

¿TIENE FUTURO LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA DE AMÉRICA LATINA?

ALFREDO GUERRA-BORGES*

RESUMEN

En este trabajo se discuten tres variantes de la globalización-integración. Las dos primeras son calificadas como *globalización de la integración* y se refieren a las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y a la tendencia a la liberalización comercial general e indiscriminada, práctica conocida en América Latina como *regionalismo abierto*, esencialmente diferente del regionalismo abierto asiático. La tercera variante es denominada *regionalización de la globalización* y consiste, en esencia, en la profundización de los procesos de integración regional latinoamericanos.

Palabras clave: integración, América Latina, Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), regionalismo abierto.

DOES THE ECONOMIC INTEGRATION OF LATIN AMERICA HAVE A FUTURE?

ABSTRACT

This paper discusses three variants of globalization and integration. The first two, classified as *globalization of integration*, refer to negotiations over the Free Trade Area of the Americas (FTAA) and the tendency towards general,

*Economista guatemalteco, doctor en Estudios Latinoamericanos de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); investigador titular del Instituto de Investigaciones Económicas (IIEC) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México; autor de varios libros y numerosos artículos sobre globalización e integración regional. Correo electrónico: <alfredo@servidor.unam.mx>.

indiscriminate trade liberalization, a practice known in Latin America as *open regionalism*, which is essentially different from Asia's open regionalism. The third variant, known as *regionalization of globalization*, consists essentially of the expansion of Latin American regional integration.

Key words: integration, Latin America, Free Trade Area of the Americas (FTAA), overt regionalism.

Y A-T-IL UN AVENIR POUR L'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE DE L'AMÉRIQUE LATINE ?

RÉSUMÉ

Dans le présent article sont discutées trois variantes de la mondialisation-intégration. Les deux premières sont qualifiées de *mondialisation de l'intégration* et se réfèrent aux négociations de la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) et à la tendance à la libéralisation générale et indiscriminée des échanges, pratique connue en Amérique latine comme *régionalisme ouvert*, fondamentalement différent du régionalisme ouvert asiatique. La troisième variante est appelée *régionalisation de la mondialisation* et consiste, par essence, en l'approfondissement des processus d'intégration régionale en Amérique latine.

Mots clés: intégration, Amérique latine, Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA), regionalisme ouvert.

PREÁMBULO

A las puertas de un nuevo milenio la economía mundial pasa por dos procesos simultáneos, pero de signo contrario: la globalización y la regionalización. Muchos observadores se preguntan si pueden coexistir, o si, por el contrario, uno de los dos llegará a ser claramente dominante. Hay innumerables hechos que harían pensar que el mundo pasa por un periodo de transición de una economía internacional firmemente enraizada en los mercados nacionales a sistemas globales integrados de producción e innovación tecnológica. Al mismo tiempo, la regionalización es con mucho una realidad (Unión Europea, Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Mercosur, etc.). Para algunos autores, como Paul Krugman, la globalización ya alcanzó sus límites, de modo que estaríamos en presencia de un retorno a la competencia entre bloques regionales.

En lo tocante a los procesos de integración económica en América Latina y el Caribe, salta a la vista que a fines del siglo XX presentan rasgos originales respecto de los emprendidos a partir de la década de 1950. En un nuevo marco internacional y dado un cambio sustancial de la orientación ideológica de los gobiernos latinoamericanos, ahora estamos en presencia de la llamada *nue-*

va integración, que enfatiza la dimensión trasnacional en claro contraste con la integración anterior a la crisis de la década de 1980, que subrayaba la coherencia interna de las economías como premisa para proyectarlas hacia la economía internacional bajo nuevas condiciones, distintas de las tradicionales.

Lo expuesto anteriormente da pie para plantear dos hipótesis contrapuestas que el trabajo se propone considerar: la primera es que la integración latinoamericana no tiene futuro, sino que tenderá a diluirse en la universalidad de la globalización; y la segunda es, por el contrario, que la integración regional tiene un papel que desempeñar en el contexto interno e internacional, presente y futuro de América Latina, en el marco general de la globalización. La hipótesis implica que si bien América Latina no puede ni debe sustraerse a la globalización, teniéndola presente debe definir con claridad cuáles son, en el marco general de ella y en relación con ella, los objetivos propiamente latinoamericanos de la regionalización.

