

## La regionalización de los mercados en América Latina\*

Paolo Giordano<sup>1</sup>

*L'idée de l'intégration des divers pays latino-américains au sein d'une entité politique ou économique unique n'est pas inédit. Depuis l'indépendance et encore aujourd'hui ce continent a été traversé par des projets d'intégration qui ont changé de nature en fonction des conditions politiques et économiques intérieures et internationales. Depuis une décennie ce mouvement a été refondé et il connaît désormais un succès croissant. Paradoxalement tout en abandonnant la dimension politique du projet initial, le "nouveau" régionalisme économique est en mesure de contribuer à la transformation de l'ordre géopolitique unipolaire issu de la Guerre Froide.*

### I - Introducción

Desde de que Cristóbal Colón descubrió las tierras del Nuevo Mundo se planteó la cuestión de la denominación y de la identidad cultural de lo que hoy llamamos América Latina. Las Indias, las Indias occidentales, indoamérica, hispanoamérica, iberoamérica son conceptos que apuntan todos a un destino común para los pueblos americanos que viven en el sur del Río Bravo del Norte. Esta búsqueda de lazos culturales, políticos y económicos entre latinoamericanos fue recurrente en la ideología de los criollos<sup>o</sup> precursores de la independencia y de los libertadores de los siglos XVIII y XIX. Ella tuvo su mas álgida expresión en el pensamiento y en la acción de Simón Bolívar el Libertador.

El Libertador fue el principal arquitecto de la independencia latinoamericana. En sus ideas mismas se encuentran las semillas de los actuales movimientos de integración regional que constituyen el objeto de este capítulo. En efecto, la preocupación de Bolívar no fue solamente realizar la ruptura con la metrópoli, sino realizar también una verdadera revolución social y económica basada en la solidaridad continental y la integración de las antiguas provincias del Imperio español. La visión integracionista bolivariana fue retomada en este siglo, con particular énfasis después de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo el concepto de integración se transformó radicalmente, pues hoy apunta principalmente a la organización de bloques económicos regionales, reduciéndose la dimensión política que tenía el ideal de los libertadores.

La integración regional de los sistemas económicos nacionales se ha vuelto en este fin de siglo el principal eje de las estrategias de diplomacia económica de los gobiernos latinoamericanos.

---

\* Publicado en Jaime Massardo, *Civilisation latinoaméricaine*, Ellipses, 2000

<sup>1</sup> Economista. Investigador y profesor en Sciences Po - Institut d'Études Politiques de Paris.

Coherentemente con el enfoque comercial del actual proyecto de integración, el corte de este capítulo es eminentemente económico. Hay sin embargo que subrayar que lo que puede aparecer como un “reduccionismo economicista” se justifica porque después del fin de la Guerra Fría, en detrimento de las consideraciones ideológicas, los factores económicos cobran cada día más importancia en la definición de las alianzas geopolíticas.

Para entender las fuerzas subyacentes al presente proceso de regionalización del espacio económico latinoamericano, trazamos entonces en primer lugar la trayectoria de la idea de integración desde la formulación bolivariana. Luego analizamos el movimiento de integración que se produjo en los años sesenta bajo la inspiración de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL) y explicamos porqué éste no pudo lograr sus objetivos iniciales. Finalmente estudiamos los nuevos proyectos de integración que surgieron después de la “década perdida” de los ochenta. Cerraremos el capítulo haciendo hincapié en la manera en que el proceso de integración latinoamericana podría contribuir a la transformación del orden económico internacional.

## II - La historia del fracaso del ideal bolivariano.

La idea de la integración latinoamericana encuentra sus raíces en la realidad social política y económica de la desintegración del Imperio español. A lo largo de los tres siglos de dominación colonial, la metrópoli impuso a los latinoamericanos una organización subordinada y radial que condicionó fuertemente las relaciones entre las distintas unidades administrativas coloniales. España fomentó la insularidad de los territorios de ultramar y prohibió el comercio entre ellos. Por lo que, en el momento de la independencia eran muy débiles no solo las conexiones infraestructurales sino también cualquier forma de interdependencia económica y de intereses políticos. A pesar de una frágil tentativa de integración de las provincias americanas, llevada a cabo por los Borbones en el siglo XVIII, en el momento de la desintegración del imperio los estados nacionales independientes surgieron siguiendo las grandes divisiones administrativas coloniales.

