripción de acuerdos de libre comercio, bilaterales unos y multilaterales otros. Se ha venido acostumbrando designar como plurilaterales los acuerdos en que participan más de dos países, reservando para las negociaciones en la OMC la designación de multilaterales. El Derecho Internacional, sin embargo, reconoce solo dos categorías de tratados, los bilaterales y los multilaterales. A esta terminología nos ajustaremos. Lo de plurilateral es un neologismo que no agrega precisión ninguna y además nadie medianamente informado tiene dificultad para distinguir cuando un tratado es puramente latinoamericano y cuando cae en el ámbito de la OMC.

En 1997 se conocía la existencia de ochenta acuerdos regionales vigentes (ALADI 1997) cuyos alcances y características trataremos de sintetizar.

### 3.2. *Esbozo tipológico de los acuerdos de libre comercio e integración*

En lo que sigue se entenderá por metas superiores los objetivos que van más allá de la sola liberalización comercial; y por institucionalidad regional el conjunto de órganos e instituciones creadas para la dirección y ejecución del proceso de integración o en el curso de éste. No se tendrá por institucionalidad regional las instancias y mecanismos para la administración de los acuerdos.

#### I. Tratados con metas superiores e institucionalidad regional

En este grupo encontramos 4 tratados a los que denominamos acuerdos históricos por haberse suscrito en la primera etapa de la integración latinoamericana, es decir, antes de 1980, y uno que pertenece a la tercera etapa de la integración. En el orden cronológico de su suscripción, los primeros cuatro son los siguientes:

1. El Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica de 1958 y el Tratado General de Integración Centroamericana suscrito en 1960 crearon el Mercado Común Centroamericano (MCCA), integrado por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. No obstante denominarse mercado común su objetivo era la unión aduanera. El Protocolo de Guatemala al Tratado General suscrito en 1993 trazó como objetivo la unión económica.

En 1991 se suscribió el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos por medio del cual se creó el Sistema de Integración Centroamericano (SICA) como marco institucional de la Integración Regional Centroamericana. El Protocolo de Guatemala antes mencionado define al MCCA como subsistema del SICA, el subsistema de integración económica. Está por negociarse *sine die* un Tratado Único que dé forma final definitiva a la reestructuración de la integración centroamericana. Panamá ocupa en el Sistema una posición especial, pues es una de las partes signatarias del Protocolo de Tegucigalpa, pero sus vínculos reales siguen representados por los

acuerdos bilaterales con cada uno de los países centroamericanos, como se viene haciendo desde los años sesenta<sup>2</sup>.

2. El Acuerdo de Cartagena creó en 1969 el Grupo Andino dentro de la estructura de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y a él pertenecen Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. En 1996 se aprobó el Protocolo Modificatorio del Acuerdo de Integración Subregional Andina (Acuerdo de Cartagena) que creó la Comunidad Andina, integrada por los estados de los países miembros y por los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración, los cuales se rigen por dicho acuerdo y sus respectivos tratados constitutivos. Su objetivo: no está definido en términos de una forma específica de integración (zona de libre comercio, etc.), sino como la promoción del desarrollo de los Países Miembros, acelerar su crecimiento, generar empleo y facilitar su participación en el proceso de integración regional con miras a la formación de un mercado común latinoamericano. La liberalización comercial y el Arancel Externo Común (unión aduanera) se considera uno, entre otros, de los mecanismos para alcanzar los objetivos mencionados.

3. El Tratado de Chaguaramas de 1973 establece la Comunidad del Caribe y el Mercado Común del Caribe, al que pertenecen Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Monserrat, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tobago. El objetivo: no está definido en términos de una forma de integración específica sino en enunciado, en resumen, los siguientes: integración económica de los Estados Miembros a través del establecimiento de un régimen de Mercado Común; la coordinación de las políticas exteriores de los Estados Miembros; y la cooperación funcional (de ciertos servicios comunes, avance de su desarrollo social, cultural y tecnológico y otros campos señalados en el Programa). Dentro de la CARICOM un grupo de países de menor desarrollo relativo es miembro además de la Organización de Estados del Caribe Oriental.

