

L A INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA: modelo para armar

Raúl Conde Hernández

Raúl Conde Hernández (Xalapa, 1950) es profesor-investigador en el Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa. Doctor en ciencias económicas por la Universidad de París X.

Introducción

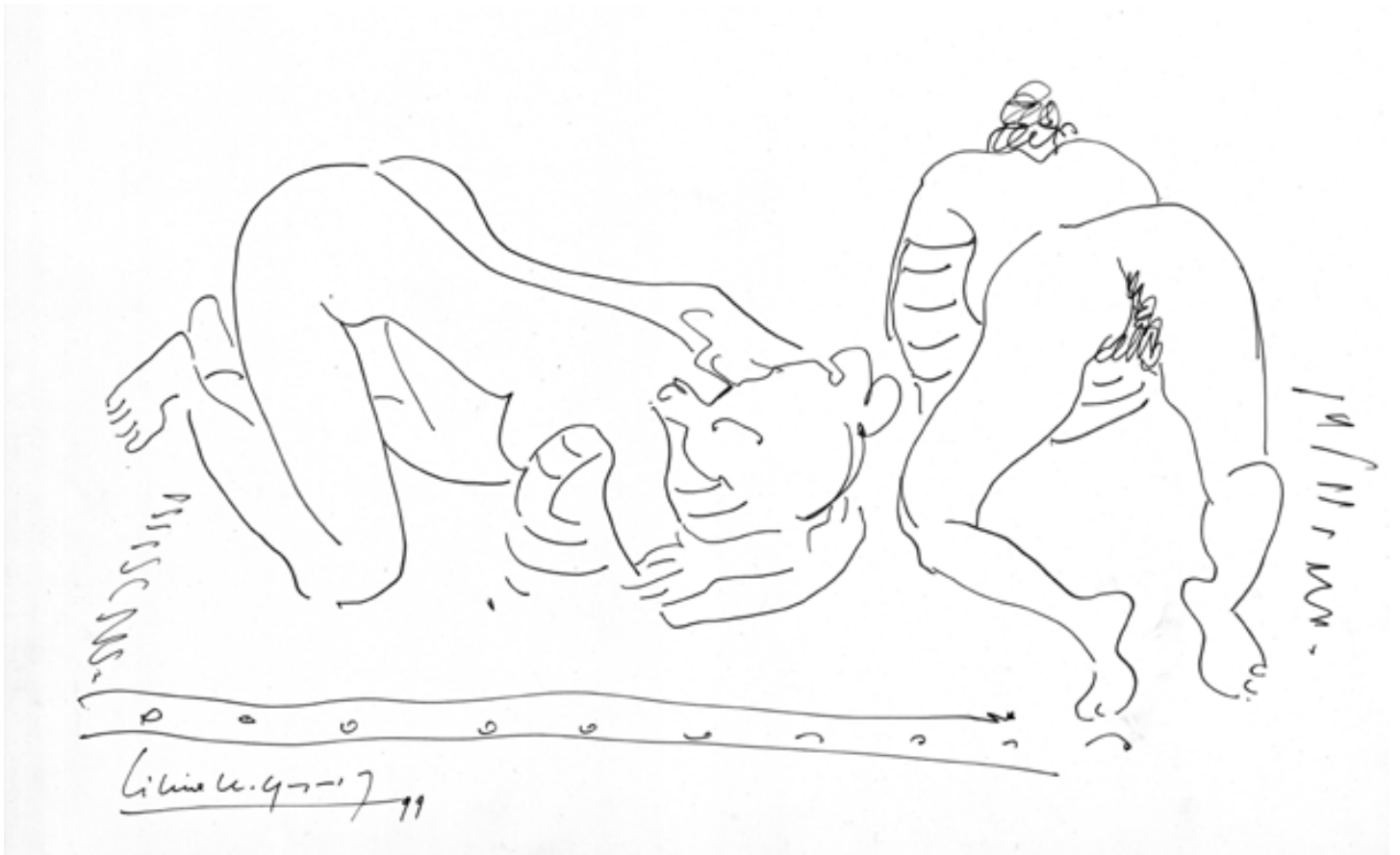
Los cambios en la situación de las economías de Latinoamérica a lo largo de la década de los años noventa, y en particular desde las crisis de la economía mexicana de 1995 y de la brasileña en 1999, proporcionan nuevos elementos para explorar si la trayectoria de los acuerdos de integración latinoamericanos se orientan hacia su profundización en términos de la superación comunitaria de los principales obstáculos del desarrollo latinoamericano o bien si sólo se encaminan a la institucionalización de una apertura económica a ultranza. Nos interesa especialmente el significado para la integración latinoamericana del proyecto de integración continental propuesto por Estados Unidos desde 1990 y cuyas negociaciones esperan concluirse en el año 2005. Al finalizar la década, existe mayor claridad sobre el comportamiento negociador de Estados Unidos en el terreno de la integración regional. Se facilita así evaluar los alcances de la propuesta del Acuerdo de Libre Comercio de América, ALCA, en relación a la profundización de la integración intra-latinoamericana.