A principio del siglo XIX la revolución de independencia cortó repentinamente° el cordón que unía las colonias a la metrópoli. Fue para llenar el vacío de unidad bajo la corona que surgieron los primeros planteamientos de integración y unidad continental, destinados a fomentar el fortalecimiento y la cohesión de las naciones latinoamericanas, unidas por lazos comunes de origen, lengua, costumbres y destino. En los planteamientos° de Simón Bolívar en Venezuela, de José de San Martín en el Río de la Plata, de Francisco Morazán en Centroamérica y en los de muchos otros ideólogos y libertadores de América Latina el ideario de integración era asociado a la prosperidad y a un futuro mejor. En aquel tiempo la idea de integración apuntaba a la conformación de grandes bloques políticos alrededor de unas grandes naciones poderosas: el Imperio mexicano; las Provincias Unidas de Centroamérica; la Gran Colombia que reunía Venezuela, el Nuevo Reino de Granada y Quito; la confederación Peruano-boliviana y el Brasil. Pero cuando se propuso concretamente la integración

de los países recién independizados se enfrentaron varias tendencias políticas conflictivas e incompatibles con el proyecto de unidad continental.

La experiencia de la integración a través de los grandes bloques políticos de la primera mitad del siglo XIX aparece entonces poco vigorosa. El entusiasmo, el optimismo y la esperanza de poderío y de progreso iniciales fracasaron frente a la crisis económica, a los intereses regionalistas y localistas, a las luchas intestinas entre federalistas y centralistas o entre liberales y conservadores o también a causa de varios otros factores y circunstancias locales. En esta situación de crisis y bajo el liderazgo de unos cuantos caudillos° surgió en América Latina un difuso sentimiento de nacionalismo, fuertemente conflictivo con los ideales de la integración. Los proyectos políticos se enmarcaron° cada vez más en espacios nacionales reducidos y los conflictos internacionales para la delimitación de las fronteras nacionales que estallaron en las décadas entre los siglos XIX y XX condujeron al fallecimiento del primer movimiento de integración del sub-continente.

Sin embargo, fue principalmente la ausencia de lazos económicos que hizo fracasar la primera tentativa de integración de América Latina. Los estados recién independizados necesitaban de recursos financieros e impusieron aranceles° nominales muy altos que impidieron el desarrollo de las importaciones, inclusive desde los otros países latinoamericanos. De hecho no había ninguna disponibilidad política para conceder un tratamiento preferencial a los países vecinos. Esta herencia° colonial asociada a la elección del modelo de desarrollo° primario-exportador hizo que cada país buscara la integración en el mercado mundial apoyándose en las exportaciones de bienes primarios. Para estos productos la demanda regional era muy débil lo que limitaba los espacios de complementariedad económica entre los sistemas productivos nacionales. Así en 1929, en vísperas de la gran depresión, solo 6,9% de las exportaciones y 9,2% de las importaciones eran intra-regionales.

Esta situación cambió solamente en la década de los años cuarenta durante la Segunda Guerra Mundial. El conflicto tuvo como consecuencia principal la reducción de las importaciones desde los países centrales, Estados Unidos y Europa. Los países latinoamericanos se volcaron° entonces hacia los socios regionales para satisfacer la demanda interna, ella misma sostenida por el incremento del valor de las exportaciones hacia los Estados Unidos. En 1945 el 25% de las importaciones y el 16% de las exportaciones eran intra-regionales. En aquellos años se llegó a un nivel de interdependencia regional que todavía no se ha recuperado. Hay sin embargo que subrayar° que no todos los países aprovecharon igualmente del crecimiento del comercio intra-regional. Los países que tenían una base industrial más avanzada (Argentina, Brasil, Colombia y México) pudieron expandir sus exportaciones, mientras que los países más pequeños, especializados en la producción de bienes primarios, no se beneficiaron de la expansión de la demanda regional que se concentraba en productos industriales.

Además de determinar una expansión inédita del comercio intra-regional la guerra reveló dos rasgos estructurales en las relaciones comerciales hemisféricas que seguirán cobrando una importancia

creciente a lo largo de los últimos cincuenta años. En el Norte del sub-continente, México se volcó hacia los Estados Unidos incrementando sus exportaciones de productos agrícolas, minerales y manufactureros, tanto que a finales de la guerra 83,5% de sus exportaciones se dirigían ya hacia el norte. Por ser un socio comercial estratégico de la primera potencia económica mundial, México aprovechó también de las importaciones de bienes de capital y de los flujos de capital financiero, muy raros en aquella época. En América del Sur, después de una larga historia de rivalidad por la hegemonía sub-continental, Argentina y Brasil se acercaron firmando un acuerdo bilateral. Aunque el Plan Pinedo, un ambicioso proyecto integrador que llevaba el nombre del Ministro de Finanzas argentino no fuera aprobado, las corrientes comerciales se desarrollaron rápidamente. Por ejemplo en 1945, 12 % de las exportaciones brasileñas se dirigían hacia Argentina y más notablemente el 43% de estas eran productos industriales. Entre estas consecuencias del conflicto mundial se encuentran las semillas° del TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte) y del Mercosur (Mercado Común del Sur), los dos proyectos de integración regional más destacados de este fin de siglo.

