

LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACIÓN

Nebis Acosta y Olga Arenas

El proceso de transformación que vive el mundo actual se viene dando en medio de un desarrollo intenso de internacionalización y reordenamiento de los principales mercados de bienes, servicios, capitales financieros y de globalización de la producción. Un mundo sin fronteras, en el que existe un libre flujo de conocimientos, bienes y capitales, donde el límite de las empresas para satisfacer sus necesidades de producción es el mundo, lo cual determina una nueva integración mundial. Este proceso avanza aceleradamente desde la década de los años ochenta, bajo el liderazgo de las grandes empresas transnacionales, con el apoyo subordinado y solidario de los Estados nacionales; un proceso que apunta hacia la modernización de todo el mundo, a través de la difusión y generalización de las nuevas tecnologías.

La actividad desplegada por las empresas transnacionales, en su afán de extender en el espacio económico internacional, los recursos científicos-tecnológicos de producción se dan por medio del reordenamiento de sus respectivas estructuras organizativas, con el fin de ampliar la escala de su heterogénea gama de actividades económicas (producción, comercialización, financiamiento, consumo etc.).

Este reordenamiento de las estructuras organizativas promovidas por las empresas transnacionales, obedece a un proceso cuyas raíces se remontan al surgimiento de la llamada "Revolución Científica-Tecnológica" y a la profunda innovación en la estructura de organización empresarial y de las relaciones de producción que dicho proceso suscitó y que no benefició en forma homogénea

a todos los países en cuyo seno se venía operando este proceso. En efecto, EEUU, a pesar de constituir el principal centro de poder, casi hegemónico, no se encontró en condiciones de adaptar a la innovación tecnológica su aparato físico e institucional, con la misma velocidad con que lo hizo Japón o Alemania. El resultado de ello fue la relativa pérdida de competitividad de los EEUU en el comercio internacional. En estas circunstancias, el modelo de la economía mundial estructurado en torno al gran núcleo de expansión conformado por la economía estadounidense, empezó a sufrir modificaciones que condujeron a que el sistema monocéntrico prevaleciente después de concluida la Segunda Guerra Mundial, empezara a ser sustituido por un sistema conformado por varios núcleos de poder económico que aspiraban también a ejercer influencia en la política internacional.¹

Este proceso de transformación científico-tecnológica, la debacle comunista -que pone fin a la guerra fría-, el surgimiento de movimientos democráticos, la unión de las dos Alemanias, el fortalecimiento de la C.E., son, entre otros hechos, los que han promovido el surgimiento y la consolidación de bloques económicos regionales

Hay que tener en cuenta que en esta configuración de bloques económicos regionales, donde la integración se erige como una condición de fundamental importancia en la búsqueda de un nuevo orden mundial, vienen jugando un papel transcendental los llamados centros de gravedad (EEUU, Japón, Alemania), países que ejercen un papel catalizador dentro de este proceso de globalización.

Esta tendencia hacia la conformación de bloques regionales y/o procesos de integración se acentúan a partir de 1988. Durante ese año la Comunidad Económica Europea (C.E.E.) confirmó su decisión de acelerar el proceso de unificación del mercado europeo, se firmó el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y EE.UU. (NAFTA); entró en vigor el nuevo Plan Quinquenal de Japón,

¹ MORALES ESPINOSA, Agustín. "El sector agroalimentario venezolano en el marco de los procesos de apertura e integración económica". Revista Indicadores Socioeconómicos. No. 9, U.C.V., Caracas, 1995, págs. 11 - 12.