A lo largo de la década de los años noventa la ola de acuerdos de integración económica mantuvo su fuerza, al tiempo que

las políticas de desregulación de los mercados y el mantenimiento de la apertura de las economías nacionales mantuvieron el mismo paso. Ambas situaciones pudieron ser compatibles, como tendencia general, sobre la base de que la orientación de la mayoría de los acuerdos de integración no rebasó los límites de una zona de libre comercio muy abierta, ya que tenía la característica relevante de haber sido negociada con Estados Unidos. Esto es, dentro de los parámetros de una economía cuya apertura arancelaria es mucho mayor que la de los otros países. En otras ocasiones los acuerdos se realizaban con otras naciones que previamente las habían establecido con Estados Unidos, con resultados muy similares

Esto significa que mientras no superemos esta dependencia del sistema financiero internacional, tendremos obvias limitaciones en la capacidad de decisión autónoma. (Jaguaribe, 2000, p. 32).

Finalmente, ambas economías debieron recurrir a los llamados blindajes financieros para enfrentar sus debilidades financieras. El blindaje para la Argentina ascendió a poco más de 39,000 millones de dólares a finales de 2000. ¿Qué es lo que podemos esperar, considerando el contexto arriba señalado, del tipo de integración actualmente en curso en América Latina?



en cuanto al amplio grado de apertura de la zona de libre comercio. En el caso de otros acuerdos que han buscado constituirse de entrada en uniones aduaneras, como el Mercosur, las negociaciones seguidas para su consolidación, reflejaron en todo momento las restricciones derivadas de la desregulación de los mercados, y las presiones financieras:

...uno de los pecados del Mercosur es que los dos países más importantes, la Argentina y Brasil, se convirtieron en rehenes de las finanzas internacionales. La Argentina necesita quince mil millones de dólares para tapan el déficit de la balanza de pagos. Brasil necesita de casi el doble...

Con la anterior discusión planteamos la necesidad de rescatar ciertos elementos de los procesos de integración en América Latina que conduzcan hacia una evaluación del desempeño de los acuerdos de integración alternativa a los que se realizan desde la óptica de la economía ortodoxa. Como sabemos, en este último enfoque el interés se centra, en un primer momento, en la contabilización de los mayores o menores incrementos de comercio ocurridos entre las economías involucradas en esos acuerdos. En un segundo momento se busca identificar la eficiencia de los incrementos de comercio en términos de la creación o desvío de comercio. Ocurre la creación de comercio cuando las importaciones de

bienes provenientes de países del acuerdo de integración provienen de productores más eficientes que los mismos productores internos de artículos similares y que las importaciones de países externos al acuerdo de integración. El desvío ocurre cuando las importaciones intra-acuerdo provienen de productores menos eficientes que las de países externos al acuerdo, y que se vuelven más competitivas gracias sólo a la eliminación de aranceles de que gozan.

En cambio, la concepción alternativa insiste en que la integración económica regional debe buscarse como una base para poder instrumentar políticas activas de industrialización que hagan más denso el tejido industrial nacional y, a partir de ello, contar con un aparato productivo más competitivo ante el exterior en términos de productividad y no en términos de bajos salarios o existencia de recursos naturales especiales, como los energéticos. Dicho en términos de F. Perroux (1967):

Evidentemente aferrarse al mercado y a la relación precio-cantidades en régimen de competencia privada (la visión ortodoxa señalada por nosotros), llevará a privilegiar un tipo de integración bien determinado: el mercado común o la zona de libre intercambio. La integración por el poder invertir, el poder de controlar la moneda, o el de informar y formar a los hombres, será minimizada. La integración será concebida, ante todo, como una combinación o una extensión de los mercados.