### III- Progresos y problemas de la integración cepalina.

El fin del conflicto y la normalización de las relaciones comerciales internacionales desgastaron este primer movimiento espontáneo de integración. En los años cincuenta las economías latinoamericanas volvieron a recogerse en sí mismas por dos razones principales. Por un lado, el crecimiento del comercio intra-regional de los años cuarenta era debido principalmente al desvío de comercio°, es decir que se desarrolló porque los países centrales se habían retirado de los mercados mundiales dejando espacio a las exportaciones de los países de la región. Pero con la normalización comercial muchos países prefirieron antes volver a comprar a los países céntricos que a los socios latinoamericanos. Por otra parte, se generalizó la adopción de la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) que se acompañó con políticas comerciales proteccionistas en el marco de un modelo de desarrollo orientado "hacia adentro". Por ejemplo el mercado de automóviles, el más dinámico de la época, se desarrolló al amparo de altas barreras arancelarias y solamente en los países más grandes de la región.

A finales de los cincuenta, crecieron sin embargo la insatisfacción por el tamaño° reducido de los mercados nacionales y por la dependencia del comercio internacional de productos básicos. Así bajo el liderazgo intelectual de Raul Prebisch y de la CEPAL se planteó una nueva propuesta de integración económica latinoamericana. Para contrastar la dependencia de las exportaciones de productos primarios cuyos precios se deterioraban continuamente, la CEPAL proponía la integración de los mercados regionales destinados a fomentar la producción y la exportación de productos industriales. Coherentemente con el objetivo estratégico de la industrialización, la CEPAL proponía una protección común frente a los demás países en lugar de la mera protección nacional. En definitiva en la concepción cepalina la integración regional era una herramienta° para eliminar los aspectos más negativos de la ISI, es decir el aislamiento de los mercados nacionales demasiado

reducidos para lograr el nacimiento de una base industrial sólida y diversificada. Este proyecto apuntaba a una simple coordinación regional de las políticas económicas nacionales, por lo que se diferencia netamente de los ambiciosos proyectos de integración política del siglo XIX.

En la década de los sesenta, las ideas de la CEPAL encontraron un entorno internacional favorable para el lanzamiento de un ambicioso proyecto de integración comercial sub-continental. Los países europeos habían creado la Comunidad Económica Europea, los norteamericanos cuyas relaciones con América Latina se habían deteriorado rápidamente después de la guerra, volvieron a ser favorables al proyecto de integración y a nivel multilateral los países subdesarrollados que pertenecían al GATT<sup>o</sup>, notablemente Brasil, obtuvieron el derecho de desviarse de la regla de la no discriminación en las relaciones comerciales internacionales, lo que les permitía la implementación de acuerdos de integración regional.

En 1960 fue firmado el Tratado de Montevideo que dio nacimiento a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), a la cual se adhirieron a lo largo de la década todos los países de Sudamérica y México<sup>2</sup>. En los primeros años de funcionamiento de la ALALC los gobiernos negociaron importantes rebajas arancelarias intra-regionales y fue creado un novedoso mecanismo de pagos que les permitía ahorrar<sup>o</sup> divisas internacionales y evitar los problemas de financiación de las balanzas de pagos. Gracias a esta arquitectura institucional la interdependencia comercial creció durante las décadas siguientes, por lo que el porcentaje de las exportaciones intra-regionales sobre el total pasó del 7,7% en 1960, al 9,9% en 1970 y al 13,6% en 1980. Además de este crecimiento generalizado del comercio regional, la multiplicación de los acuerdos bilaterales de complementación económica fomentó el crecimiento del intercambio de productos industriales. Sin embargo, a pesar de estos importantes logros en las primeras rondas de negociaciones, la ALALC no pudo alcanzar la meta prefijada, es decir la creación de una zona de libre comercio para 1973. En los años setenta el proceso de integración regional se estancó y entró en crisis.