que reafirmó la reorientación estratégica hacia la regionalización. Por supuesto, cada bloque ha encarado este proceso a partir de su propia situación y siguiendo modalidades o características diferentes. Así tenemos, para la CEE, hoy U.E., la constitución del mercado único, definido en el Acta Única Europea, suscrita en 1985, buscaba redinamizar el crecimiento y abordar el mercado mundial en mejores condiciones con el objetivo estratégico de revertir el retroceso experimentado por Europa Occidental en la producción y el comercio mundial. En este caso, el núcleo central del bloque es el proceso de integración, el cual ha sido el más desarrollado, al avanzar, mediante la creación de un gran mercado único, la Unión Europea (U.E.), expresión más avanzada de regionalización con regulación en el plano internacional y cuyas características más resaltantes han sido: su dinamismo y avance, al pasar de la fase de Libre Comercio a la Unión Económica; su estructura organizativa, eficiente y moderna le ha permitido convertirse en un proceso supranacional en que los Estados miembros ceden o transfieren una parte de los poderes que conforma su soberanía nacional a las Instituciones Comunes de la Unión. Por lo que es una peculiar forma de integración en la que coexisten los gobiernos nacionales y el gobierno común de las instituciones supranacionales. En lo que respecta al Bloque Asiático, aunque los procesos de regionalización apenas se encuentran en la fase de cooperación económica, como es el caso del APEC, ASEAN y el APSA, su impulso en los últimos años ha sido rápido y con pasos firmes hacia la constitución acelerada de un espacio de acumulación que consolida los vínculos entre las economías más dinámicas de la región -las nuevas economías industrializadas de la región: los llamados dragones y tigres asiáticos- , y apunta a la incorporación selectiva de nuevas áreas; además, ya está en el centro la discusión sobre la necesidad de sentar las bases de nuevas instancias de regulación de carácter regional.

Por otra parte, en Japón crecen corrientes que propugnan un rol político más importante de este país en el nuevo escenario internacional.

En el caso de América del Norte, el rasgo o característica central que definió la regionalización fue la defensa de las posiciones estadounidenses

amenazadas por la concurrencia internacional y la búsqueda de la reducción de la vulnerabilidad de este país en algunos planos como el energético.

El proceso de constitución del Bloque Americano tiene su inicio con la puesta en vigencia, el 1 de enero de 1989, del acuerdo entre EEUU y Canadá para crear una Zona de Libre Comercio entre ellos, en un período de diez años (NAFTA o TLC). Luego, el 27 de junio de 1990, es promulgada, por el Presidente George Bush, la llamada "Iniciativa para las Américas",¹ en la que propone la creación de una vasta zona de libre comercio y de cooperación económica, desde Alaska hasta la Tierra del Fuego, entre los países industrializados del Norte y las naciones en desarrollo del Sur, basada en los principios siguientes :

- Libertad Comercial.
- Condiciones favorables para las inversiones extranjeras productivas.
- Alivio de la deuda externa de los países latinoamericanos y caribeños, más allá de lo previsto en el Plan Brady.²

La ampliación de este espacio hacia todo el hemisferio se establece como objetivo a largo plazo, y con este fin, EE.UU. concierta acuerdos marcos con la mayor parte de los países latinoamericanos tanto de forma individual como en bloque, en los casos del MERCOSUR y del CARICOM.

Esta iniciativa, a principios de los noventa, recibe un nuevo impulso por parte del gobierno de Clinton, dada la acrecentada percepción en diversos círculos norteamericanos de la gradual pérdida de liderazgo internacional, en especial, lo económico; esto, aunado al fortalecimiento del Bloque Europeo, el impulso del Bloque Asiático y la reiterada preocupación por parte de los gobiernos de América Latina y del Caribe, por el hecho de que los problemas de la región estaban siendo desplazados hacia una posición de creciente

* Esta Iniciativa constituye en el fondo una visión modernizada del viejo planteamiento, hecho desde fines del siglo pasado, referido a la Doctrina Monroe.

² BOERSNER, Demetrio. "La Hora Internacional". Revista SIC, agosto de 1990, pág. 328.

marginalidad en la agenda internacional y en particular, en el orden de prioridades en la política externa estadounidense.

