

# Cuadernos del Sur

---

Año 16 - Nº 30

Julio del 2000

Tierra  
del fuego

# Regionalización de la economía mundial y sus consecuencias

Elmar Alvater<sup>1</sup>

**La Organización Mundial del Comercio y la Integración regional. El caso de América Latina: Soberanía y afianzamiento de la interdependencia económica.**

## **1. Raíces históricas de la integración regional en Latinoamérica.**

La integración regional en Latinoamérica tiene una larga historia. Puede ser rastreada desde los intentos de Simón Bolívar en los comienzos del siglo XIX para unificar la parte norte de Latino América, principalmente para superar la separación entre las partes española y portuguesa del continente causada por el Tratado de Tordecillas de 1492. Todos estos intentos de unificación regional, más que de integración regional, de unidades políticamente independientes no pueden ser comparados con iniciativas más recientes de formar bloques regionales de cooperación económica, política o militar en Latino América.

Después de la Segunda Guerra Mundial, los primeros intentos para superar la desintegración forzada por la gran crisis de fines de la década del 20 y comienzos de la década del 30, fueron encarados por los EEUU. Ellos actuaron como el nuevo superpoder regional que sustituyó al poder británico. Inglaterra que económicamente fue predominante en América Latina hasta los 30, perdió terreno como consecuencia de la crisis de los 30 que golpeó en forma particularmente seria a Latinoamérica.

Una severa crisis de la deuda siguió al colapso de la libra esterlina como moneda patrón en 1931. Bolivia fue el primer país que se vio

forzado a suspender el servicio de su deuda y a él le siguieron otros países latinoamericanos.

Una de las consecuencias más profundas de la crisis fue el abandono de la libra británica como la moneda clave de la región y su sustitución por el dólar de EE.UU. Una disminución del comercio acompañó los problemas de la deuda lo que ejerció efectos desbastadores en la mayoría de los países latinoamericanos. La respuesta a la crisis fue un nuevo paradigma de política económica en Latinoamérica: la sustitución de importaciones y la industrialización planificada, políticamente promovidas por proyectos y movimientos populistas.

Las políticas de integración tomaron ímpetu solamente después de la segunda guerra mundial. En 1948 se fundó la Organización de Estados Americanos (OEA) bajo la indisputada hegemonía de Estados Unidos. Más tarde, en los comienzos de los 60, se implantó el sistema económico latinoamericano. Este sistema era un cuerpo de política económica destinado a probar y coordinar las políticas de sustitución de importaciones y de industrialización en un nivel nacional, regional, y a veces supra nacional.

Los esquemas de integración regional, como el de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en 1960, que veinte años más tarde se transformó en la Asociación Latinoamericana de Integración, el Mercado Común del Caribe (CARICOM) en 1973, o el Mercado Común Centroamericano en 1960, son otros ejemplos del afianzamiento de la integración regional.

El resultado de estos proyectos no fue muy convincente. El Mercado Común Centroamericano terminó después de un período de exitosa expansión del comercio inter-regional a causa de la así llamada guerra del fútbol entre Honduras y El Salvador.

La Asociación Latinoamericana del Libre Comercio después de dos décadas de penoso desarrollo ha sido sustituida por el Área de Integración Latinoamericana. Esta iniciativa de integración también puede ser vista como algo que nunca se puso en marcha. Sin ninguna duda la razón de la falta de éxito en los esfuerzos de integración de los 80 puede encontrarse en el desorden causado por la crisis de la deuda. El servicio de la deuda y la defensa de la moneda se transformaron en temas de primera prioridad, la integración regional fue ubicada bastante

más atrás. Solamente más tarde, en los comienzos de los 90, la integración regional otra vez se transformó en un ítem importante, cuando hicieron su aparición consideraciones estratégicas sobre la creación de estructuras económicas globalmente competitivas.

## **2. Por qué fracasó la integración nacional en Latinoamérica.**

¿Cuáles son las razones para este pobre resultado de la integración nacional en Latino América durante los 80?. Se pueden identificar varias causas:

1. Una de las más importantes es la estrategia económica de sustitución de importaciones y la industrialización nacional basada en la planificación del desarrollo. Desde los 30 hasta fines de los 80, es decir, durante décadas, este paradigma fue el dogma particular de la política económica latinoamericana. Dado que el papel del estado desarrollista era crucial en esta estrategia, la integración regional de las economías nacionales, es decir, la integración “impulsada por el mercado”, según la OCDE, o la “integración de facto” según Richard Higgott, o la “integración negativa” (diferentes expresiones del mismo mecanismo económico) fue un mecanismo de poca importancia para acrecentar la cooperación regional. Si hubo alguna integración regional en algunas áreas de política económica fue más que todo por “decisión política”. En las primeras dos décadas después de la gran crisis, la mayoría de los países latinoamericanos habían sido gobernados por regímenes populistas como el de Getulio Vargas en Brasil, o el de Lázaro Cárdenas en México, o el de Juan Perón en la Argentina. En general, los líderes populistas no tenían la suficiente amplitud de criterio como para permitir y mucho menos fomentar la integración regional. La razón es obvia. Un prerequisite de la integración regional es por lo menos el abandono parcial de los atributos nacionales del populismo. Pero precisamente esa necesidad es ajena al discurso populista y por lo tanto no puede ser satisfecha.

2. También un temprano “cepalismo”, es decir, el discurso de política económica promovido por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina (CEPAL) en los 40 y en los 50, no consideraba la integración regional como un ingrediente útil y necesario para la estrategia del llamado “desarrollismo”. Fuertemente