Las razones del estancamiento del proceso de integración bajo la ALALC son a la vez políticas, económicas y estructurales. En las primeras rondas de negociaciones los países hicieron concesiones sobre productos que no tenían mucha importancia en su comercio. Pero a la hora de abordar los productos más sensibles la disponibilidad política para seguir otorgando<sup>o</sup> concesiones a los socios era muy baja y fue evidente que la metodología institucional adoptada para lograr el objetivo de una liberalización total del comercio regional era demasiado ambiciosa. Además, a finales de los años setenta muchos países habían caído bajo las dictaduras de los militares los cuales no tenían ningún interés en el acercamiento con sus vecinos. Por otra parte a pesar de que el mecanismo de la ALALC había permitido un desarrollo de las exportaciones industriales regionales, ni siquiera los países más grandes, inclusive Brasil, pudieron incrementar sensiblemente su

---

<sup>2</sup> Los socios fundadores fueron Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay. Colombia y Ecuador adhirieron en 1961, Venezuela en 1966 y Bolivia en 1967. Los países de América Central y del Caribe que se quedaron fuera representaban el 10% de la población y apenas 7% del PIB regional.

participación en el comercio mundial y el desequilibrio de las balanzas comerciales seguía amenazando las economías de la región. Finalmente, el tratamiento especial otorgado a los países de menor desarrollo relativo, como Bolivia, Ecuador y Paraguay, no pudo hacer nada para cerrar las brechas° en el nivel de desarrollo entre los países. Para superar estas dificultades, bajo iniciativa mexicana fue creado en 1975 el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) en el que participan la mayoría de los países latinoamericanos y caribeños. El objetivo del SELA era la exploración de nuevos conceptos y metodologías de integración pero sus ideas encontraron poco respaldo° en los gobiernos de la región.

Fue sin embargo la crisis de la deuda la causa principal del colapso° del sistema de integración. En la década de los setenta los países de la región habían financiado los déficits de balanza comercial gracias a la expansión masiva de los créditos de los bancos comerciales internacionales, ellos mismos fuertemente alimentados por la disponibilidad de “petrodólares”. Pero después de la amenaza de suspensión de pagos de México, en agosto de 1982, la credibilidad de los países latinoamericanos cayó fuertemente y los bancos cortaron los flujos financieros hacia la región. Si en 1981 Latinoamérica había recibido flujos financieros netos equivalentes a 2% de PIB, en 1983 tuvo que desembolsar el equivalente del 6% del PIB. La crisis de la deuda reveló entonces las limitaciones del modelo de integración cepalino, es decir su escasa capacidad de generación de excedentes comerciales.

Dicho modelo de integración era fuertemente intensivo en importaciones extra-regionales de bienes de capital y de productos semi-elaborados y no permitió a los países latinoamericanos aumentar sus exportaciones industriales globales. Por lo que, a pesar del desarrollo de las exportaciones intra-regionales estos países no lograron eliminar el déficit comercial que tenían con el resto del mundo. La integración regional, propuesta por la CEPAL para resolver el problema de la dependencia de las exportaciones de productos primarios, falleció entonces en su principal objetivo. Así, cuando estuvo claro que la crisis de la deuda no era una crisis de liquidez a corto plazo, los gobiernos abandonaron los esfuerzos integracionistas y levantaron las barreras proteccionistas indiscriminadamente, inclusive contra los socios regionales. Esta vuelta al modelo de desarrollo “hacia adentro” desgastó entonces el programa de integración de inspiración cepalina. En un primer momento esta estrategia fue eficaz para reducir los desequilibrios comerciales de las balanzas de pagos. Pero los países de la región tenían que generar excedentes para seguir pagando los intereses sobre la deuda externa. Por esto a mediados de los ochenta aparece en América Latina un modelo de integración inspirado por una nueva estrategia de promoción de las exportaciones.

El clima de escasa disponibilidad en la cooperación regional de los años setenta se refleja bien en el nuevo Tratado de Montevideo de 1980 que transformó la ALALC en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). El Tratado de 1980 no impone ninguna obligación a los gobiernos sobre los plazos° y el alcance° de las concesiones a otorgar a los demás países, por lo que la meta de un mercado regional integrado es relegada a un objetivo a largo plazo. La ALADI, una institución todavía

activa, solo desempeña un importante papel de información y de racionalización de todos los proyectos de integración latinoamericanos. Sin embargo en 1982 con el estallido° de la crisis de la deuda los países de la región entraron en la “década perdida” y habrá que esperar los años noventa para que el tema de la integración vuelva a tener una alta prioridad en las agendas de las negociaciones internacionales.