Con este propósito, Bill Clinton promueve la expansión del Tratado de Libre Comercio (T.L.C) hacia otros países del continente, es así como México firma, el 1 de Enero de 1994, y se constituye el "Tratado de Libre Comercio de América del Norte" (T.L.C.A.N.). Posteriormente, se celebra en Miami, los días 10 y 11 de diciembre de 1994, la llamada Cumbre de las Américas en la que se prevé el establecimiento de un solo mercado en el continente americano, a más tardar, en el año 2005, cuya extensión abarcaría desde Alaska (Canadá) hasta la Tierra del fuego (Argentina), el Área de Libre Comercio de las Américas (A.L.C.A.), así se eliminaría toda barrera o traba al comercio, y se establecería la prosperidad de la región a través de la integración económica, constituyéndose un Bloque Americano que le permitiría enfrentar a sus rivales europeos y asiáticos.

Esta integración se basará, según Clinton, en la expansión y armonización de los acuerdos bilaterales y multilaterales que ya existen en la región, en uno solo coherente, que abarque a las economías menos desarrolladas y en donde la O.E.A. y el B.I.D. serán movilizados para cooperar por el logro de dicho objetivo.

En diciembre de 1996 se celebró la XX Conferencia sobre América Latina y el Caribe, en la que se ratifica que la integración económica continental será prioridad primordial del gobierno de Bill Clinton, planteándose metas específicas, a más tardar, para mayo de 1997 y un calendario del proceso para su aprobación en la Segunda Cumbre de las Américas, por celebrarse en Chile en marzo de 1998.

Asimismo, frente a los desafíos presentes en la economía internacional, los países de América Latina y el Caribe están reactivando sus antiguos esquemas de integración regional y subregional, así como también van tras la búsqueda de nuevas asociaciones y redefiniciones de sus preferencias. Este proceso, además de haberse visto favorecido por la mayor afinidad política

entre los gobiernos democráticos, se facilita por las nuevas políticas de apertura comercial uniformes aplicadas en el continente y por el mayor consenso en torno de esas políticas. Ello explica, también, las características de los nuevos compromisos integradores, los cuales ya no se ven como una forma de sustituir importaciones en los mercados integrados, y dar un empuje al modelo de desarrollo de industrialización, vía sustitución de importaciones impuesta en América Latina, en la década de los años cincuenta y los sesenta, sino más bien como un medio para aumentar la competitividad con miras a aumentar las exportaciones e insertarnos en condiciones favorables a la economía globalizadora.

En ALADI, los países con más opción de liderar una recuperación del proceso de integración regional son México, Brasil y Argentina. Por su parte, México decidió firmar con EEUU y Canadá el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). En relación con Brasil y Argentina, estos países iniciaron en 1986 un proceso de integración subregional, que fue ampliado más tarde con el ingreso de Paraguay y Uruguay, a través del MERCOSUR, el cual fue creado en marzo de 1991, con el Tratado de la Asunción (Paraguay).

En este sentido, se reactivan los antiguos procesos de integración latinoamericanos. Así tenemos, por un lado, la reestructuración del GRUPO ANDINO al suscribirse en Perú, en marzo de 1996, el Protocolo de Trujillo, Tratado que modifica el Acuerdo de Cartagena conocido como Pacto Subregional Andino, el cual contiene el marco jurídico estructural y político que regirá el nuevo Sistema Andino de Integración y en él se establece que el Acuerdo no sólo tenga un aspecto económico, sino que sus objetivos sean mucho más amplios, orientados a constituir una Comunidad Andina que apunte hacia un proceso de integración subregional acelerado y profundo, acoplándola a los cambios que ha experimentado el mundo económico internacional cada día más globalizado. Este Protocolo introdujo numerosos cambios al Tratado original, no sólo de corte formal, como su nueva denominación "COMUNIDAD ANDINA", sino modificaciones de fondo, de corte institucional, como la creación de nuevos órganos y restauración de los existentes, con el fin de hacerla más