basada en la teoría de Raúl Prebisch, del “deterioro secular de los términos de intercambio”, la industrialización y la exportación de bienes industriales parecía la respuesta más adecuada a este desafío. En consecuencia el cepalismo se insertó perfectamente dentro de las estrategias de planificación nacional de los regímenes populistas latinoamericanos. Las propuestas de política económica de la CEPAL, sin embargo, contenían un elemento que, para los regímenes autoritarios, simplemente era inaceptable: la mejora de la justicia social, es decir, una distribución más equitativa de los ingresos. La idea económica que se encontraba detrás de esta propuesta política era que el papel que jugaba un aumento de la demanda efectiva del consumo para el crecimiento de la producción y la generación de ingresos. Basada en la teoría Keynesiana de la inversión efectiva y la demanda para el consumo, y de la concomitancia del crecimiento de la producción y del consumo, desencadenó debates controversiales en el “desarrollismo”. Algunos creían en las posibilidades y capacidades de los hacedores de la política económica para aumentar la producción vía una política de demanda efectiva. Otros, particularmente los de la “escuela de la dependencia”, eran más escépticos, dado que Latinoamérica estaba integrada en forma subalterna en el mercado mundial. Bajo condiciones de dependencia, las estrategias de desarrollo, es decir el “desarrollismo”, debían fracasar y producir subdesarrollo. Aunque las teorías de la dependencia desde los 60 siempre han sido muy controvertidas y heterogéneas, la argumentación común estaba dirigida contra las premisas básicas del “desarrollismo” latinoamericano: sin superar la dependencia de los “países centrales” o sin resolver los problemas internos de “heterogeneidad estructural” en la sociedad y en la economía, existirían y persistirían impedimentos estructurales para el desarrollo. La razón básica está relacionada con las incapacidades de crear criterios de producción-consumo coherentes en una economía abierta.

3. En los 60 y en los 70, prácticamente todos los países latinoamericanos, con unas pocas excepciones, habían sido gobernados por dictaduras militares, Guillermo O'Donnell los ha llamado “estados burocrático - autoritarios” buscando mostrar que era más la base institucional la que los definía que el hecho de que fueran los militares los que habían tomado el poder en Brasil, Chile, Argentina, Bolivia,

Perú, etc. Los regímenes autoritarios necesitan una base territorial. En consecuencia, los límites estatales cuentan; los límites políticos y las fronteras son uno de los ítems más importantes en la articulación de proyectos políticos. No hay que asombrarse de que los regímenes militares cultivaran proyectos y discursos geopolíticos, particularmente en Brasil, en la "Escuela Superior Guerra". Los discursos geopolíticos por su propia esencia toman como un punto "natural" de partida al estado nacional y el territorio nacional. El punto de llegada nuevamente es el Estado nacional, pero ampliado territorialmente y dotado con más poder. En consecuencia, los límites de los Estados nacionales, en esta línea de pensamiento, son mucho más importantes que la integración regional o los esquemas de cooperación. No es de extrañar que uno de los acuerdos regionales más importantes en Latinoamérica durante el período de las dictaduras militares había sido el "Pacto Amazónico" entre los estados de la Cuenca del Amazonas (Bolivia, Brasil, Perú, Ecuador, Venezuela y las tres Guayanas). Este acuerdo, aunque contenía muchos otros ítems, principalmente fue usado para marcar límites en un área cuyo acceso no era fácil.

4. Hay otro factor desfavorable para la integración regional en toda la historia de la pos guerra de Latinoamérica. Este es el predominio o la hegemonía de los Estados Unidos en el hemisferio occidental. Aunque Latinoamérica en los 80 y en los 90 no haya sido usada como el "patio trasero" de los EE.UU (como lo había sido desde la doctrina Monroe en 1823) siempre hubo intervenciones del "hermano mayor", desde Cuba y Granada hasta el papel de la CIA en el sangriento golpe de estado de Pinochet en 1973 en Chile. Está claro que la integración regional requiere previamente una cierta independencia de los EE.UU. En la medida en que esto no se realiza, los vínculos de cooperación entre los Estados Latinoamericanos frecuentemente están mediados por los EE.UU, en lugar de ser vínculos directos entre sus gobiernos nacionales o sociedades civiles.

5. También un débil sector de negocios privados es un impedimento para la integración regional. Las razones de la debilidad del sector de negocios formal es, por un lado, la fuerte burocracia estatal y las rígidas industrias estatales, y por otro lado una pobre tradición de iniciativas privadas y un alto grado de actividad informal. El sector de negocios

privados, en consecuencia, se encuentra bajo la doble presión de las empresas públicas y de los mercados informales. No debe sorprender, en consecuencia, que la integración impulsada por el mercado, no se haya desarrollado. Dado que los gobiernos no tenían interés en la integración regional, tampoco hubo ningún incentivo para una política de integración “de jure” o “positiva”. La consecuencia simple fue que la integración regional en Latinoamérica, medida por un incremento del comercio interregional y los flujos de inversiones, no tuvo lugar, aunque desde los 60 se hicieron varios intentos de implantar esquemas de integración regional.

### **3. El impacto de la crisis de la deuda en los 80.**

El cuadro cambió después del estallido de la crisis de comienzos de los 80. Las causas de la crisis de la deuda son bien conocidas y por lo tanto solamente se las resumirá:

1. Alto endeudamiento en los mercados financieros internacionales con créditos de bajos costos durante los 70 y

2. Un uso poco prudente de los fondos externos para proyectos de infraestructura de alto interés y financiación del consumo privado de lujo (y por lo tanto las importaciones) o para gastos militares para la compra de armas modernas. Junto a las causas internas de la crisis de la deuda, causas externas también tienen que ser mencionadas: el aumento de las tasas internacionales de interés, la apreciación del dólar norteamericano durante la segunda mitad de los 80 y el deterioro de los términos de intercambio para los productores de materias primas. En algunos casos el endeudamiento externo no es más que la otra cara de la “huida de capitales”: “La patria financiera”, como se la conoció en la Argentina, usa la moneda nacional para comprar dólares y otras monedas sólidas para depositarlos en cuentas en Miami o en Suiza. Por lo tanto, parte de la deuda externa de los países no es otra cosa más que la contrapartida de los créditos en dólares colocados por sus poseedores privados en cuentas en el extranjero. El servicio de la deuda externa, por lo tanto, en parte es responsabilidad de nativos con cuentas en otros países nominadas en moneda extranjera. El aumento de los stocks de deuda y de los servicios de la deuda en valores absolutos están

detallados en la tabla 1.