### III Los nuevos proyectos de integración “abierta”

La crisis de la deuda reveló con fuerza la vulnerabilidad de las economías latinoamericanas y su fuerte exposición a los shocks externos y a los costos del ajuste. Para afrontar esta situación en los primeros años ochenta los gobiernos cambiaron radicalmente su ideología. Apoyándose en la doctrina económica neoclásica los dirigentes rechazaron el modelo de desarrollo “hacia adentro” y bajo la condicionalidad de las instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, adoptaron políticas económicas de corte neoliberal. En este marco teórico y político el regionalismo era visto como una opción estratégica irracional incompatible con las reformas unilaterales, pues el objetivo de las reformas era la promoción de las exportaciones y la inserción en la economía mundial.

Solo en la segunda mitad de los años ochenta el proyecto de integración regional se transformó y volvió a cobrar una importancia creciente en la agenda de los gobiernos de la región. La necesidad de obtener excedentes comerciales para financiar el pago de los intereses de la deuda planteó la question de la reducción de los costos de producción de las exportaciones. Para ser competitivos en los mercados mundiales los productores latinoamericanos tenían que abaratar° sus exportaciones. En la medida en que las exportaciones tenían un fuerte contenido de importaciones era necesario bajar los aranceles sobre los bienes intermedios importados. Esta lógica estuvo en la raíz de los programas de liberalización comercial unilaterales y del nuevo proyecto de regionalismo “abierto” apoyado por la Cepal en los años noventa.

En la análisis de la Cepal el problema principal de las economías de la region seguía siendo el mismo de los años sesenta, es decir la incapacidad a penetrar los mercados internacionales con productos industriales a fuerte contenido de valor agregado. Sin embargo la propuesta ahora es diferente. En el pasado la Cepal proponía políticas de industrialización basadas en la demanda interna y en los mercados regionales protegidos, hoy en día dicha institución propone políticas de desarrollo basadas en la oferta y en la reducción de los costos de producción de las mercancías destinadas a los mercados internacionales. En esta nueva formulación, el desarrollo de los mercados regionales sería una etapa intermedia previa a la penetración de los mercados mundiales. Coherentemente con esta nueva filosofía integracionista los proyectos regionales tienen que abarcar° todos los productos, inclusive la agricultura y los servicios, y tienen que ser lo mas “abiertos” posible, es decir menos proteccionistas. Solo así se puede conseguir el objetivo del abaratamiento de los factores de producción y del logro de la competitividad internacional. Hay que subrayar que en

este nuevo modelo el papel del estado es muy reducido, así que el proyecto integracionista descansa fuertemente sobre el sector privado y sobre la capacidad de regulación del mercado. Esto permite medir la distancia que separa la integración regional de los años noventa del proyecto cepalino de los años sesenta y aún más del proyecto bolivariano original.

El resurgimiento del proyecto de integración regional en América Latina después de la crisis fue inicialmente lento y difícil por razones a la vez políticas y económicas. Los gobiernos desconfiaban mucho de los vecinos y el peso de la deuda ponía en duda la posibilidad de financiar el aumento de las importaciones. Sin embargo, desde mediados de los ochenta, los programas de reducción de la deuda liberaron los recursos para destinar a las importaciones. Y a principio de los noventa el crecimiento de las exportaciones y la vuelta de los flujos financieros hacia la región latinoamericana permitieron una aceleración de las importaciones. El comercio intra-regional se desarrolló más rápidamente que el comercio extra-regional y a mediados de esta década se había recuperado el nivel de interdependencia comercial regional pre-crisis.

El Mercosur es el ejemplo más claro de la nueva concepción de la integración regional latinoamericana. Fuertemente impulsado por los presidentes democráticos Alfonsín (Argentina) y Sarney (Brasil), este proyecto evolucionó fuertemente desde el primer acuerdo bilateral firmado en 1986. En los acuerdos bilaterales antecedentes del Mercosur, Argentina y Brasil adoptaron una estrategia defensiva y un enfoque sectorial. El objetivo principal era el incremento del comercio pero bajo la obligación de mantener un saldo comercial bilateral equilibrado y de minimizar los costos del ajuste sectorial. En 1990, bajo el liderazgo de los presidentes Menem (Argentina) y Collor (Brasil) el proyecto de integración se aceleró y cambió de naturaleza. En el marco de programas de reformas económicas liberales los dos nuevos presidentes firmaron el Acta de Buenos Aires que afirmaba el objetivo de crear una unión aduanera para 1995 y un mercado común a largo plazo. La innovación más importante fue que para lograr este objetivo se adoptó una metodología ofensiva de liberalización automática e irreversible y se abandonó el enfoque sectorial.