sólida políticamente y al mismo tiempo más flexible. Asimismo, se acordó, entre otros aspectos, enfatizar el rol de la inversión social; estrechar vínculos con la Unión Europea, apoyar la iniciativa del Área de Libre Comercio de las Américas (A.L.C.A.); la liberación comercial de los servicios, liberación de las inversiones extranjeras, etc. Sin embargo, estas reformas del Protocolo de Trujillo se vieron frenadas por la falta de voluntad peruana de atenerse a los compromisos pautados. Ello, restó credibilidad internacional a la Comunidad Andina, limitando sus posibilidades de acción dentro de un marco cohesionado. Ante las presiones recibidas por los demás miembros para que se definiera la situación de Perú, este país decide retirarse del Acuerdo, el 11 de abril de 1997. No obstante, los integrantes de la Comunidad Andina celebraron en Bolivia la IX Cumbre Presidencial de Sucre, en donde se señala de nuevo el relanzamiento de la Comunidad Andina y como objetivo, se planteó convertirlo en un proceso más ágil y de mayor coherencia política que le permita acelerar los acuerdos con Mercosur y la Unión Europea. Posteriormente, el 25 de junio de 1997, Perú decide reincorporarse a la Zona de Libre Comercio de la Comunidad Andina, comprometiéndose a liberar su comercio en forma gradual, a partir del 25 de agosto de 1997 y hasta el año 2005, fecha en la cual la desgravación será total. Su reincorporación fue, después de intensas negociaciones donde los miembros de la Comunidad Andina aceptaron respetar el arancel establecido por Perú, aspecto clave de su política económica y se admite su cronograma de reingreso gradual en la Zona de Libre Comercio. De esta forma, la Comunidad Andina busca ir en bloque a negociar un Acuerdo de Libre Comercio con el Mercosur.

Por otro lado, tenemos la expansión y la consolidación del MERCOSUR, proceso de integración que actualmente se encuentra en la etapa de la Unión Aduanera, caracterizada por que supone, además de la libre circulación de mercancías (eliminación de aranceles y demás trabas comerciales) entre los países miembros, el establecimiento de un arancel aduanero único, gestionado en forma común frente al resto del mundo (arancel externo común); bloque subregional que abarca una extensión geográfica de 12 millones de km² (60%

de Suramérica), con una población total de 203 millones de habitantes, cuenta con una fuerza de trabajo de 70 millones de trabajadores y su P.I.B. equivalente a la mitad de América Latina;³ comprende además a dos de los más importantes exportadores de la región suramericana.

Al contrario de los procesos de integración iniciados en América Latina, la iniciativa del MERCOSUR es un modelo de integración abierto, que emerge en una época de grandes transformaciones internacionales. La intensa competencia entre las empresas transnacionales del mundo ocasiona la globalización de los sistemas productivos, con lo cual se atienden las necesidades de ciertas tecnologías que para ser lucrativas exigen una dimensión del mercado cada vez mayor y de fuentes de abastecimiento diversificadas, y por lo tanto, de un mercado abierto. Es por ello, que este modelo de integración se suscribe desde un principio dentro de la actual política neoliberal con diferencia de los procesos de integración de los años cincuenta y sesenta como fue, por ejemplo, el GRUPO ANDINO, que se suscribió dentro de una política proteccionista, característica del modelo de desarrollo de industrialización vía sustitución de importaciones de aquellos momentos.

A estas iniciativas, Mercosur y Comunidad Andina, las dos más avanzadas dentro del proceso de integración latinoamericano, se añade un número creciente de acuerdos de cooperación económico-bilaterales, dirigidos a eliminar las barreras comerciales entre países latinoamericanos.

De allí que en el continente americano, durante esta era de globalización, se debaten, entre otras, las estrategias siguientes:

- Una en el Norte, el Tratado de Libre Comercio (T.L.C.), inspirado en el libre cambio, señalado como el polo de atracción económica más poderoso del planeta, pues éste incluye dos economías de altísimo poder comercial: EEUU y Canadá, y la presencia de México que le agrega un componente importante. Si bien es cierto que la Europa unida supera por el volumen de sus transacciones

³ RIVERA DE LA ROSA, Jesús. "Las condiciones actuales y futuras del desarrollo en América Latina y su incidencia en la economía mundial". Mimeo, pág. 12.

internacionales al TLC, ésta carece de la cohesión y fuerza que ya empieza a ostentar el polo de América del Norte. Este tratado presenta la posibilidad de ampliación hacia toda América con la denominada Área de Libre Comercio de las Américas (A.L.C.A.).