**Tabla 1**

Deuda externa y servicios de la deuda de los países en desarrollo  
(en miles de millones de dólares)

Año	1970	1980	1986	1988	1990	1992
Deuda de largo plazo	61,61	480,85	995,86	1128,14	1209,84	1308,23
Deuda de corto plazo	—	164,88	179,14	209,97	273,96	315,68
Interes de la deuda de largo plazo	2,4	35,32	57,58	66,12	59,07	57,12
Plazo Deuda ext. como % del PBN	—	26,4	37,6	35,4	36,7	37,6
Servicios de la deuda % de las exportaciones	—	13,5	25,9	23,4	18,8	18,7
Balance de cuenta corriente	-9,02	6,18	-64,35	-27,51	-39,20	-91,83

Fuente: Banco Mundial (1994): Tablas de la deuda mundial, Vol. 1, Washington, p.170.

Esto demuestra el abrupto incremento de todos los indicadores de deuda y de los servicios de la deuda a los comienzos de los años 80. Bajo las mencionadas condiciones internas y externas el servicio de la



deuda se volvió imposible. En agosto de 1982, México se declaró incapaz de cumplir los servicios de su deuda externa. Dos semanas después, Brasil lo siguió. En las semanas siguientes no hubo un solo país latinoamericano sin problemas relacionados con el servicio de la deuda externa. En los primeros años después del estallido de la crisis de la deuda todavía era posible imaginar que bancos del primer mundo que operaban internacionalmente, podían ser afectados negativamente por la crisis de la deuda del Tercer Mundo. No era improbable que la crisis de la deuda pudiera generar un contagio desde los deudores, hacia los acreedores. Especialmente los bancos norteamericanos se encontraron expuestos a las consecuencias de la explosión de la deuda. Las instituciones reguladoras del sistema monetario mundial, o sea, el FMI y el Banco Mundial, hicieron todo lo que pudieron para salvar al sistema de crédito internacional contra este impacto, reestructurando la deuda de países endeudados y alejando a los acreedores privados de los problemas causados por la incapacidad de los deudores para pagar intereses y amortizaciones. Las instituciones de Bretton Woods desarrollaron un proyecto político contra las consecuencias perjudiciales de la crisis de la deuda, que desde entonces se lo conoció como el "Consenso de Washington". Este consenso contenía un conjunto de medidas que debían resolver el problema presupuestario y de transferencias. Estos problemas ya habían sido identificados por John Maynard Keynes en el caso del problema de la reparación alemana (en 1931).

2.1 Se deben establecer incentivos económicos para canalizar los flujos internos que van a inversiones domésticas y al consumo, para llevarlos hacia las exportaciones. La creación de un excedente en la balanza de cuenta corriente tiene primera prioridad. Los instrumentos para canalizar los fondos son: una estricta política fiscal, una reducción de la tasa de inflación mediante objetivos monetarios ajustados, una corrección de los precios relativos, privatizaciones en el sector público y una adicional desregulación del mercado, el excedente tiene que ser transformado en divisas en el mercado mundial. Para lograr este objetivo, se requería una liberalización del comercio externo, una depreciación de la moneda con respecto al dólar de EEUU, y un aumento de las tasas del interés real, buscando atraer el capital

extranjero. Mientras que el primer problema puede ser resuelto mediante medidas soberanas de la nación endeudada, la solución del sistema de transferencias depende de un acuerdo entre los países deudores y acreedores.

2.2 El régimen del servicio de la deuda establecido por el FMI y el Banco Mundial trata a los deudores y los acreedores de maneras diferentes, y aún opuestas. Siguiendo las reglas establecidas por el llamado “Consenso de Washington”, las instituciones obligaron a los acreedores a tomar acciones comunes y colectivas basadas en un criterio común y no individual, para evitar que nadie se corte solo, mientras que los deudores desde el principio de la crisis de la deuda fueron tratados todos como casos singulares; país por país y caso por caso fue la lógica que se encontraba detrás de las negociaciones de reestructuración y de los planes de ajuste estructural. Fue un objetivo principal de las instituciones financieras internacionales el evitar que se pueda formar un cartel de deudores como había sido propuesto por Fidel Castro en 1984.

#### **4. Apertura económica y competitividad.**

La solución del problema presupuestario y de transferencia, respectivamente, requiere más apertura de la economía. Las exportaciones se transforman en una necesidad ineludible de la política y por lo tanto importa la competitividad en los mercados mundiales no solo en el mercado nacional. La investigación sobre los prerequisites de la competitividad de las estructuras productivas, encarados en países de la OCDE y mas tarde también en Latinoamérica, han mostrado cuan realmente complicada es la realización práctica de estructuras económicas competitivas. La competitividad depende de parámetros regionales, nacionales y globales. Una política de mejorar la competitividad debe crear una estructura económica, social y política coherente, en un entorno “estructuralmente heterogéneo” como según lo describe la teoría de la dependencia o la posición de Latinoamérica en el sistema mundial. Más aún, la competitividad económica debe ser apoyada por una “cultura de la competitividad” meta-económica. La competitividad, por lo tanto, sólo puede ser entendida como una respuesta “sistémica” o “estructural”

a los desafíos de la competencia global. Desde que la competencia global ha sido desregulada, la única respuesta política permitida es la del “ajuste” local (o nacional) a los parámetros globales. Este ajuste solamente tiene éxito a largo plazo, en la medida que produce una creciente competitividad económica. Aunque la competitividad es sistémica, un factor es de especial importancia: la tecnología. Bajo condiciones normales la competitividad solo puede ser aumentada por medio de importaciones de tecnologías modernas y conocimientos técnicos. Por lo tanto, una estrategia para fomentar las exportaciones solamente puede ser exitosa en la medida que se encaren importaciones de tecnología. Este proceso es muy complicado, ya que incluye mecanismos de mercado tanto como medidas políticas, ya sea del lado de los que proveen la tecnología o del lado de los que la toman, respectivamente. Las medidas políticas para resolver la crisis de la deuda, definitivamente terminaron con la sustitución de importaciones, con la planificación del desarrollo nacional y con los proyectos políticos populistas, aún en su forma dominante, durante los 70, de dictaduras militares o de estados burocrático – autoritarios. Apertura es un sinónimo de integración en el mercado mundial, y por lo tanto se dirige hacia diversos aspectos:

a) Apertura del comercio, es decir, el desmantelamiento de barreras de importación y exportación requerido por el GATT y la OMC.

b) Transición a una libre convertibilidad de las monedas nacionales, lo que sucedió en la mayoría de los países latinoamericanos durante los 80.

c) Desregulación de los mercados financieros.

d) Apertura a los flujos financieros, es decir, a las inversiones externas directas y de cartera.