Frente a esta novedosa iniciativa Uruguay y Paraguay se acercaron al proyecto temiendo su marginalización de las corrientes comerciales regionales. Con la firma del Tratado de Asunción en marzo de 1991 fue lanzado el Mercosur, el cual efectivamente entró en función en 1995 entre los cuatro países del Cono Sur. A pesar de su nombre, el Mercosur es todavía una unión aduanera y una zona de libre comercio incompleta, pues algunos productos como el azúcar, las automóviles o las computadoras quedan todavía excluidos del régimen de libre circulación interna y de la política comercial común. Sin embargo desde su creación la interdependencia comercial entre los socios se ha incrementado muy rápidamente: en 1990 las exportaciones intra-regionales representaban 9% del total; en 1994 eran 18,6% del total.

A pesar de este extraordinario éxito comercial el Mercosur se sigue enfrentando a algunos desafíos. El primero es la necesidad de la coordinación de las políticas macroeconómicas. Los países no tienen un mecanismo para controlar los movimientos de las paridades monetarias lo que, afectando la competitividad de las exportaciones, puede desatar° fricciones políticas entre los socios regionales. La devaluación del real brasileño a principios de 1999 es un ejemplo de esta fuente de conflictos potenciales entre los países del bloque. Otro problema más estructural es conocido como la “Brasil-dependencia” pues Brasil domina fuertemente el Mercosur por su tamaño económico y su influencia política. En fin el desafío más importante es la capacidad de los países del Mercosur para penetrar los mercados mundiales. Es todavía demasiado temprano para evaluar este aspecto del Mercosur, sin embargo el éxito de este proyecto depende muy fuertemente de su capacidad para ser un banco de pruebas° para el desarrollo de las exportaciones al resto del mundo. Hasta la fecha los países del bloque pudieron financiar sus déficits comerciales gracias al flujo de inversiones extranjeras directas, principalmente atraídas por los programas de privatización. En el futuro las privatizaciones generarán entradas financieras decrecientes y la capacidad de reequilibrar las cuentas externas descansará en las exportaciones extra-regionales.

Además de impulsar este novedoso bloque comercial, la nueva filosofía de la integración “abierta” contribuyó a la reactivación de otros esquemas de integración regionales que se habían estancado en los años ochenta. El Mercado Común Centroamericano (MCCA) y el Pacto Andino habían sido creados en los años sesenta por los países menos desarrollados de la región que querían ir más allá de la simple integración comercial propuesta por la ALALC.

El MCCA había sido en la década de los sesenta un ejemplo para muchos países en desarrollo pero no pudo sobrevivir a la crisis económica y política que sacudió° la región durante los años ochenta. Durante la “década perdida” varios factores se oponían a la recuperación de este esquema de integración. A nivel político las tensiones entre el gobierno sandinista de Nicaragua y los otros países bloqueaban la recuperación de las relaciones de diplomacia económica. Igualmente las instituciones financieras multilaterales y el gobierno de los Estados Unidos no querían estimular ninguna iniciativa que pudiese ser interpretada como un apoyo al régimen sandinista. En fin, a nivel económico, el mecanismo de pagos destinado a facilitar el financiamiento de las transacciones intra-regionales no funcionó por lo que el nivel de comercio regional quedó muy reducido.

Esta situación cambió con la Cumbre de Guatemala de 1990. En esta reunión los presidentes de la región aprovecharon del clima de cooperación fomentado por el Plan Arias, que había permitido la solución del conflicto en Nicaragua y renovaron su empeño en desarrollar el MCCA. Honduras que había salido del bloque después de la guerra con El Salvador volvió a acercarse al proyecto de integración y por primera vez el comercio agrícola fue incluido en el programa de liberalización comercial regional. La inclusión del comercio agrícola en el MCCA es sumamente importante pues de esto depende la repartición equitativa de las ganancias del comercio entre los países más

desarrollados, como El Salvador y Guatemala y los de menor desarrollo relativo como Honduras y Nicaragua.