Apertura económica e integración regional

La última década del siglo XX estuvo dominada por los comportamientos sumamente volátiles y especulativos del mercado internacional de capitales, lo que se acompañó con una capacidad creciente para imponer mayores exigencias en las condiciones de valorización en las plazas donde se colocaban. En América Latina estos fenómenos tuvieron su expresión concreta en la desregulación financiera y en una política comercial librecambista radical y también, paradójicamente, en un auge de acuerdos de integración cuya primera consideración era evitar mandar señales equivocadas a esos mercados: la atracción de capitales foráneos se convirtió en la prioridad de las economías latinoamericanas. Vemos así, al final del siglo, nuevos acuerdos subregionales, predominando acuerdos bilaterales de libre comercio tanto entre las economías latinoamericanas como entre éstas y Estados Unidos. Aunado a todo lo anterior debemos considerar el hecho, sin duda sobresaliente, y que pareciera contradecir la orienta-

ción bilateral arriba señalada, de la iniciativa de Estados Unidos para una integración a mediano plazo mucho más amplia de lo que han sido hasta ahora los acuerdos bilaterales con países de América Latina: el ALCA.

En un trabajo anterior (Conde, 1999) hemos señalado lo aparentemente paradójico de todas esas tentativas de integración regional que se desarrollan en un contexto de profundización de la desregulación de los mercados. En realidad, la coexistencia de esos dos procesos, integración y apertura, encuentra una explicación precisamente en las características particulares de los acuerdos de integración que han florecido en los últimos años.

Esas características se resumen en que la integración a la que nos referimos no tuvo como objetivo primordial el desmantelamiento de las barreras arancelarias de las economías latinoamericanas. Esta tarea ya había sido realizada a través de las adhesiones a las reglamentaciones del GATT; organismo al cual México se adhiere desde 1986, siguiendo el ejemplo de las principales economías de la región. Todavía más, el desmantelamiento de las políticas proteccionistas fue el principal resultado de las políticas de ajuste y apertura que fueron instrumentadas en América Latina desde mediados de los años setenta del siglo XX. Recordemos que las primeras experiencias aperturistas se dieron en el Cono Sur, a cargo de los gobiernos militares de esa época, y a partir de 1983 en el caso de la economía mexicana. Más bien, al ser el desmantelamiento del proteccionismo un objetivo secundario, los nuevos acuerdos regionales han sido concebidos como un medio para la institucionalización —una suerte de “candado”— de los procesos de apertura.

En una segunda fase de los acuerdos las negociaciones de los países involucrados de la integración se han dirigido a pactar políticas de coordinación macroeconómica que abarcan las condiciones de estabilidad en tasas de cambio y de interés. La búsqueda de esa estabilidad pretende evitar conflictos dentro del acuerdo ocasionados por devaluaciones que se vuelven instrumentos de competencia favorables únicamente para el país que la llevó a cabo. Se busca negociar la aplicación de políticas unilaterales de algún país como medio para disminuir sus desequilibrios de balanza de pagos, tales como elevar los aranceles frente a los países miembros del acuerdo, e incrementar las tasas de interés. En ambos casos se intenta reducir las importaciones y, en el caso de la elevación de las tasas de interés, aparte de incidir en la disminución de las importa-

ciones vía reducción de la actividad económica, se crea un estímulo de atracción de la inversión extranjera a favor de la nación que acomete esa elevación.

Al proyectar esta misma dinámica para el caso del ALCA, la adhesión a este acuerdo por parte de un país latinoamericano, en particular de las economías más grandes, implica la exigencia de la estabilidad macroeconómica de los tipos de cambio y de las tasas de interés. En estas condiciones es fácil inferir que en la medida que se logre esta coordinación macroeconómica, es decir, la homogenización estable a la escala regional de aquellas variables que afectan a las corrientes financieras mundiales, se generarían una serie de condiciones que permiten ofrecer condiciones a los capitales que se mueven tanto por las grandes empresas transnacionales como por los agentes encargados de los llamados flujos internacionales de capital.