4. El Tratado de Montevideo de 1980 creó la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) que sustituyó el Tratado de Montevideo de 1960 que dio origen a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Los países participantes, en ambos casos, son: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Su objetivo de largo plazo [sic] es un mercado común latinoamericano, pero más bien parece una declaración de intenciones.

5. El Tratado para la Constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República de Paraguay y la República Oriental de Uruguay (1991), mejor conocido como Tratado de Asunción, que creó el Mercado Común del Sur (Mercosur) pertenece a la tercera etapa de la integración. Sus miembros son Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Su objetivo es constituir un mercado común. Por consiguiente, además de la zona de libre comercio y el arancel externo común (unión aduanera), persigue la libre movilidad de los factores productivos, todo lo cual conlleva

---

<sup>2</sup> La invitación a Panamá para ser parte suscriptora del SICA sólo puede explicarse como un servicio oficioso a Estados Unidos que por aquellos días había invadido Panamá y juramentado en la zona del Canal de Panamá al nuevo presidente panameño. En tales condiciones la incorporación violó flagrantemente el Protocolo de Tegucigalpa pues siendo uno de sus objetivos fundamentales velar por la legitimidad democrática de los gobernantes, se le dio asiento en el Sistema a un mandatario *de facto*.

la ejecución de un programa de armonización de políticas económicas con el fin de evitar la distorsión de los precios relativos por la existencia de diferentes tipos de cambio, subsidios a la exportación, niveles tributarios y tasas de interés.

## II. Tratados bilaterales de libre comercio tradicionales o de primera generación

Convencionalmente se da esa denominación a los tratados bilaterales cuyo objetivo es solamente el libre comercio entre las partes. No implican compromisos de coordinación de políticas. No tienen institucionalidad regional. En este grupo puede incluirse el Acuerdo de Complementación Económica de Chile y Perú.

## III. Tratados de libre comercio de nueva generación

En general se denominan acuerdos de “nueva generación” los que comenzaron a suscribirse a partir de los años noventa y que, a diferencia de los tradicionales no solo persiguen el libre comercio sino contienen disposiciones sobre otras materias vinculadas al comercio, por lo general la inversión (INTAL-BID 1996). Por excelencia son de nueva generación los acuerdos cuya cobertura comprende la inversión, los servicios, las compras del sector público, la propiedad intelectual, la competencia, principalmente los llamados nuevos temas del comercio internacional. No tienen institucionalidad regional.

En el primer subgrupo puede mencionarse el Acuerdo de Complementación Económica de Chile y Bolivia, de Chile y Colombia y el de Chile y Venezuela, que además de la liberalización comercial tienen disposiciones generales sobre inversión. El suscrito con Bolivia prevé la cooperación en materia energética.

El segundo subgrupo incluye los tratados suscritos por México y Bolivia (1994); Colombia, México y Venezuela (Grupo G-3) (1994); México y Chile (1998) que sustituyó el acuerdo de Complementación Económica de 1992; México y Costa Rica (1994); México y Nicaragua (1997) y México y Guatemala, El Salvador y Honduras (2000). Tienen como patrón el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), cuyas normas México ha venido extendiendo geográficamente desde 1994. A diferencia de los tratados del primer subgrupo, los que se ciñen al TLCAN definen con gran detalle la normativa aplicable a los distintos temas, sobre todo los nuevos; tienen calendarios de desgravación más selectivos, establecen tratamientos sectoriales más específicos, etc. El tratado del G-3 tiene la particularidad de contener algunas disposiciones aplicables solo entre Colombia y México o entre México y Venezuela. En el primer caso las disposiciones especiales se aplican al sector automotor, lo mismo que a listas reducidas de excepciones de productos de la agricultura, alimentos y bebidas; y en el segundo caso las disposiciones comprenden los productos textiles y de la confección.