Siguiendo esta regla algunas economías latinoamericanas, se transformaron en “mercados emergentes” muy atractivos. En Latinoamérica la apertura económica, medida por un simple indicador, es decir, las importaciones y exportaciones en relación con el producto bruto nacional, disminuyó en los 50, en los 60 y en los 70, pero en los 80 creció notablemente (desde un 24% en los 60 hasta 28% en los 80). Esta cifra es mucho menor que el promedio en los países en desarrollo, pero la tendencia creciente es significativa. La crisis de la deuda fue un evento histórico decisivo, por que forzó a los países latinoamericanos a

cambiar sus estrategias de desarrollo y a mejorar su competitividad en el mercado mundial. Consecuentemente también el marco de la integración regional cambió completamente: se terminó con la planificación nacional del desarrollo, y comenzó el seguir las pautas que marca el mercado mundial.

## **5. La transición desde el GATT a la OMC.**

Una contribución decisiva al proceso de apertura se hizo con la ronda Uruguay y con la creación de la OMC en 1995. Mientras que la instalación de una OMC durante los años de la posguerra fracasó, 50 años más tarde el proyecto fue coronado con un éxito político y económico. Las razones para ese cambio evidentemente deben ser buscadas en las transformaciones estructurales del orden (económico) mundial:

a) Desapareció el bloque soviético, de manera tal que todo el mundo está regido por las mismas fuerzas del mercado y por el modelo de desarrollo del "neoliberalismo"

b) La crisis de la deuda ha llevado a los países ya sea a abrir sus economías, como es el caso de Latino América, o a ser excluidos del mercado mundial formal, como sucede con partes de África, al sur del Sahara.

c) El mundo de estados nacionales que regulaban las relaciones comerciales mediante tratados internacionales, durante la época del GATT, ha sido sustituido por un sistema económico global. Los temas comerciales, por lo tanto, han sido ascendidos desde un nivel nacional e internacional a un nivel global. La OMC, por lo tanto, puede ser vista como una institución del orden emergente de la gobernabilidad global.

d) Finalmente, pero no lo menos importante, el mundo en desarrollo, durante las negociaciones de la ronda Uruguay, jugó un papel mucho más decisivo que en otras negociaciones comerciales previas.

## **6. Integración regional en Latinoamérica.**

Estas nuevas condiciones desde los finales de los 80 han alterado el entorno en el que se llevan adelante acuerdos de integración regional en el sistema global. Las medidas de políticas de mercado, y orientadas hacia el mercado, son mucho más influyentes que en los tiempos de la sustitución de las importaciones y de la planificación populista del desarrollo. En consecuencia, cobra ímpetu la integración de “facto” o impulsada por el mercado, de las esferas económicas. Este es el fundamento económico sobre el cual los gobiernos latinoamericanos, a fines de los 80 y de los 90, trataron de instalar esquemas de integración regional. Parece ser como si estos nuevos acuerdos de integración desde el NAFTA en el norte al Mercosur en el sur, tuvieran una perspectiva mucho mejor que los intentos de formar bloques regionales de comercio en las décadas previas. Como una manera de entender mejor la integración regional es útil discutir brevemente el concepto. La integración “de facto” o guiada por el mercado, no es más que el establecimiento de una división del trabajo transnacional, regional, resultante de los efectos de los mecanismos del mercado desregulado. La división regional del trabajo es parte de la división global del trabajo. Por lo tanto, el GATT, tanto como la OMC, comparten la idea de que los esquemas de integración regional deben estar abiertos a la economía mundial (“regionalismo abierto” como frecuentemente y eufemísticamente se lo ha llamado). Pero la integración de facto también implica una desregulación política, es decir, un debilitamiento de las instituciones e instrumentos del estado – nación que antes podían regular la economía nacional. La integración “de facto”, en consecuencia, es un proceso iniciado por actores económicos para superar los obstáculos de las fronteras nacionales. En consecuencia, la integración “de jure” aparece como un intento para restablecer medidas e instituciones de regulación en un nivel transnacional, macroregional. La integración “de jure” crea el marco legal para la integración “de facto”, es decir, la integración conducida por el mercado. El más alto nivel interregional es la integración “de consensu”, es decir la creación de redes y normas sociales y culturales, que lleven a la “sociedad civil” al proceso de integración económica (de facto) y política (de jure). Por supuesto la integración “de consensu” es un paso previo a la formación de una

unión política y por lo tanto el paso más difícil y precario.

Los factores que impulsan la integración regional en Latinoamérica desde los 80 pueden ser brevemente resumidos:

a) La crisis hegemónica de los EE.UU que dejó un amplio espacio de maniobra a los países latinoamericanos.

b) El cierre de los mercados europeos en el transcurso de la creación del mercado común europeo y la necesidad de seguir con el progreso de la integración europea.

c) Los desafíos resultantes de la emergencia de nuevos competidores en Europa central y del este.

d) El fin del sistema de planificación y el colapso del socialismo existente.

e) El predominio de la "Pensée Unique" del neoliberalismo que también en Latinoamérica es el "leit motiv" del razonamiento económico.

Todos estos factores son responsables de la mayor apertura económica y del "regionalismo abierto" en Latinoamérica y de una mayor y más profunda integración regional como una precondition para una integración competitiva exitosa en el mercado global. Solo la "nueva" CEPAL se mostró desconfiada con respecto a la integración regional, porque esa institución temía que la integración regional pudiera servir de pretexto para la continuación de políticas vetustas.