En la conformación de estas negociaciones de coordinación macroeconómica está presente la competencia para la atracción de capitales por parte de las economías latinoamericanas. Una manera de atraer esos capitales hacia cada economía ha sido la desregulación financiera, el mantenimiento de tasas de interés reales por arriba de las tasas internacionales y el trato nacional al capital foráneo. De proseguir esta dinámica es claro que predominará la instrumentación de una política económica en donde el crecimiento económico quede subordinado a la búsqueda a ultranza de la estabilidad de la tasa de cambio, siendo esta variable el ancla del control inflacionario, aun con los riesgos de sobrevaluación de la moneda nacional y la consecuente fragilidad en las cuentas externas; problemas que en la economía mexicana, por ejemplo, han sido recurrentes. El recurso a mayor endeudamiento para saldar los déficit de las balanzas de pago es inevitable y con ello se incrementa la necesidad de mayores flujos de capital foráneo (Conde, 1996).

No es extraño que alrededor de todas esas medidas de política macroeconómica se produzca una convergencia por parte de las economías que compiten por los capitales externos. Dado todo esto, los acuerdos de integración regional representan en ese contexto un mecanismo sumamente propicio para establecer, ahora de manera explícita, un tipo particular de coordinación macroeconómica entre los miembros del acuerdo de integración. Se trata de compromisos centrados en la búsqueda de la estabilización económica, a través de las llamadas anclas nominales: estabilidad del tipo de cambio,

tasas de inflación bajas, bajos déficit presupuestales del gobierno. Se habla aquí de una combinación macroeconómica en la que los instrumentos y objetivos son prolongaciones de las llamadas políticas de ajuste de corte neoliberal. Detrás de todo esto sabemos se encuentran las presiones del endeudamiento y los compromisos con los organismos internacionales multilaterales a fin de obtener los recursos monetarios para apuntalar la fragilidad del modelo. Pero con ello, el mantenimiento de esa coordinación se convierte así prácticamente en una de las exigencias principales para la continuidad del propio acuerdo de integración. Nos encontramos así frente a lo que se ha dado en llamar el regionalismo abierto: un proceso de integración que busca conciliar apertura comercial y desregulación financiera, con el reconocimiento de las interdependencias comerciales y afinidades económicas que se dan en determinadas subregiones y que buscan ser profundizadas con preferencias arancelarias. La profundidad de las preferencias van desde la zona de libre comercio hasta la unión aduanera. La justificación de esta forma de integración en los discursos gubernamentales hace referencia a la necesidad de un despliegue de una política de atracción de flujos de capitales internacionales.

Bajo estas condiciones es evidente que integración y mundialización son funcionales uno con relación al otro. Sin embargo, y este es el problema que nos interesa, nos preguntamos si esta forma de integración puede avanzar hacia etapas más completas de integración que rebasen la simple extensión de los mercados y profundicen en las tareas de las políticas industriales activas, dados los márgenes de manobra muy estrechos de un regionalismo demasiado abierto. Intentaremos mostrar en las páginas que siguen que los compromisos de integración bilateral generados a la par de los acuerdos subregionales de integración —muy diferentes entre sí como el TLCAN y el Mercosur—, así como la manera específica como son llevadas las negociaciones de integración por parte de Estados Unidos, principal promotor del proyecto de integración continental, no muestran tendencias claras hacia la profundización de la integración intra-latinoamericana. En los siguientes apartados exponemos algunas razones de esta afirmación.

La integración latinoamericana: estrategias comerciales

Desde el fracaso del proceso de integración latinoamericano a finales de los años setenta, no habrá un intento de crear un nuevo acuerdo regional de cierta trascendencia en el que se involucre a países latinoamericanos sino hasta principios de

los noventa: la creación del Mercosur en 1991 y el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCAN) en noviembre de 1993. El TLCAN fue concebido como una zona de libre comercio y nada más. El Mercosur tendrá mayores pretensiones desde el principio, pero será apenas después de la crisis mexicana en diciembre de 1994 que se buscará más claramente profundizar la unión aduanera con miras, incluso, hacia el mercado único. Más tarde veremos, sin embargo, los titubeos y dificultades de ese proyecto, en especial desde la crisis brasileña de 1999, que implicó renegociar aranceles y otras medidas de ajuste de Brasil que fueron netamente desfavorables para la Argentina.