El primer supuesto o hipótesis de la *globalización de la regionalización* admite la existencia de dos procesos: el primero, la negociación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA); y el segundo, la liberalización comercial de las economías latinoamericanas, si ésta se lleva al extremo.

PRIMERA HIPÓTESIS

En cuanto al ALCA, es conveniente tener en cuenta la evolución seguida por el proceso de negociación, para luego hacer algunas reflexiones sobre sus probables desenlaces finales. La Primera Cumbre Presidencial de las Américas, celebrada en Miami en diciembre de 1994 por convocatoria del presidente Clinton, hizo suya la iniciativa de Estados Unidos de ponerse a trabajar para establecer en 2005 un área de libre comercio hemisférica. El cometido de negociarla se confió a los ministros de comercio de los países del hemisferio. En el ambiente del momento, con la muy reciente entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN),¹ todo parecía apuntar a que el ALCA estaría calcado en el patrón de dicho tratado, que es reflejo fiel de la política comercial de Estados Unidos. Muy pronto se pusieron de relieve las discrepancias entre Estados Unidos y el Mercado Común del Sur (Mercosur), primero en la segunda Reunión Ministerial en 1995 y después, en forma muy acentuada, en la de Belo Horizonte en 1997. Estados Unidos presionaba por acelerar el paso y entrar de inmediato a negociaciones; el Mercosur se oponía. Al celebrarse la Segunda Cumbre Presidencial en Santiago de Chile en 1998 era

1 North American Free Trade Agreement (NAFTA).

evidente que el destino del ALCA lo determinarían Estados Unidos-TLCAN y Brasil-Mercosur. Pero ya no era evidente que el molde del ALCA sería el TLCAN. La nueva agenda era más receptiva de los distintos intereses nacionales y regionales, y había una mayor sensibilidad para las cuestiones sociales. Canadá estaba emergiendo como una fuerza importante en los asuntos hemisféricos; y Estados Unidos llegó a Santiago sin la autorización del Congreso para negociar, lo que visiblemente debilitaba su posición en el proceso del ALCA, y lo entorpecía.

Finalmente, llegó la hora de la Tercera Reunión Cumbre (Quebec, abril de 2001). Siete años después de Miami, la situación seguía igual en los aspectos antes indicados. Todo era igual, y sin embargo ahora era en algún sentido y medida diferente, como veremos enseguida.

INTRODUCCIÓN A LAS CONJETURAS/¿QUÉ CABE ESPERAR?

En el centro de los dilemas hay una interrogante de repercusión especial para el futuro del ALCA. ¿Por qué el proceso de negociación del ALCA adolece de una falta de liderazgo estadounidense? ... La respuesta tiene que ver con la política interna de Estados Unidos, en particular con las relaciones entre el Congreso y el Ejecutivo. Para negociar acuerdos que impliquen modificaciones de su legislación interna, el Ejecutivo de Estados Unidos debe recibir del Congreso la autoridad para negociar, bajo la doble condición de que, por una parte, el Ejecutivo se compromete a mantener al Congreso informado del curso de las negociaciones, y, por otra, el Congreso se compromete a no modificar los tratados que resulten de esas negociaciones, los acepta o los rechaza, pero no los modifica.