## IV. Tratados entre un país latinoamericano y un grupo de integración

El grupo incluye los acuerdos del Mercosur y Chile y del Mercosur y Bolivia, ambos de 1996, cuyo propósito es formar un área de libre comercio en el plazo de 10 años; el

tratado de la República Dominicana y el MCCA, suscrito en 1998; el de Chile y el MCCA firmado en 1999. En los acuerdos con Mercosur, Bolivia y Chile mantienen su arancel externo. En el caso de Chile ello es así debido a la diferencia de los sistemas arancelarios de ambas partes (la adopción del sistema chileno hubiera abatido bruscamente los niveles de protección del Mercosur y la del sistema de este último aparejaba la elevación de los aranceles chilenos). Sin embargo, para todo efecto práctico desde un principio el tratado con Mercosur benefició notablemente las exportaciones de Chile pues la tasa promedio aplicable a los principales envíos chilenos fue ligeramente superior al 3 por ciento.

En esta categoría de acuerdos está comprendido el Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica entre Brasil y los países miembros de la Comunidad Andina (1999), cuyo objeto es establecer márgenes de preferencia fijos como un primer paso para la creación de una Zona de Libre Comercio entre la Comunidad Andina y el Mercosur, prevista en el tratado que se mencionará enseguida.

## V. Tratados entre dos acuerdos de integración latinoamericanos

El Acuerdo Marco para la creación de la Zona de Libre Comercio entre la Comunidad Andina y el Mercosur, firmado en 1998, establece además el marco jurídico e institucional de cooperación e integración económica y física que contribuirá a crear un espacio económico ampliado. El Acuerdo de Libre Comercio se preveía que entrara en vigencia el 1 de enero de 2000.

## VI. Acuerdos comerciales preferenciales no recíprocos

El grupo incluye los acuerdos suscritos por CARICOM con Colombia y CARICOM con Venezuela, conforme a los cuales Colombia y Venezuela, cada uno por su parte, otorgan el libre comercio a los bienes originarios de los Estados Miembros del CARICOM, en tanto que el CARICOM concede a las exportaciones de esos dos países el trato de Nación Más Favorecida en la aplicación de su arancel externo. A partir del cuarto año de vigencia del acuerdo CARICOM-Colombia, los Países Más Desarrollados del CARICOM (Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad) deberán iniciar un programa de desgravación arancelaria para reducir o eliminar los gravámenes de una lista negociada de bienes de exportación de interés para la parte colombiana.

## VII. Tratados de países latinoamericanos con países no latinoamericanos

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte fue suscrito por México con Canadá y Estados Unidos en 1994; el Tratado de Canadá y Chile de 1997; el Acuerdo-marco Interregional de Cooperación Económico-Comercial suscrito por el Mercosur y la Unión Europea en 1998, que establece las bases para avanzar hacia la zona de libre comercio y la asociación política entre las partes; y el Tratado de Libre Comercio de México y la Unión Europea (2000).

#### 4. La integración latinoamericana actual: la perspectiva analítica

El esbozo tipológico presentado en el capítulo anterior indica claramente que el proceso de integración de América Latina y el Caribe comprende un gran número de acuerdos con diversas formas, alcances o propósitos. De hecho, la diversidad no es tan grande como parece a primera vista. El denominador común es que casi todos se limitan al establecimiento de áreas de libre comercio, que es un objetivo de orden primario en la escala de menor a mayor integración económica. Las excepciones importantes son, en primer lugar, los acuerdos históricos y el Mercosur; pero justamente son éstos los que conforman el núcleo duro del proceso de integración.