Los EE.UU bajo el presidente Bush dieron la señal de partida para una integración regional, más intensa en el hemisferio occidental. El presidente propuso un área de libre comercio desde Alaska hasta Tierra del Fuego. Por supuesto, esa propuesta fue muy bien recibida por los gobiernos de Latinoamérica pero solamente porque no era más que una declaración de intenciones. La administración Bush también inauguró la "Iniciativa de las Américas", un intento de estimular la inversión directa privada norteamericana, de manera de ayudar a aliviar a los países que estaban más afectados por la crisis de la deuda. El estancamiento de las conversaciones durante la ronda Uruguay a fines de los 80, fue uno de los motivos básicos de los EE.UU. Ante la eventualidad de un fracaso de la ronda Uruguay, los EE.UU trataron de establecer un proyecto alternativo para una liberalización global del comercio y de los flujos financieros, estimulando una integración regional más

profunda en el hemisferio occidental, oponiéndose a otros bloques comerciales en Europa y en el Este Asiático. Esta iniciativa fue continuada por el presidente Clinton que desde entonces promocionó el proyecto de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). No está claro si este proyecto será realista en el futuro. Mientras, desde 1990, por lo menos dos nuevos proyectos de integración regional se han planteado que merecen nuestro interés y atención: el Acuerdo de Libre Comercio Norteamericano entre EEUU, Canadá y México (NAFTA, según sus siglas en inglés) y el Mercosur en el cono sur entre Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay. En el ínterin Bolivia y Chile se han vuelto miembros asociados.

En la siguiente sección de este trabajo, discutiremos primero el NAFTA y después el Mercosur antes de extraer algunas conclusiones.

## **6. 1. NAFTA.**

Los países que participan en el NAFTA son extremadamente heterogéneos en lo que se refieren al tamaño de su territorio y a su población, a su producto bruto nacional (absoluto y per cápita), a nivel de salarios y productividad, y todo esto sin tener en cuenta los diferentes marcos legales en lo que se refiere al sistema social y de bienestar como también a las regulaciones ecológicas. Los salarios en la industria a comienzos de los 80 diferían de \$16, 17 por hora trabajada en los EE.UU a \$ 2,35 en México, \$ 1,12 en Perú, \$ 1, 34 en Argentina y \$ 2, 55 en Brasil. Los salarios en los EE.UU eran por lo tanto entre 7 y 12 veces más altos que en los países latinoamericanos vecinos. Más aún, un vistazo a las cifras del comercio muestran que, antes de la formación del NAFTA, el 1 de enero de 1994, ya había tenido lugar una integración “de facto” o “silenciosa”. En los 90 la parte de las exportaciones mexicanas a los Estados Unidos era alrededor del 80% del total de sus exportaciones, y las importaciones desde los EE.UU llegaban a cerca del 25 % del total de las importaciones mexicanas. Sin embargo, el desempeño de las exportaciones hacia los EE.UU, mejoró hasta más del 83% (de las exportaciones mexicanas en relación al total de las exportaciones) en 1995. También en relación con la inversión extranjera directa, la integración mexicana, ya antes de 1994, se había desarrollado ampliamente. Aquí tenemos que hacer mención de las “maquiladoras”

en la frontera mexicana - estadounidense. Establecida desde los 60, la industria de la maquila explota el trabajo barato y las débiles leyes ambientales, de manera de optimizar las cadenas de producción a través de la frontera. La industria maquiladora ha sido muy exitosa en lo que se refiere a crear puestos de trabajo del lado mexicano de la frontera y dar ganancias a las corporaciones transnacionales, pero también ha sido responsable del deterioro de las condiciones de trabajo y de la destrucción del medio ambiente. Esto último fue la razón por la que movimientos ecologistas lucharon por la introducción de un acuerdo ecológico, y también los sindicatos pidieron un acuerdo complementario al tratado NAFTA. Por lo tanto NAFTA, es el único esquema de integración (con excepción de la Unión Europea) que tiene en cuenta la protección ecológica y la protección social como un objetivo necesario de la regulación política, ("integración de jure").

Más aún, también los flujos migratorios desde México a los EE.UU contribuyeron a la integración económica mucho antes de que se estableciera el NAFTA. Para México la migración a los EE.UU tiene dos efectos benéficos: la disminución del desempleo y las transferencias de dólares desde los EE.UU a México. En los EE.UU, sin embargo, la inmigración mexicana ya ha creado bolsones mexicanos en la sociedad norteamericana que han sido bautizados como "Mexamérica". Sin duda, el mantener la inmigración mexicana bajo control, es uno de los principales intereses de los EE.UU.

Aunque la integración económica ya era bastante profunda entre los EE.UU y Canadá y entre México y los EE.UU, el NAFTA, como un esquema político de integración, completó el marco del área de integración "de facto" o integración del mercado.

¿Cuáles fueron los motivos de promocionar y transformar la integración "de facto" en una integración "de jure"? 1) Una razón ya ha sido mencionada: mejor control de flujos migratorios entre México y los EE.UU. 2) Otra razón es el facilitar las inversiones directas de las empresas norteamericanas en otras regiones mexicanas distintas a aquellas donde está localizada la industria maquiladora. El trabajo es barato en México y en consecuencia, las industrias de trabajo intensivo tienen un cierto interés en aprovechar estas ventajas comparativas de costos. Por supuesto que los gremios norteamericanos, por la misma razón, se



opusieron al proyecto NAFTA durante mucho tiempo. Ellos tenían presiones crecientes sobre los salarios norteamericanos dado que los salarios mexicanos solamente llegaban a ser el 15% de los salarios norteamericanos. Las diferencias salariales en algunas industrias, por ejemplo en el sector del transporte, influyen en la competitividad del sector, es decir, en el negocio del transporte.

Pero lo más importante desde el punto de vista norteamericano para firmar el acuerdo NAFTA fueron factores políticos, como ser: 3) El estabilizar la inestable sociedad mexicana. 4) El afianzar las reformas neoliberales que habían sido encaradas por los gobiernos de Lamadrid y Salinas de Gortari. Una mayor apertura de la economía mexicana debía ser garantizada apoyando la ideología neoliberal, como también los proyectos económicos de raíz neoliberal. Ya se ha mencionado que las conversaciones sobre el NAFTA comenzaron en una situación en la cual parecía como si las tratativas de la ronda Uruguay pudieran fallar. Por lo tanto, 5) NAFTA fue una opción principal para los EE.UU, es decir un comodín en las conversaciones internacionales contra las otras potencias de la "Tríada". Es difícil el decidir cuál de estos motivos tiene un fondo realista o no.

La razón es que, a fines de los 80 y a los comienzos de los 90, todo el sistema mundial cambió debido a la desaparición del bloque soviético y al nacimiento de un "nuevo orden mundial"

El motivo de los líderes mexicanos en promocionar el proyecto NAFTA es complementario al de EE.UU.