Hasta ahora las autorizaciones extendidas por el Congreso simplemente han delimitado en términos generales las pautas que deben observarse en las negociaciones. Pero actualmente existe la posibilidad de que el Congreso señale explícitamente las formas y los alcances de lo que se autoriza al Ejecutivo a negociar, algo que no tiene precedente en la historia de Estados Unidos, pero que está presente en algunas de las iniciativas presentadas por diversos congresistas en los debates sobre la autorización solicitada por Clinton. En tal caso, los negociadores estadounidenses ya no dispondrían de la flexibilidad de que han gozado hasta ahora. En una palabra, la autorización (llamada *de la vía rápida*) es posible únicamente si entre Ejecutivo y Congreso hay un alto grado de armonía política. Si entre ambos poderes no hay consenso no habrá tampoco vía rápida, y si no hay vía rápida, difícilmente puede el Ejecutivo llevar a término una negociación, pues sus contrapartes no estarían dispuestas a negociar un tratado que posteriormente el Congreso podría modificar al

libre saber y entender de los congresistas. Nadie está dispuesto a negociar dos veces un mismo tratado. Si el Congreso se negara definitivamente a autorizar la vía rápida, con ello pondría fin a más de 60 años de cooperación entre Ejecutivo y Congreso en la elaboración de la política comercial de Estados Unidos.

Recientes auscultaciones de la percepción estadounidense del ALCA (Irela, 1999) indican claramente que en Estados Unidos ha decaído el entusiasmo por dicho acuerdo.² En contraste, Estados Unidos mantiene firme su compromiso con Canadá y México; el TLCAN satisface en gran medida las ambiciones hemisféricas estadounidenses, sin que ello signifique que el bocado sudamericano ya no despierta el apetito de Washington, fiel al legado de la doctrina Monroe.³

¿Por qué ocurre así? En primer lugar, con el resurgimiento del nacionalismo económico en el Congreso estadounidense no hay actualmente la misma disposición de antes para suscribir nuevos tratados de libre comercio. Hace siete años está detenida la negociación para el ingreso de Chile al TLCAN. Y la aprobación del tratado de libre comercio con Jordania sigue en lista de espera. Se han reducido mucho las divergencias entre demócratas y republicanos en política económica internacional. Por su parte, los ambientalistas y los sindicatos se preparan para no sufrir una segunda derrota después de la que les infringió Clinton en 1993 al conseguir la aprobación del TLCAN.

Aunque la explicación generalizada de esta actitud es que la oposición nace del temor a perder empleos, la clave no parece estar allí, sino en la diferenciación creciente de los salarios, que en alguna medida ha sido estimulada por la liberalización comercial. El mundo laboral considera que los acuerdos comerciales son *parte del problema y no de la solución*.

En cuanto a la diferente actitud de la Casa Blanca en lo tocante al norte y el sur de América la explicación es más sencilla y directa. Canadá y México (con menos de 150 millones de habitantes) son los principales exportadores e importadores de Estados Unidos, en tanto que Centro y Sudamérica (con 400 millones de habitantes) son apenas una cuarta parte del mercado de exportación de Estados Unidos en el hemisferio occidental. Comercialmente es más importante el sudeste asiático. Y lo seguirá siendo, pues Centroamérica y Sudamérica ingresan al siglo XXI con más rezagos, más inestabilidad y más pre-

2 Con posterioridad a la preparación de este artículo se instauró en Estados Unidos un nuevo gobierno, encabezado por George Bush (hijo), quien ha enfatizado su interés en negociar el ALCA y otros acuerdos de integración. Sin embargo, a fines de 2001 el ambiente para conceder al Ejecutivo la autoridad para negociar seguía siendo poco favorable.

3 En 1823, el presidente Monroe de Estados Unidos enunció con una breve sentencia la *doctrina* que lleva su nombre: *América para los americanos*.

cariedades que cuando hace 15 años el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) los conquistaron con los espejitos del Consenso de Washington.⁴

En conclusión, el ALCA no podrá concretarse en la forma que fue concebido por Clinton, pero como proyecto del Ejecutivo de Estados Unidos sigue teniendo posibilidades de llevarse a cabo, con más o menos modificaciones. Al mismo tiempo, la evaluación objetiva de la situación destaca también la posibilidad de que el ALCA no llegue a concretarse. Si el Congreso niega finalmente su autorización a negociar y la economía estadounidense desmiente a quienes creen que los ciclos económicos son cosa del pasado, el ALCA se desvanecerá.