La segunda excepción importante son los tratados que siguen el patrón normativo del TLCAN, pero su capacidad de arrastre del proceso latinoamericano dista mucho de la que tiene el primer grupo, pues el intercambio comercial de México con América Latina tradicionalmente ha tenido, y tiene actualmente también, poca significación (aproximadamente el 8 por ciento del total). El significado real de esos tratados es político, como se aprecia ya, y se apreciará mejor en el futuro, en las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Al ampliar dichos tratados la cobertura geográfica de aplicación de normas calçadas en el TLCAN es mayor el número de países que coincide desde ahora con las posiciones de política comercial de Estados Unidos, plasmadas en el tratado. Es comprensible entonces que sea éste el modelo de configuración del Área de Libre Comercio al que aspira Estados Unidos. Cosa distinta es que lo consiga a la medida de sus aspiraciones.

Indiscutiblemente es un hecho relevante el elevado número de acuerdos suscritos en los últimos años; en apariencia constituye una rectificación histórica del obstinado entorpecimiento de la apertura recíproca de los mercados latinoamericanos que fue característica en los años sesenta y setenta, pero en verdad no es ésta la explicación. Desde los años ochenta los gobiernos latinoamericanos emprendieron la apertura de las economías al resto del mundo, con innegable precipitación y hasta de manera imprudente, más allá incluso de los límites que un espíritu precautorio aconsejaba no rebasar, de manera que la introducción de las rectificaciones necesarias fuera congruente con la preservación de algunos márgenes de protección que pudiera utilizar en el futuro una política de desarrollo, y a la vez constituyeran un acervo utilizable en negociaciones internacionales. Consumada la apertura al exterior no fue difícil volver los ojos hacia América Latina.

En buena hora ciertamente, más vale tarde que nunca; pero si el hecho se resalta es porque no siendo ante todo la expresión de una resuelta voluntad política de revaloración de la integración regional, y no sólo del libre comercio, no hay razón para esperar que anime en los gobiernos la voluntad de consolidar, ampliar, privilegiar y profundizar los acuerdos. Lo que está allí, con algunas excepciones, es el resultado de hecho automático de la liberalización comercial. Por tanto, los márgenes de preferencias latinoamericanas recíprocas son modestos y a todas luces no sirven para ningún propósito de desarrollo. Se ha confiado a la mano invisible del mercado la tarea de hacer en América Latina lo que nunca y en ninguna parte ha conseguido cuando no es complementaria y concurrente la mano visible del Estado.

Lo anterior mantendrá inalterable uno de los obstáculos estructurales más importantes que ha tenido la integración regional, cual es que la integración no ha sido hasta ahora una prioridad en la formulación de las políticas económicas de los países de Amé-

rica Latina y el Caribe, debido a que para la mayoría de éstos sus principales socios comerciales se encuentran en Estados Unidos y Europa. En consecuencia, sus políticas se diseñan tomando en cuenta factores ajenos a la integración, le calcen bien o no. Este carácter subsidiario del proceso ha determinado que no se hayan definido de manera clara sus objetivos y las opciones que serían más adecuadas para alcanzarlos (SELA 1996). Lo anterior, sin embargo, no constituye una invitación al conformismo. Aun siendo remotos los socios comerciales, y siendo evidente la vulnerabilidad externa de las economías latinoamericanas, circunstancia que se tuvo muy en cuenta en el planteamiento de la integración en su primera etapa, el hecho que se viene comentando puede ser un argumento fundamental para diseñar políticas de integración que tiendan a eliminar o a moderar los obstáculos estructurales, no sólo el indicado, y a corregir los efectos excesivos de la dependencia externa.