En cuanto a las economías de menor tamaño, el auge del proceso de integración que se desatará en los noventas en buena parte será el resultado de impulsos derivados de la integración de los países mayores. Es decir, numerosos acuerdos de tipo bilateral en la región latinoamericana han sido respuestas defensivas frente a una probable exclusión de las corrientes comerciales: una vez establecido un acuerdo entre las economías más grandes surge la necesidad para las economías más pequeñas de comprometerse ellas también en nuevos acuerdos de diferente tipo, que buscarán evitar lo más posible los efectos de desviación del comercio que muchas veces surgen cuando las economías más grandes llegan a la constitución de una zona de libre comercio.

La lucha por evitar la exclusión comercial por parte de los grandes bloques: América Central y la Comunidad Andina de Naciones

Sin dejar de desconocer la dinámica de los intentos de integración de las economías más pequeñas de la región, no puede negarse que el resurgimiento de los intentos integracionistas de esas economías se presenta como una medida de política comercial que intenta evitar su marginación de los mercados más importantes. Este es el caso de las economías de América Central frente al TLCAN.

En la medida que las economías de esta subregión no han podido adherirse a este Acuerdo, han buscado renovar sus viejos intentos integracionistas, los cuales, incluso, no pudieron reactivarse durante la ola democratizadora iniciada en la década de los ochentas. Como estrategia alternativa a las dificultades de la región centroamericana para negociar en bloque su integración con México, se establecen negociaciones separadas con la economía mexicana. Costa Rica fue la primera economía que firmó un acuerdo de libre comercio. Los paí-



Carla C. G. 99



Lina C. G. 99

ses que conforman el llamado Triángulo del Norte, Guatemala, Honduras y El Salvador, también lo hicieron poco después.

En el caso del Pacto Andino, hoy día Comunidad Andina de Naciones, se presentan situaciones similares. Colombia y Venezuela junto con México han constituido un acuerdo de libre comercio, el llamado G-3. En este caso no se puede ignorar que el interés de los dos primeros países para constituir este grupo surge como alternativa a las ya largas dificultades encontradas en el proceso de consolidación del acuerdo del Pacto Andino. Hoy día, bajo el apoyo del gobierno venezolano, se ha impulsado la idea de conformar un acuerdo de libre comercio con el Mercosur, el cual, hasta finales de 2000, quedaba en términos de acuerdos de preferencias arancelarias negociados con cada país miembro del Mercosur. Se espera en una segunda fase que se negocie el acuerdo de libre comercio. Con ello, sin embargo, quedan pendientes los objetivos de la Comunidad, a saber: lograr una mayor integración con el Mercosur que permita reforzar con su apoyo a dos de sus principales instituciones, el Fondo Andino de Reservas, la institución financiera que apoya a la Comunidad y la Corporación Andina de Fomento. Ambos organismos con escasa capacidad para apoyar los problemas de las economías de la Comunidad. Por el momento, el pacto del

G-3 se explica como una manera de profundizar las relaciones económicas que existían entre Colombia y Venezuela. Al mismo tiempo, el G-3 fue el reconocimiento de la importancia del comercio de esas dos economías con Estados Unidos. Por su parte, México reforzaba con este acuerdo su posición negociadora tanto frente a Estados Unidos como ante las economías latinoamericanas.

Sin embargo, abrir mediante acuerdos de libre comercio los mercados de los países más grandes a las economías de menor tamaño resuelve, muy parcialmente el problema de su participación efectiva. El hecho de que las economías latinoamericanas de mayor tamaño se encuentren abiertas a las corrientes comerciales de Asia y de otras regiones, significa una muy fuerte competencia a los productos industriales de las economías latinoamericanas de menor talla. La solución sería una integración más profunda, no sólo para proteger de aquellas competencias a esas economías pequeñas, sino para fomentar una mayor inversión productiva en ellas. El ALCA puede servir como un medio para atraer inversiones a esos lugares, sin embargo, sus estructuras productivas imponen serios límites a esa posibilidad (Escaith, Pérez, 1999). Regresamos a lo esencial del problema, el desarrollo económico de esos países. ●