SEGUNDA HIPÓTESIS

A diferencia del ALCA, que es una opción particular de globalización de la regionalización, la tendencia a llevar la liberalización comercial hasta sus últimas consecuencias es la opción general de los gobiernos latinoamericanos. Sería hacerles un elogio inmerecido denominarla una estrategia general, ni aun siquiera en la forma que la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) sintetizó esa tendencia denominándola *regionalismo abierto*. El camino recorrido por los gobiernos latinoamericanos en pos del Consenso de Washington es simplemente la tendencia a allanar el camino de toda medida u obstáculo, de cualquier naturaleza, que se interponga entre las preferencias comerciales intralatinoamericanas y la liberalización general indiscriminada. Por su índole general, comprensiva de cualquier opción particular, se llame ALCA o de otra manera, es esta tendencia la que con más propiedad podemos identificar como globalización de la regionalización. Si esta tendencia se lleva hasta el fin propuesto o sugerido de sacrificar la interdependencia latinoamericana que pueden generar los acuerdos de integración, en obsequio de *conciliarla* con la interdependencia generada por la liberalización comercial indiscriminada, el abrazo tentacular con la economía mundial diluiría la regionalización latinoamericana en el ámbito espectral de la globalización.

El término regionalismo abierto ha gozado por algún tiempo de cierta popularidad, pero aparte de las instituciones financieras internacionales, que han

4 El recurso literario al término *espejitos* tiene únicamente el sentido de que la promesa de estabilidad y desarrollo del Consenso de Washington resultó en definitiva una ilusión, como se advierte en los balances de fin de siglo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el Diálogo Interamericano, etc. El Consenso de Washington, cuya fuerza deriva de su adopción por el FMI y el Banco Mundial, contiene todos los puntos conocidos del neoliberalismo: liberalización comercial, reducción del Estado, privatización, etcétera.

usado el término a su conveniencia, los pocos autores que lo han utilizado no coinciden, o no coinciden del todo, con el sentido que le atribuyen los gobiernos latinoamericanos y, por ende, con la definición de la CEPAL, que, según lo manifiesta la propia Comisión, es “coherente con el modelo económico imperante en la región, que propone una apertura generalizada de la economía” (CEPAL, 1996). Lo que han venido haciendo los gobiernos es una práctica de inconfundible inspiración neoclásica (la integración es una opción subóptima, sólo la integración al mundo optimiza), práctica emprendida sin tener las capacidades forjadas previamente por los asiáticos, a quienes se debe el término original, con referencia a un regionalismo bastante difuso y una apertura discutible.

El asombroso éxito de Corea y Taiwán o la impresionante recuperación de Japón, que de las cenizas atómicas resurgió como gran potencia industrial en pocos años, se consiguió a espaldas de los consejos del Banco Mundial, cuyas misiones allá por la década de 1950 recomendaban tener como estrella polar de la economía las ventajas comparativas, tan gratas al paladar neoclásico. El papel del Estado fue determinante, como lo fue también su decisión de construir la economía por ellos deseada, tuvieran o no ventajas comparativas. Y lo consiguieron. Todo esto son historias muy conocidas como para recontarlas. Al llegar a cierto punto las economías asiáticas necesitaron abrir nuevos mercados *para sus productos de alta tecnología* y comenzaron a hablar de *regionalismo abierto*. La idea de abrir mercados también era familiar a Estados Unidos, por lo que salió al encuentro de los asiáticos.

América Latina adoptó formalmente el concepto propuesto por los asiáticos, pero después de haber seguido el camino inverso al de éstos. No creó previamente nuevas capacidades productivas, sino que dismanteló gran parte de las que tenía; otra parte la transfirió a empresas extranjeras, que por definición siguen una estrategia cuyo objetivo no es de ninguna manera la construcción de naciones fuertes. Finalmente, dos rasgos más que nos diferencian del modelo asiático son, en primer lugar, que en América Latina el regionalismo tiene tradición, y, en segundo lugar, la apertura comercial *unilateral* es indiscutible, incluso más allá de lo oportuno y lo prudente.