Un rasgo común de todos los tipos de convenios es que todavía tienen listas de excepción que a menudo contienen productos de interés significativo que los países desean sustraer del libre comercio. De igual manera, las normas de origen son utilizadas muchas veces para restringirlo. El arancel externo común, cuando es parte de los acuerdos, tiene también numerosas excepciones, su eliminación se viene llevando a cabo en plazos determinados, pero simultáneamente no se avanza en la coordinación de políticas económicas. En el caso de que el desmantelamiento de las excepciones se complete, las uniones aduaneras serán imperfectas pues no admitirán el libre comercio de las mercancías sin distinción de su origen. La primera y única unión aduanera perfecta en la historia de América Latina será la que se viene negociando entre El Salvador y Guatemala, que según se anuncia estará en operación dentro de muy pocos años.

Uno de los problemas más perjudiciales son las medidas unilaterales violatorias de la normativa convenida, lo que por lo general apareja la toma de represalias por parte de los otros países o, en todo caso, dan origen a resentimientos y desconfianza. Pero en esto no hay sorpresas; fue una conducta habitual en el pasado.

Por otra parte, es bien sabido que las áreas de libre comercio, si no son una fase de un propósito mayor, no garantizan la cohesión de los acuerdos. Internamente los acuerdos históricos se han debilitado pues han tenido que autorizar (más bien tolerar en aras de preservar un mínimo de cohesión) que alguno o algunos de sus miembros negocien por separado su incorporación a otros acuerdos aunque por este hecho asuman compromisos que contravienen los convenios respectivos. Tal es el caso del tratado de libre comercio que Costa Rica suscribió en 1994 con México, otorgándole a este país tratamientos arancelarios diferentes de los establecidos en el Sistema Arancelario Centroamericano. Este hecho complicó definitivamente alcanzar el objetivo de una unión aduanera en Centroamérica, y en consecuencia se han extinguido las posibilidades de que el Mercado Común deje de ser una zona de libre comercio (Bulmer-Thomas 1998). Además, Costa Rica concedió a la inversión y los servicios de origen mexicano un tratamiento que no concede a sus socios del Mercado Común (CEPAL 1996). Bolivia, por su parte, negoció por separado su ingreso al Mercosur. Adicionalmente, en el Tratado de Libre Comercio del Grupo de los Tres se hace abstracción del Arancel Externo Común de la Comunidad Andina. En lo que toca a algunos países en particular, se ha observado que en años recientes los vínculos de Perú con la Comunidad Andina han sido bastante tenues e inseguros. Por su parte, Costa Rica ha venido socavando la normativa regional con medidas nacionales.

La conclusión bastante ingrata a que se puede llegar es que de no haber mediado la tolerancia de los miembros del Mercado Común Centroamericano y la Comunidad Andina, los acuerdos seguramente se hubieran fracturado. La ideología de mercado ha cambiado las prioridades, aunque a menudo se corre tras espejismos (Guerra-Borges 1999).

El agotamiento de una postura regionalista tal vez constituya el legado político más importante dejado a América Latina por la crisis de la deuda externa y sus efectos sobre la economía de la región (Hirst 1992). La contrapartida política de las condiciones del FMI para reprogramar la deuda externa, ha sido el desvanecimiento de una identidad propia de la región junto a la comunidad internacional. Mal haríamos, sin embargo, en descargar toda la responsabilidad sobre el Fondo Monetario pues los gobiernos latinoamericanos, lo mismo los militares que los del período de recuperación democrática, en esta materia han tenido una coincidencia total, extralimitándose en la apertura y la liberalización hasta un punto que posiblemente ni el propio Fondo imaginó que se alcanzaría por iniciativa propia.