También la elite política de México quería: 1) Asegurar las reformas neoliberales después de haber aceptado que la promoción de la industria nacional y la sustitución de importaciones no era una opción realista para la política económica de los gobiernos mexicanos en el futuro inmediato. El neoliberalismo proclamaba una mayor apertura, una desregulación y privatización de las industrias estatales y eso era lo que NAFTA precisaba. 2) La privatización de la industria estatal, y la desregulación y liberalización de la formación de precios (y también de la formación de tasas de interés) aumentaron el atractivo de los mercados financieros mexicanos. En consecuencia, México se transformó en el favorito para la comunidad bancaria dentro de los "mercados emergentes". La entrada de capital extranjero aumentó significativamente

pero, en su mayoría, en la forma de inversiones de cartera de corto o mediano plazo; sólo una parte de ella fue invertida en inversiones de largo plazo.

El objetivo del NAFTA es la formación de un área de libre comercio.

- 1) Todas las tarifas serán suprimidas en los próximos 15 años. Textiles, automóviles y partes gradualmente serán eliminados. La mayoría de las tarifas de la agricultura serán eliminadas sin demora. Pero también hay una cláusula de salvaguarda: las tarifas pueden ser reinstaladas temporariamente si las exportaciones crecen dramáticamente.
- 2) Los inversores extranjeros de los países del NAFTA deberán ser tratados como inversores domésticos, con excepción de las industrias de radiocomunicaciones y las aerolíneas de EE.UU, la energía mexicana y la industria ferroviaria y de cultivos del Canadá. Esta cláusula dice mucho sobre la “especialización” y la especial protección en América del Norte.
- 3) Todos los límites para las transferencias financieras entre los países miembros deberán ser eliminados para el año 2000.
- 4) Los camioneros podrán cruzar libremente las fronteras.
- 5) La propiedad intelectual será protegida por cada uno de los países.
- 6) Las compañías de los países miembros del NAFTA podrán tener apoyo gubernamental para las compras.
- 7) Se establecerán comisiones que investigarán los abusos laborales y ambientales.
- 8) Se fundará un Banco de Desarrollo norteamericano.

El acuerdo desde su principio sufre de “bizantinas” normas de origen para definir el “contenido local” de los bienes comerciados. Las normas de origen son una herramienta de política económica muy complicada. La influencia de los cambios de los precios relativos o el cambio de los insumos o la reubicación de las cadenas de producción afectan el origen y la cantidad de valor de los componentes del producto final. En el caso del NAFTA, las normas de origen evidentemente no son tan decisivas porque el volumen del comercio interregional ya antes del NAFTA era muy alto. Tres años después del nacimiento del NAFTA los sistemas de integración parecen haber sido exitosos. La integración en términos de comercio e inversión extranjera directa y de portafolio crecieron notablemente. Pero hay algunos problemas cruciales aún. El primero es el acrecentamiento de las diferencias “micro-regionales”, debidas a la integración “macro-regional” En México, la parte norte

del país estaría integrada al espacio económico del NAFTA, mientras que la parte sur del país ha sido dejada de lado. Las diferencias regionales (y étnicas) en México aumentan y llevan en sí un gran conflicto potencial como lo demuestra la explosión de la revuelta de Chiapas de los Zapatistas y su repercusión en la sociedad mexicana. En el caso de la integración entre EEUU y Canadá, la situación es bastante similar. La integración regional entre naciones en algunos casos acrecienta la desintegración regional dentro de las naciones. El tratado NAFTA también prevé la disolución del sistema del “égido” mexicano, es decir, la abolición de la propiedad agraria comunitaria. Antiguas tierras comunitarias podrán ser vendidas en el mercado. La consecuencia es la creciente concentración de la propiedad de la tierra y una expropiación de los pequeños campesinos. Por lo tanto el NAFTA también está provocando una aglomeración en las ciudades y una migración desde la campiña a las grandes ciudades. A largo plazo este desarrollo no es ni social ni ecológicamente sostenible.

No fue casual que la revuelta de Chiapas estallara el mismo día en el que comenzaba a funcionar el NAFTA, el 1º de enero de 1994. Es un signo muy claro de los problemas sociales creados por las reformas neoliberales que deberían ser instauradas por el NAFTA. La revuelta de Chiapas fue el primer paso de una completa transformación del sistema político mexicano. El final aun está abierto. Por último, pero no por ello menos importante, la perspectiva futura de México como un mercado financiero emergente se ha oscurecido por el “shock” del peso en diciembre de 1994 y el consiguiente “efecto tequila”. En sólo dos semanas el capital a corto plazo huyó de México de manera tal que las instituciones monetarias se vieron forzadas a devaluar el peso en más de un 40%. La brusca huida del capital tiene múltiples razones, la más importante fue la inestabilidad política. La revuelta de Chiapas de enero de 1994, fue seguida por el asesinato del candidato presidencial Colosio en abril de 1994 y por el asesinato del secretario general del partido del gobierno PRI, Massieu, en septiembre de 1994. Pero también la estabilidad económica se volvió dudosa debido a la divergente evolución de los bonos Teso, que estaban nominados en pesos y los bonos Cetes, que estaban nominados en dólares. La tasa de cambio entre estos dos bonos gubernamentales se deterioró desde marzo del

94, en lo que se refiere al bono Teso, de manera tal que era solo una cuestión de tiempo que los dueños del dinero abandonaran los bonos Teso y se pasaran a los bonos dólar. La crisis del peso golpeó brutalmente a la economía mexicana. Creció el desempleo y decrecieron el producto bruto nacional, el consumo y la inversión, que solo se recobraron ligeramente en 1996.

La existencia del NAFTA, sin embargo, fue importante para la solución de la crisis del peso. México recibió muy rápidamente 17.800 millones de dólares del FMI, cerca de 20.000 millones de dólares del gobierno de EEUU, otros 10.000 millones de los países de la Comunidad Económica Europea y 1.000 millones de Canadá. El director del FMI, Michel Camdessus, bautizó a la crisis del peso y a su manejo por las instituciones internacionales “la primer crisis financiera del siglo XXI”. Con el transcurso del tiempo los sucesos en el sudeste asiático evidenciaron el oculto sentido de esas palabras. La crisis mexicana, sin embargo, ha sido resuelta, pero no sin empeorar las condiciones de vida de la mayor parte de la población y no sin aumentar la deuda externa mexicana de 129.000 a 153.000 millones de dólares. Desde 1998 en adelante México tiene que amortizar ese capital y no es seguro que el país pueda evitar una nueva “crisis de la deuda”.