Los resultados de la reactivación del MCCA son relativos. A nivel comercial el nivel de interdependencia aumentó fuertemente y en 1993 se había ya recuperado el nivel de 1980. Los países centroamericanos también encontraron un acuerdo para el establecimiento de una política arancelaria común, pero esta encuentra muchas dificultades en su puesta en marcha. El MCCA sigue sin embargo experimentando problemas difíciles de superar. El comercio intra-regional no se puede desarrollar lo suficiente a causa de las barreras para-arancelarias<sup>o</sup> que los gobiernos no llegan a reducir. También la estructura del comercio intra-regional es muy distinta de la del comercio extra-regional por lo que el MCCA no parece ser un instrumento eficaz para modificar la inserción de los países centroamericanos en la economía mundial. Pero los problemas políticos son los más preocupantes. Las instituciones del MCCA siguen siendo muy débiles y Costa Rica el país más dinámico de la región no quiere adelantar en el proceso de integración hacia la constitución de un mercado común completo. Su oposición a la libre circulación de los trabajadores y su tendencia a firmar acuerdos de libre comercio con otros países es una importante fuente de debilidad para el MCCA.

La historia de la reactivación del Pacto Andino es aún menos alentadora<sup>o</sup>. A pesar de que los países andinos no sufrieron una crisis política tan importante como los países centroamericanos, en lo económico la crisis de la deuda destruyó completamente la dinámica de integración. Fue solo en 1987 que los países de la región volvieron al proyecto de integración mediante la adopción del Protocolo de Quito. Luego el Pacto Andino se transformó en la Comunidad Andina y en esta ocasión los gobiernos de la región reafirmaron su intención de progresar en la construcción de una unión aduanera y adoptaron una filosofía de la integración más abierta en particular aboliendo la disciplina hostil a las inversiones extranjeras directas.

Sin embargo la Comunidad Andina sigue siendo travesada por tensiones muy importantes entre los socios. Los países tienen un nivel de desarrollo muy desigual lo que afecta negativamente al comercio intra-regional. Colombia y Venezuela los dos países más ricos de la región, dominan el comercio regional mientras que Ecuador y Bolivia, los dos países más pobres, se quedan marginados con respecto a la dinámica de integración. Además de estas asimetrías económicas la Comunidad Andina sufre de un alto nivel de conflictualidad política entre los socios que amenaza constantemente el proceso de integración. Por ejemplo Perú suspendió su participación en el grupo en 1992 y Ecuador reconsideró su posición en 1995 después del conflicto fronterizo con Perú.

A causa de estas tensiones la Comunidad Andina solo pudo progresar tímidamente en el proceso de integración. Si bien el nivel de interdependencia comercial aumentó pasando del 4 % en 1990 al 9% en 1994, este permanece todavía muy bajo y el motor de la integración sigue siendo el eje<sup>o</sup> bilateral entre Colombia y Venezuela, que representa más de la mitad del comercio regional. Pero la

amenaza más importante al proyecto de integración andina son las fuerzas de desintegración de origen externas que se suman a las tensiones políticas internas. Colombia y Venezuela no satisfechas de los logros de la integración andina firmaron en 1994 un tratado de libre comercio con México conocido como el Grupo de los 3. En 1997 Bolivia se acercó al Mercosur logrando un status de país asociado. Desde 1998 Venezuela amenazó los socios de la Comunidad Andina de concluir un acuerdo individual con los países del Mercosur si la negociaciones bi-regionales no se adelantaban rápidamente. Esto hace que el proceso de integración andina es indudablemente el menos exitoso de la región.

En fin, para entender completamente las dinámicas de integración regional latinoamericanas hay que considerar el caso de México que entró en un área de libre comercio con Estados Unidos y Canadá firmando el TLCAN en 1993. Bajo la presidencia de Miguel de la Madrid (1982-1988) México fue uno de los primeros países de la región en adoptar un programa de reformas económicas liberales unilaterales. Dado que este país ya tenía un nivel de interdependencia comercial muy elevado con Estados Unidos, el problema del acceso al mercado estadounidense era prioritario. En la estrategia del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) el TLCAN representaba una doble oportunidad. En primer lugar aseguraba a los exportadores mexicanos el acceso al mercado de Estados Unidos evitando que subieran las represalias comerciales que los norteamericanos a menudo imponen a sus socios. Pero también, y aún mas importante, el TLCAN era una estrategia para hacer que las reformas unilaterales fueran irreversibles y para señalar a la comunidad internacional la nueva orientación liberal de la política económica mexicana.

Para los otros países latinoamericanos el ingreso de México en el TLCAN representa dos preocupaciones principales. Primero los países de la region que exportaban a Estados Unidos podían sufrir el desvío de su comercio. Es decir que países que aunque sean eficientes se encuentran desplazados por México que se beneficia de un acceso preferencial al mercado norteamericano. Es por ejemplo el caso de los países caribeños productores de textiles que no pueden cumplir con las reglas de origen<sup>o</sup> muy estrictas impuestas por el acuerdo de integración norteamericano. La segunda preocupación concierne el desvío de inversiones. Por consecuencia del TLCAN los inversionistas locales y extranjeros podrían delocalizar sus inversiones desde los otros países de la región hacia México para aprovechar del acceso privilegiado al mercado de Estados Unidos. En la fase actual del capitalismo internacional los países en desarrollo compiten fuertemente para atraer las inversiones de los países desarrollados y el desvío de inversiones es aún más preocupante del desvío de comercio.