Hirst formula dos preguntas fundamentales: —¿Por qué en un cuadro de pérdida de identidad regional, sumado (en los años ochenta) a una significativa retracción del comercio intrazonal, la opción de cooperar e integrar sigue presente? —¿Por qué a pesar de estar presente, esta opción se manifiesta como una sumatoria de proyectos fragmentados en lugar de constituir un proyecto común de toda la región? A partir de Hirst podríamos pensar en algunas variantes de sus comentarios. En primer lugar, los gobiernos y la comunidad empresarial ven con temor la creciente marginalización de América Latina en la economía mundial, lo que se cree posible impedir mediante la apertura comercial y la adopción de una estrategia exportadora, la cual lamentablemente, por las extralimitaciones antes indicadas, ha vuelto la espalda al mercado interno. En segundo lugar, los gobiernos y los empresarios consideran más manejables los compromisos entre pares o grupos reducidos de países, lo cual da origen a que la regionalización latinoamericana sea una sumatoria de proyectos fragmentados. Si las cosas se aprecian sin ingenuidad podríamos pensar que, no obstante el aperturismo en boga, la preferencia por los acuerdos fragmentados es una manera de preservar intereses creados sustrayendo de los riesgos de la competencia regional algunos sectores. El pasado creó una cultura proteccionista intrarregional que conserva una fuerza latente.

No obstante su fraccionamiento, la integración regional es percibida como una contrapartida de la política de apertura comercial y un medio para mejorar la capacidad de negociación internacional. Por supuesto, mayor capacidad de negociación externa se tendría si en vez de la fragmentación actual se actuara como mercado común latinoamericano. En teoría esto es irrefutable, pero no parece que así lo comprendan los gobiernos y por ello en la práctica no se han dado las condiciones para conseguirlo. Ni aun siquiera en la negociación del Área de Libre Comercio de las Américas con Estados Unidos, en la cual todos los países latinoamericanos y del Caribe están frente a un desafío común.

La tesis de que la integración regional incrementa la capacidad de negociación internacional, enunciada desde sus orígenes en los años cincuenta, sin duda está presente en algunos casos, notablemente el del Mercosur, que además la ha llevado a la práctica. Pero no podría decirse lo mismo, o con igual certeza, de otros grupos. Sin pretender evaluar cada caso, cabe señalar que cualquier observador cercano del Mercado Común Centroamericano puede advertir sin dificultad que bajo los gobiernos actuales, sobre todo el

de Costa Rica, cuanto antes se concretara la integración hemisférica, tanto mejor. Para ellos la integración centroamericana es herencia, no oportunidad.

Sería interesante conocer los valores del comercio intralatinoamericano estimados a precios constantes para tener una idea precisa del incremento real del intercambio, pero no obstante carecer de esa estimación no debe restarse importancia a la expansión que a precios corrientes ha tenido el comercio intralatinoamericano. Ciertos organismos financieros internacionales, con el estilo propagandístico que acostumbran al tocar el tema del libre comercio, dan a entender que la expansión es más importante de lo que es en verdad, y atribuyen el crecimiento a la proliferación de acuerdos de integración. Tal conclusión es en gran medida errónea.

– En primer lugar, el aporte principal se concentra en los acuerdos históricos y el Mercosur; el incremento imputable a algunos acuerdos es prácticamente irrelevante, sobre todo el atribuible a los bilaterales que tienen listas positivas en que el libre comercio recíproco se otorga sólo a un número limitado de productos.

– En segundo lugar, países que no han suscrito acuerdos entre sí acusan elevadas tasas de crecimiento del comercio bilateral, más altas que otros pares de países que son parte de acuerdos de integración. Tal es el caso de Brasil y Colombia y de Brasil y México (CEPAL 1994).

– En tercer lugar, el crecimiento del comercio intrarregional puede vincularse a procesos unilaterales de liberalización más o menos simultáneos, que han hecho de la proximidad geográfica un factor determinante de las corrientes comerciales (Fuentes 1994).

– En cuarto lugar, el crecimiento de los intercambios comerciales representa en buena medida la recuperación del comercio a los niveles alcanzados antes de la crisis de los ochenta. En esa década se levantaron numerosas barreras al comercio intralatinoamericano, por lo cual éste cayó verticalmente en cada uno de los acuerdos hasta más del 50 por ciento.