En este primer escenario se han dado opiniones a favor en el sentido de que es un privilegio tener acceso a un mercado más amplio y, por lo tanto, es una fuerte atracción para inversiones extranjeras. Aspecto que para muchos es más importante que el mismo aumento del comercio exterior. Se plantea que el ALCA puede representar, para un país pequeño, la posibilidad de ganar inversiones jamás imaginadas en otras condiciones y con un impacto que puede cambiar completamente la vida local. Sin embargo, este impacto puede ocasionar efectos negativos para el país en cuestión, puesto que los acuerdos comerciales de Libre Comercio que producen una fuerte competitividad, hacen bajar los salarios al permitir a las empresas producir en fábricas con empleados extranjeros, a menos que los trabajadores de cada país rebajen sus demandas salariales. Además, estos acuerdos originan un mayor poder de negociación de las corporaciones, al incrementar su movilidad laboral. En este sentido, se ha "generado un gran desencanto en un 43% de los trabajadores estadounidenses que señalan que el TLC ha tenido un impacto negativo en los EEUU, según lo revela una encuesta realizada por The Wall Street Journal y Nec News".⁴

Asimismo, la mayoría reconoce que el ALCA, si se concreta, será el bloque comercial más asimétrico del mundo, en el que se encontrarán países de grandes economías y muchos países con pequeñas economías; países de tamaño muy distintos y con diferencias de nivel de desarrollo gigantescos. Por ejemplo, "el salario promedio por hora en la industria de textiles de Toronto (Canadá) es de \$ 8,17 frente a \$ 0,47 en México".⁵ Según cifras del Banco Mundial, el P.I.B. regional de América Latina y el Caribe ronda en 1,3 millones de dólares, mientras que el P.I.B. de EE.UU. es de 6 billones de dólares cada

⁴ ECONOMÍA HOY. "EEUU desencantado con el Libre Comercio", 29 de abril de 1997.

⁵ FRAMBRES-BUXEDA "La integración subordinada en América Latina". Revista Nueva Sociedad, N° 133, Septiembre- Octubre, 1994. pag. 162.

año. En términos de P.I.B. per cápita, la diferencia es aún más pronunciada: con 23.240 dólares por año en 1992, el producto por habitante en EE.UU. era 9 veces más alto que los 2.690 dólares de América Latina. Esto es como lo señala el columnista Martín Walker: "Unir las dos economías es como poner a dormir a la latinoamericana en una misma cama con un elefante".⁶ De allí que, dadas estas grandes asimetrías entre las economías integrantes, se le considere una opción de tipo subordinada.

El XXV Consejo Latinoamericano de Trabajadores, celebrado en Guatemala, el 7 de abril de 1997, convocado por la CLAT,^{**} también se ha pronunciado en contra del ALCA, ya que señala que las economías de América Latina son "potencialmente" más complementarias con las de Europa que con las de EE.UU. "Rechaza la creación del ALCA por considerarlo un instrumento de 'mercaderes' que se limitan a las relaciones comerciales y postergan la integración regional, consideran que con Europa no existirá el hegemonismo en las relaciones como ocurre con EE.UU. y no se incrementaría ni reproduciría la dependencia económica de Latinoamérica".⁷ Asimismo, expresan que en la "Unión Europea, los países más poderosos ayudaron a los menos ricos, como España, Portugal y Grecia, a alcanzar un nivel de infraestructura y de industria compatible con la integración".⁸

- Una en el Sur, que responde a las iniciativas del MERCOSUR de establecer conversaciones con la COMUNIDAD ANDINA y otros países latinoamericanos, con el objeto de expandirse hacia toda América Latina. Un modelo de integración más cónsono con las características de los países integrantes que aunque haya diferencias de desarrollo no son tan abismales, un bloque regional latinoamericano que negocie con el bloque norteamericano. En este escenario se plantea una integración hemisférica no producida por la

⁶ MENDIBLE, Alejandro. "La cumbre de Miami: cambios para no cambiar". Revista SIC. Enero- Febrero, 1995 pag. 37-38.