## **6.2. La formación del Mercosur.**

El Mercosur fue creado el 26 de marzo de 1991 por el Tratado de Asunción (Paraguay). Su objetivo principal es la creación de un mercado común para bienes, servicios, trabajo y capital, buscando incrementar la competitividad de sus países miembros en los mercados globales. También sigue la idea de un regionalismo abierto, pero va mucho más allá de la creación de un área del libre comercio. El Mercosur intenta la realización de un mercado común comparable al de la Unión Europea. Pero el 1º de enero de 1995, los países miembros declararon en primera instancia al Mercosur como un área de libre comercio. En realidad, esta área era una unión aduanera incompleta, porque aproximadamente el 85% de las importaciones ya estaban cubiertas por una tarifa externa común. El esquema temporal del Mercosur es muy apretado: Brasil y Argentina decidieron levantar toda las restricciones al comercio intra-

Mercosur hacia 1999. Los países más pequeños del área de integración seguirán este rumbo dos años después. Pero todavía hay excepciones aunque no son muy importantes en términos cuantitativos (menos del 1% en el caso de Brasil; menos del 15% en el caso de Uruguay). Las barreras para el comercio extra-regional, sin embargo, son mucho más importantes. La unión aduanera con una tarifa externa común se completará en el 2006. Hasta entonces hay regulaciones especiales para ciertos “productos sensitivos” como el azúcar y los automóviles, las telecomunicaciones y la tecnología informática. Mientras tanto también el sector servicios ha sido integrado a las regulaciones del Mercosur (en la cumbre de Asunción de 1997) y se han tomado los primeros pasos para ajustar el sector público.

El éxito del esquema de integración del Mercosur por lo tanto, en un primer vistazo, aparece como impresionante. El peso del Mercosur en Latinoamérica y en la economía mundial, también es importante. Los países concernidos tienen una población de alrededor de 200 millones de habitantes, un producto bruto nacional de 725.000 millones de dólares, un comercio intra Mercosur que crece dinámicamente, desde un 9% del total de las exportaciones en 1990 a 22% en 1996. Pero los países miembros son muy heterogéneos, demasiado heterogéneos según dicen algunos analistas. En efecto, las diferencias entre los países participantes son enormes, los dos países más grandes (Argentina y Brasil) tienen 95% de la población y el 97% del producto nacional bruto, mientras que Paraguay y Uruguay comparten el resto del 5% o 3% respectivamente. El ingreso per cápita también es bastante diferente, en 1996 iba de 6.191 dólares en la Argentina a 1.471 dólares en Paraguay, Brasil y Uruguay tienen 3.007 o 3.258 dólares respectivamente, lo que da un valor promedio para el Mercosur de 3.505 dólares. Un gran problema de todos los estados miembros es un pobre desarrollo de la cuenta del balance corriente. Como consecuencias del “plan real” en Brasil, la revaluación de la moneda nacional se tradujo en un déficit de balanza comercial, las exportaciones extra-Mercosur bajaron debido a la pérdida de competitividad, como una consecuencia de la considerable apreciación de la moneda. Paraguay y Uruguay también tienen déficit. Solamente la Argentina en los últimos años mostró cifras positivas de comercio que en cierta medida son la contrapartida del déficit brasileño,

como una consecuencia de un desarrollo adverso de las tasas de cambio. Por lo tanto la deuda externa sigue siendo un problema principal en los países del Mercosur, un claro indicador de la vulnerabilidad financiera que no ha sido reducida desde que se instaló el Mercosur. Los servicios de la deuda en relación a las exportaciones todavía consumen entre el 20 y el 35% de los ingresos por exportaciones.

La inestabilidad financiera ejerce presiones sobre las instituciones nacionales, que buscan defender su moneda nacional contra los shocks externos. La integración regional, entonces, se está volviendo más dificultosa dado que los estados miembros son responsables de su moneda nacional y de su estabilidad en la competencia global con otras monedas. Los estados nacionales, en la medida que están defendiendo su espacio monetario, también compiten con otras monedas que pertenecen al mismo bloque comercial. La competencia monetaria por lo tanto es un impedimento para una mayor o más profunda integración regional. Este es el fundamento para completar un esquema de integración regional estableciendo una unión monetaria comparable a la de la Unión Europea. Pero por otro lado la inestabilidad financiera puede ser superada mejor si hay cooperación económica. Los arreglos de integración regional, por lo tanto, deben contribuir a afianzar la estabilidad de las monedas de los países miembros en la competencia monetaria global. Por lo tanto, una alta inestabilidad financiera puede ser un factor que estimule la integración regional. En el caso del Mercosur hay otros tres problemas de especial importancia: 1) las divergencias micro-regionales, especialmente en los países más grandes, y la desigual distribución de costos y beneficios en la integración del "Cono Sur". 2) La relación con los EE.UU, con el NAFTA y con la iniciativa ALCA. 3) La relación con la comunidad europea como uno de sus más importantes socios comerciales.

1) Más aún que en el caso del NAFTA, las diferencias micro-regionales pesan. Las microregiones dinámicas del block integrado son aquellas partes de Brasil y Argentina que pertenecen (como también pertenecen Uruguay y Paraguay) a la cuenca del Plata: el sur de Brasil y el norte de Argentina. La parte sur de Argentina, la Patagonia, y la parte norte y nordeste de Brasil (la Amazonia y el Nordeste) no se aprovechan mucho del esquema del Mercosur. Bajo la suposición de que el Mercosur lleva el ritmo dinámico de la integración esto podría resultar en una

desintegración parcial de las economías “nacionales”. Es importante encontrar mecanismos políticos que permitan luchar contra estas tendencias (es decir, fondos regionales comparables a los establecidos en la Unión Europea).