Si esa tendencia desorientada y carente de objetivos de desarrollo (pues *globalizarse* a secas suena a cohete lanzado en búsqueda de otros mundos habitados) no fuera contenida en algún momento, la globalización de la regionalización se habrá consumado. Sin embargo, la globalización por la vía de un regionalismo abierto hasta el extremo no tiene todo el viento a su favor. Después de 15 años de aplicación rigurosa de la prédica de las instituciones financieras internacionales, el paraíso prometido se revela ahora como el paraíso

esfumado. Así lo documentan los informes del año 2000 del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la CEPAL. Por otra parte, si la economía de Estados Unidos finalmente entrara en recesión,⁵ sobrarán los motivos que pongan en evidencia la indefensión a que se ha llevado a las economías latinoamericanas y la necesidad de las reconsideraciones. Habrá llegado el momento de rectificar los excesos y proceder con la lucidez necesaria para comprender que la economía no se rige por normas únicas con resultados uniformes en cualquier país del mundo. Por creerlo así el Fondo Monetario Internacional ha acumulado un verdadero récord de fracasos. Bastaría recordar los disparates cometidos y los fracasos registrados con ocasión de la crisis asiática, y un año más tarde en Rusia. Los únicos que piensan lo contrario son los magnates rusos que utilizaron los créditos del FMI para incrementar sus depósitos en el extranjero (Estefanía, 2000).

En resumen, si hay rectificaciones del ofuscado modelo que se ha seguido hasta ahora, no habrá globalización de la regionalización latinoamericana. Se redefinirán las posiciones y con ello la integración regional subirá algunos grados en la escala de prioridades. Cuántos grados no es posible anticiparlo. Dependerá del alcance de las rectificaciones. Pero ante todo dependerá de un relevo de gobernantes. A los actuales no se les puede pedir que pongan su pensamiento al revés.

REGIONALIZACIÓN DE LA GLOBALIZACIÓN, UNA ESTRATEGIA CON OBJETIVOS DE DESARROLLO

La estrategia alternativa que proponemos la definimos como regionalización de la globalización. Consiste en profundizar los procesos de integración regional a fin de que, como parte de un sostenido esfuerzo de cambio estructural, la cooperación de los países latinoamericanos haga posible el pleno desarrollo de los recursos internos de la región, se eleve la calidad de vida de la población y se aprovechen eficientemente las opciones que abre la globalización, dentro de la cual América Latina participe con renovada personalidad nacional y regional (Guerra-Borges, 2001).⁶

¿Qué significa profundizar la integración regional? Significa alcanzar gradualmente mayores grados de interdependencia de las economías participan-

5 Al terminar 2001 era visible que la economía de Estados Unidos había ingresado a la crisis, aunque ahora se utilizan conceptos más benevolentes para referirse a ella.

6 El autor de este artículo es, asimismo, el que propuso el concepto de *regionalización de la globalización* (1995) y esbozó su contenido. Entre otras publicaciones recientes, véase Alfredo Guerra-Borges, "Reflexiones críticas y propositivas sobre regionalismo abierto en América Latina", *Estudios Latinoamericanos*, nueva época, núm. 11, enero-junio de 1999, Facultad de Ciencias

tes, gracias a la ejecución de políticas regionales de utilización de los recursos internos (naturales y humanos) de la región, la integración física del espacio regional, la armonización de políticas nacionales y la remodelación de la presencia regional frente al mundo.

Por su contenido político, profundizar la integración regional significa cambiar el orden en que se entrelazan la región y el mundo. En el punto en que ahora nos encontramos el desarrollo de las potencialidades materiales y humanas de la región se ha delegado en la economía internacional (comercio e inversión extranjera), lo que ha dado por resultado economías de grandes contrastes, carencias e injusticias sociales, expansión de la marginalidad, economías condenadas a la inestabilidad, sociedades orilladas a la confrontación.