^{**} Central Latinoamericana de Trabajadores, representa 22 millones de empleados de la región

⁷ EL UNIVERSAL. "Trabajadores prefieren integración con la Unión Europea". Caracas, 8/4/97.

⁸ ECONOMÍA HOY. "Competir en ALCA costará \$ 300.000 millones a Brasil". Caracas, 16 de mayo de 1995.

penetración y dominación de la economía más fuerte en las más débiles, sino por la convergencia negociada de entidades subregionales de peso y poder comparables. Éste sería el caso de la Integración Suramericana (ALCSA), que constituiría un interlocutor válido frente a Norteamérica, la Unión Europea y el Bloque Asiático, para lo cual se ha fijado una serie de reuniones por celebrarse en el presente año.

- El tercer escenario se refiere a lanzarse directamente cada país al mercado global, dando igual importancia a todas las regiones del mundo, es decir, una apertura hacia el conjunto de los mercados globales. Esta opción parece ser la menos conveniente debido a que los países latinoamericanos, al lanzarse individualmente al mercado global, pueden permanecer al margen de estos acuerdos de integración, con lo cual perderían poder de negociación para la apertura de los mercados de la región.

Hasta ahora, no se sabe cuál será la estrategia escogida por América Latina, pero un desafío importante de la región consistiría en compatibilizar los diversos acuerdos e iniciativas de integración, de tal forma de llegar a conformar una sola Zona Latinoamericana, porque es importante hacer notar los grandes intereses de EE.UU. por formar un bloque que le permita enfrentar al resto de los bloques y reconquistar la hegemonía que ostentaba en años anteriores. Por lo tanto, debemos salirle al paso, adelantar el ALCSA, debido a que dicho país está ejerciendo presiones con los gobiernos latinoamericanos, hasta tal punto de que en los actuales momentos adelanta conversaciones con MERCOSUR, con posibilidades de adherirse al TLC en diciembre del presente año, igualmente ocurre con la COMUNIDAD ANDINA y algunos países en forma individual como el caso de Chile y Perú.

Ahora bien, si los países de América Latina deciden incorporarse a un proceso de integración más amplio como el ALCA, necesariamente tendrían que introducir profundas reformas en sus economías para sanear los desequilibrios entre ellos y poder competir en igualdad de condiciones; de lo contrario, el proceso de integración podría ser irreversible. "Por ejemplo, la industria brasileña debería invertir \$ 300.000 millones hasta el año 2005 para estar en

condiciones mínimas de competir con el Norte en el ALCA y el esfuerzo será aún mayor en el resto de América Latina; tales inversiones son necesarias en máquinas, tecnologías, cambios de procesos, obras de infraestructuras y transporte, energía, telecomunicaciones y otros sectores."⁹

De allí que la integración latinoamericana y del Caribe solamente se justificaría si es concebida dentro de una política común entre los Estados nacionales, porque dada la estructura económica de los mismos, se corre el riesgo de que mientras más se intensifique la integración de la economía mundial, mayores serán los privilegios y, por ende, las injusticias sociales. En este sentido, Cepal, en un trabajo reciente, asevera que la integración puede contribuir para un modelo de desarrollo que impulse, de manera simultánea, el crecimiento y la equidad, si a la par de la ampliación horizontal de la demanda agregada que significa la integración de mercados, se sumara la ampliación vertical de la demanda derivada de la integración social en cada país.¹⁰

Por ello, es necesario, para solucionar las dificultades en un mundo globalizado, tomar en consideración también las decisiones internas y el crecimiento económico desde adentro. Es decir, no es posible instalar procesos sostenibles de desarrollo en el largo plazo sin consolidar los factores endógenos: asignación de recursos y distribución del ingreso, formación de capital, reformas institucionales (laborales, legislativas, educativas, etc.), y la incorporación de tecnologías para establecer sobre estas bases, relaciones más amplias y profundas dentro de un proceso de integración más global.

⁹ Idem.

¹⁰ CEPAL. "El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe" 1994; citado por Gastón Parra en "Transformación e Integración Económica en América Latina". CEELA, Maracaibo, 1997, pag. 112.