Por consiguiente, el desmantelamiento de los obstáculos ha permitido restablecer las corrientes comerciales a partir de niveles relativamente bajos. Sin dejarnos llevar por el pesimismo creemos, sin embargo, que a partir de la recuperación que ya se ha logrado de los niveles históricos de intercambio, el avance resulta ostensiblemente difícil, pues la integración no ha modificado el patrón histórico de las relaciones comerciales con el resto del mundo, y no lo modificará mientras la integración se circunscriba a las áreas de libre comercio.

Otro aspecto de la situación es que el comercio intralatinoamericano se concentra, en una proporción muy alta, en un número muy reducido de países que comparten la característica de ser vecinos (Colombia y Venezuela; Argentina y Brasil; El Salvador y Guatemala); y en una proporción muy baja entre acuerdos latinoamericanos (Mercosur y Comunidad Andina alrededor del 4 por ciento de la exportación total; Comunidad Andina y Mercado Común Centroamericano menos del 2 por ciento; Mercado Común Centroamericano y CARICOM un tercio del uno por ciento, etc.). (SELA 1996). En el pasado ocurrió lo mismo, pero entonces la explicación era que los acuerdos estaban recíprocamente cerrados; las preferencias concedidas dentro de cada uno difícilmente eran extensibles a otros acuerdos. Ahora esa explicación no tiene validez, no obstante lo cual cada acuerdo constituye un conjunto cerrado. Formalmente en todos los acuerdos se

declara que están abiertos al ingreso de nuevos miembros, pero no pasa de ser una disposición ritual para ajustarse a la letra de lo dispuesto en el tratado de la ALADI sobre los acuerdos de alcance parcial. Por su parte, la ALADI ha manifestado reiteradas veces su disposición a promover la convergencia de los tratados, pero la propuesta no ha encontrado ninguna receptividad. Es evidente que los países quieren mantener cerrados los acuerdos. El pasado sigue presente.

Si las cosas se ven desde otra perspectiva uno podría preguntarse si conviene insistir en una eventual convergencia de las diferencias de interdependencia económica, grados de desarrollo o afinidad de las políticas económicas, o si, por el contrario, es preferible que la variedad de acuerdos subsista como reflejo de tales diferencias, que son reales (Rosenthal 1993). Se trata de un punto de vista que se aparta del principio ortodoxo de la convergencia, pero que nos parece mejor por ser más realista. Lo anterior nos sugiere hacer una digresión. Lo que en general ocurre históricamente es que después de transcurrido un tiempo de prueba de los principios generalmente aceptados, la virtud de la creatividad se desplaza al pensamiento disidente. Es la heterodoxia la que abre el camino a la constitución de una nueva ortodoxia cualitativamente superior. Sería deseable que esto fuera lo que ocurre o comienza a ocurrir actualmente. En materia de integración hay quizás demasiadas verdades consagradas, que corremos el riesgo de que sean desplazadas o al menos oscurecidas, por el burdo empirismo de las acciones de integración que los gobiernos latinoamericanos vienen tomando. Al margen de la digresión, nos parece indudable que cualquiera que sea el criterio que se adopte, un escenario de convergencia de los distintos acuerdos o de armonización deliberada de los compromisos recíprocos es muy improbable en las actuales condiciones.

## Bibliografía

- ALADI (1997): *Tendencias y opciones en la integración de América Latina y el Caribe*. Montevideo.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1982): *Progreso Económico y Social en América Latina*. Washington D.C.
- (2000): *Desarrollo, más allá de la economía. Informe 2000, Progreso Económico y Social en América Latina*. Washington D.C.
- Bitar, Sergio (1988): “Neoliberalismo versus neoestructuralismo en América Latina.” En: *Revista de la CEPAL*, 34: 45-63, Santiago de Chile.
- Bulmer-Thomas, Víctor (1998): “La Unión Aduanera: un objetivo para la integración regional en América Central.” En: José Antonio Sanahuja y José Ángel Sotillo (coord), *Integración y desarrollo en Centroamérica. Más allá del libre comercio*. Madrid: Libros de la Catarata, pp. 133-139.
- CEPAL (1949a): *Estudio Económico de América Latina*. Nueva York: ONU.
- (1949b): *Desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas*. Chile.
- (1954a): *Estudio Económico de América Latina*. México.
- (1954b): *La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano*. Nueva York: ONU.
- (1959): “Informe de la Secretaría Ejecutiva.” En: CEPAL, *El Mercado Común Latinoamericano*. Naciones Unidas, pp. 3-22.
- (1972): “Informe Preliminar del Director Principal a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina sobre Integración y Reciprocidad en el Istmo Cen-