La conclusión del TLCAN suscitó entonces reacciones muy distintas en los países de la región. Algunos países como Chile trataron de negociar directamente su ingreso en el TLCAN. Sin embargo esta estrategia no se concretó por la oposición de algunos sectores del Congreso de Estados Unidos a otorgar al Presidente la autoridad para negociar acuerdos comerciales regionales. Otros países como Bolivia, Costa Rica, Colombia y Venezuela negociaron acuerdos de libre comercio con México

que empezó a ser una puerta de entrada para acceder a los mercados de América del Norte. En fin Brasil y otros países de América del Sur adoptaron una estrategia defensiva y prefirieron profundizar sus relaciones comerciales alrededor del Mercosur antes de enfrentarse a una negociación con los Estados Unidos y los miembros del TLCAN.

#### IV - Conclusion

La análisis de la trayectoria de la idea y de la practica del regionalismo en el sub-continente latinoamericano permite subrayar la transformación que el proceso de integración subió a lo largo de las últimas décadas. Los procesos de integración regional de última generación apuntan a un objetivo de racionalización de las economías y son un medio para favorecer la inserción de los países latinoamericanos en la economía internacional mediante la reducción de los costos de producción. Coherentemente con esta orientación neoliberal los estados han reducido su papel en los procesos de integración y han dejado un lugar importante al sector privado. En términos economicos los resultados de los distintos esquemas de integración de la region son variados pero de manera general el regionalismo “abierto” de los años noventa parece ser exitoso.

Gracias a las reformas económicas y a la reactivación de los proyectos de integración, América Latina ha vuelto al centro del interés de la comunidad internacional. Este continente que había sido olvidado durante la “década perdida” es ahora una zona emergente a fuerte potencial de crecimiento, sumamente estratégica para la economía mundial. La señal más evidente de este cambio es el regreso masivo de los flujos financieros hacia la región desde principios de los noventa y bajo la forma de inversiones extranjeras directas. Ahora bien si esto permitió a los países de la región financiar sus déficits comerciales hay que subrayar que el regionalismo no pudo hacer nada para reducir el nivel de estos déficits. Asi que el viejo problema de la limitación externa sigue amenazando la estabilidad de las economías latinoamericanas.

El nuevo regionalismo podría ser un instrumento para resolver esta situación. Para conseguir la reducción de los desequilibrios comerciales los países latinoamericanos necesitan obtener el acceso a los mercados de los países centrales, Europa y Estados Unidos. En la medida en que la conformación de bloques económicos facilita las negociaciones internacionales, el nuevo regionalismo latinoamericano podría favorecer el acceso a los mercados desarrollados por los países de América Latina. Dos procesos son particularmente importantes en este sentido. La negociación para la constitución de una Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) impulsada por los Estados Unidos ha sido iniciada en 1998 en la Cumbre de Santiago a la cual participaron todos los países del hemisferio occidental con la excepción de Cuba. En esta negociación se van a enfrentar los intereses de Estados Unidos y de todos los bloques comerciales latinoamericanos, encabezados por el Mercosur. Con la Unión Europea las negociaciones están todavía atrasadas° y los distintos bloques latinoamericanos negocian separadamente. Sin embargo es probable que, después de la Cumbre de Río de Janeiro de 1999, en un futuro no muy lejano las negociaciones podran acelerarse

lo que permitiría a las economías de América Latina de acceder libremente también al mercado europeo.

Además de estos logros económicos que si se materializasen serían suficientes para afirmar el éxito del nuevo regionalismo latinoamericano, la conformación y el dinamismo de estos bloques podría también contribuir a la modificación del actual orden geopolítico internacional. Después del fin de la Guerra Fría vivimos en efecto en un mundo unipolar organizado alrededor de la potencia de un solo país, los Estados Unidos. La consolidación de los bloques regionales latinoamericanos podría contribuir notablemente al surgimiento de un mundo multirregional en el cual el poder económico y político sería repartido de manera más equitativa. Sin embargo para esto los países latinoamericanos tienen que seguir en sus esfuerzos integracionistas y superar los desafíos económicos, políticos y sociales planteados por la profundización de los actuales esquemas de integración.