A la luz del estado de cosas en que nos encontramos, la alternativa propuesta suena a utopía, y lo es. Las utopías son verdades anticipadas, para cuya verificación es necesario un cambio de escenarios. Es en este sentido que afirmamos que la integración latinoamericana tiene futuro. Como todo cambio social profundo, este resultado no es instantáneo. Los árboles florecen utopías y después de silenciosos procesos internos las flores se convierten en frutos maduros. Por consiguiente, el escenario en que la regionalización de la globalización podría hacerse realidad, como uno tan sólo de los procesos económicos, políticos y sociales que tendrán lugar en esos escenarios, requiere de un tiempo de maduración y condiciones internacionales propicias.

En los años venideros (corto y mediano plazos) podríamos esperar que la acción de la sociedad civil influya sobre las conductas gubernativas provocando cambios parciales en ellas. Condición determinante de los cambios será el grado de organización y de movilización de la sociedad civil, pero no sólo para protestar sino para proponer. Serán muy influyentes, asimismo, los cambios que se operen en el entorno internacional. En tercer lugar, la condición subjetiva de los cambios es tener un espíritu muy sensible a la coyuntura. El sentido de la oportunidad, no sólo de la necesidad.

Algo que es fundamental tener en cuenta es que “la vocación internacionalista del neoliberalismo-conservador únicamente puede ser enfrentada por *otro internacionalismo* de corte alternativo. Ello comporta la necesidad de una *agenda global* y de *sujetos colectivos ad hoc*” (Escrura, 1997).

Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México. La crítica a la formulación latinoamericana del regionalismo abierto y la fundamentación de la propuesta se formulan extensamente en la obra de Alfredo Guerra-Borges, *Globalización e integración latinoamericana* (en prensa, México, Siglo XXI editores).

¿Cuáles son éstos? Los integrantes de la sociedad civil internacional: “el conjunto de todas aquellas organizaciones sociales e instituciones (asociaciones voluntarias, entidades sin ánimo de lucro, ONG, etc.) que actúan en el plano local, nacional y mundial en todas las esferas de actividad, con el fin de mejorar las condiciones de vida social, tanto en el plano individual como en el colectivo” (Petrella, 1996). Hasta ahora esa sociedad civil internacional tiene todavía una entidad difusa, realiza actuaciones coherentes y cohesivas, pero es todavía polvo sideral que se condensará en estrella. Pese a ello, ya nadie en el mundo desconoce su existencia beligerante. Con esto presente podemos concluir que la sociedad civil de cada país no desplegará todo su potencial de cambio si se ensimisma nacionalmente y no tiene en cuenta a la sociedad civil internacional. La globalización ha creado la figura que habrá de transformarla.

La regionalización de la globalización no nacerá de un día para otro. Los cambios parciales a que hemos hecho referencia prepararán condiciones, unas veces, y otras tendrán resultados en la concreción de algunos aspectos de la integración en profundidad. Al cabo de los años el desenlace de los cambios acumulativos hará posible la realización de la utopía. Ahora la definimos de una determinada manera, del modo que es posible definirla a la vista de la realidad presente; por contraste con ésta; en otras palabras, resumiendo la visión que en el pasado adelantó la teoría latinoamericana de la integración. Pero cuál será en el futuro el sabor y el color de los vinos viejos sólo será posible saberlo cuando se escancien en odres nuevos.

BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL (1996), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, Chile.
- Ecurra, Ana María (1997), “Globalización, neoliberalismo y sociedad civil: algunos desafíos para los movimientos sociales y populares latinoamericanos”, *Pasos*, Costa Rica, núm. 71, p. 20.
- Estefanía, Joaquín (2000), *Aquí no puede ocurrir. El nuevo espíritu del capitalismo*, Madrid, Grupo Santillana de Ediciones.
- Guerra-Borges, Alfredo (2001), *Globalización e integración latinoamericana*, México, Siglo XXI editores, en prensa.
- Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (Irela) (1999), *La perspectiva de un acuerdo de libre comercio UE-Mercosur y las opciones para las políticas de Estados Unidos*, Madrid.
- Petrella, Ricardo (1996), *Los límites a la competitividad*, Argentina, Editorial Sudamericana.