- troamericano.” En: *Revista de la Integración Centroamericana*, 6: 81-143, Tegucigalpa, Honduras.
- (1986): *El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones*. Naciones Unidas.
- (1994): *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva*. Chile.
- (1996): *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*. Chile.
- (1999): *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1998-1999*. Chile.
- Estay, Jaime (1994): “La concepción inicial de Raúl Prebisch y sus transformaciones.” En: Ruy Mauro Marini y Mária Millán (coord.), *La teoría social latinoamericana*, vol. 2. México: Ediciones El Caballito, pp. 17-40.
- Fuentes, Juan Alberto (1994): “El regionalismo abierto y la integración económica.” En: *Revista de la CEPAL*, 53: 81-89, Santiago de Chile.
- Geller, Lucio, y Víctor Tokman (1986): “Del ajuste recesivo al ajuste estructural.” En: *Revista de la CEPAL*, 30: 37-53, Santiago de Chile.
- Ground, Richard L. (1986): “Origen y magnitud del ajuste recesivo de América Latina.” En: *Revista de la CEPAL*, 30: 73-90, Santiago de Chile.
- Guerra-Borges, Alfredo (1997): *La integración de América Latina y el Caribe*. México: Instituto de Investigaciones Económicas.
- (1999): “La integración centroamericana en el umbral del siglo XXI: una evaluación económica y política.” En: *Nueva Sociedad*, 162: 136-151, Caracas.
- Hirst, Mónica (1992): “Condicionamiento y motivaciones del proceso de integración y fragmentación en América Latina.” En: *Integración Latinoamericana*, 175: 19-31, Buenos Aires: Instituto para la Integración de América Latina.
- INTAL-BID (1996): *Evolución del proceso de integración en América Latina y el Caribe durante el período 1995-1996*. Venezuela.
- Meller, Patricio (1989): “En torno a la doble condicionalidad del FMI y el Banco Mundial.” En: *Revista de la CEPAL*, 37: 73-87, Santiago de Chile.
- Osorio, Jaime (1994): “Fuentes y tendencias de la teoría de la dependencia.” En: Ruy Mauro Marini y Mária Millán (coord.), *La teoría social latinoamericana*, vol. 2. México: Ediciones El Caballito, pp. 157-177.
- Rosenthal, Gert (1993): “La integración regional en los noventa.” En: *Revista de la CEPAL*, 50: 11-19, Santiago de Chile.
- Salazar, José Manuel (1993): “El resurgimiento de la integración y el legado teórico de Prebisch.” En: *Revista de la CEPAL*, 49.50: 21-40, Santiago de Chile.
- SELA (1995): *La experiencia de ajuste externo durante la década de los ochenta en Latinoamérica, sus consecuencias distributivas y el diseño de políticas sociales*. Venezuela.
- (1996): *Tendencias y opciones en la integración de América Latina y el Caribe*. Venezuela.
- (1998): *Financiamiento externo y deuda externa en América Latina y el Caribe en 1997*. Venezuela.
- Vacchino, Juan Mario (1988): “Conflictos y perspectivas en el proceso de integración de América Latina.” En: *Comercio Exterior*, 38.2: 145-148, México: Banco Nacional de Comercio Exterior.