2) La posición del Mercosur hacia la iniciativa ALCA se caracteriza por dos elementos contradictorios. Por un lado el compromiso del Mercosur empuja a un “regionalismo abierto” de sus estados miembros para abrirse hacia iniciativas más amplias como la del ALCA. En 1994 la primera Cumbre de las Américas tuvo lugar en Miami y 34 presidentes de los países americanos, (con la exclusión de Cuba) acordaron crear un área de libre comercio hemisférico para el 2005. Pero esta declaración de acuerdo hasta ahora sigue estando nada más que en papel, dado que los intereses de los EE.UU y los países del Mercosur no son fáciles de ser compatibilizados. Mientras tanto los miembros del Mercosur decidieron negociar el ALCA conjuntamente y no, como pedía EE.UU, país por país, o sea individualmente. En las negociaciones comerciales con países externos, la cohesión de los países miembros del Mercosur aumentó notablemente. Aprendieron que su peso en las negociaciones comerciales aumenta cuando los países individuales se apoyan en un bloque comercial ya en funciones. Una razón económica para la actitud dura de los países del Mercosur se refiere a los asuntos del acceso al mercado de los EE.UU y viceversa en el Mercosur. Debido a que las monedas del Mercosur están ligadas al dólar y su consecuente apreciación, el déficit comercial de los países del Mercosur aumentó en 1996 a 7.500 millones de dólares (a partir de un superávit de 4.000 millones en 1990). Es obvio ahora que el ALCA, originalmente traído al tapete por el presidente Bush y Clinton para dar forma a un nuevo orden mundial, solo puede ser negociado con el Mercosur.

Hay muchas opciones abiertas: una convergencia del NAFTA y el Mercosur, una asociación de todos los países latinoamericanos para regular todas las relaciones de comercio e inversión, una agrupación no rígida entre un grupo de países y bloques comerciales en el marco de la OMC, o sea, de los mercados globales.

3) En el caso del Mercosur también los EE.UU son un actor importante, y eventualmente un socio clave. Las exportaciones de los países del Mercosur a los EE.UU ascienden al 23,4% del total de las

exportaciones, y al 29,1% de las importaciones (1996). La parte de los EE.UU en el comercio de Mercosur es alta, aunque ha declinado debido al aumento del comercio latinoamericano e intra-Mercosur en los 90. La inversión extranjera directa de la Comunidad Europea en los países del Mercosur es del 25,4% en los 90 (EEUU: 69%). La apuesta europea en el Mercosur por lo tanto es más bien alta, y el interés de los países del Mercosur en la cooperación con los EE.UU es fuerte, especialmente porque las negociaciones de ALCA resultaron más complicadas que lo esperado. En consecuencia, sólo se han hecho acuerdos muy preliminares con los EE.UU referentes a la cooperación para el desarrollo económico, para el intercambio de información, asistencia técnica, etc. Un tema en discusión es el de la liberalización comercial, sobre el cual siguen las negociaciones.

Después de seis años de existencia, el Mercosur ha probado ser un esquema de integración regional exitoso, un poder de contrapeso contra unos EE.UU prevalecientes y dominantes. Pero es obvio que el Mercosur sólo tendrá futuro en la medida en que tenga éxito en hacer un acuerdo con el ALCA, una relación productiva con el NAFTA y con la Comunidad Europea.

## 7. Conclusión

La integración regional, en general, es una respuesta a los desafíos de la globalización. En el caso de que los esquemas regionales resulten exitosos, ponen en cuestión al estado-nación. De este modo, la integración regional es una expresión de la tendencia a darle nueva forma al mundo, bajo los auspicios de la globalización. La OMC fue instaurada, y sus regulaciones se conocen como "la constitución económica global". La regla básica es el comercio libre. La integración regional, en consecuencia, debe ser integrada dentro de la "constitución económica" y conciliada con el régimen de libre comercio. El concepto clave para ello es el de "regionalismo abierto". El libre comercio, sin embargo, no siempre es lo mejor para la gente, pese a lo que promete el "teorema de las ventajas comparativas de costos". La nación tradicional usualmente es demasiado débil para defender sus derechos e intereses económicos y sociales. Este es el motivo de la formación de bloques



regionales. Latinoamérica es un buen ejemplo para la creación de un bloque que incluye países altamente industrializados con países menos desarrollados (NAFTA) y para la formación de un bloque regional de países en desarrollo y países de industrialización incipiente (Mercosur). Aunque ambos bloques se caracterizan por su proximidad, las diferencias entre las naciones dentro de cada una de ellas son todavía notablemente altas. Por ello, no puede excluirse una agudización de las contradicciones regionales, sociales y étnicas. Los dos acuerdos de integración regional que hemos presentado aquí no son en absoluto formaciones estáticas, sino que están involucradas en un proceso dinámico de gestación de un Área de Libre Comercio de las Américas. El NAFTA y el Mercosur serán parte del esquema continental de integración económica.

## **Bibliografía**

- Dieter, Heribert (ed): *The Regionalization of the World Economy and Consequences for Southern Africa*, (Metropolis) Marburg 1997.
- Dussel Peters, Enrique: *Recent Developments in Mexican employment and the impact of NAFTA*, in: *International Contributions to Labour Studies*, (1995) 5, 45-69.
- Institute for European-Latin American Relations: *MERCOSUR: Prospects for an Emerging Bloc*, dossier No 61, Madrid August 1997.
- Mistry, Percy S.: *Regional Integration Arrangements in Economic Development. Panacea or Pitfall?*, (Fondad) The Hague 1996.
- OECD: *Main Developments in Trade*, (OECD) Paris 1995.
- OECD: *Regional Integration and Developing Countries*, (OECD) Paris 1993.
- OECD: *Regional Integration and the Multilateral Trading System. Synergy and Divergence*, (OECD) Paris 1995.
- Teunissen, Jan Joost (ed): *Can Currency Crises Be Prevented or Better Managed? - Lessons from Mexico*, (Fondad) The Hague 1996.
- Teunissen, Jan Joost (ed): *Regionalism and the Global Economy. The Case of Latin America and the Caribbean*, (Fondad) The Hague 1995.
- Winham, Gilbert R.: *International trade policy in a globalizing economy*, in: *International Journal* (1997) 638-650.
- Wolfe, Robert: *Global Trade as a Single Undertaking: the role of ministers in the WTO*, in: *International Journal* (1997) 690-709.