

La Integración Económica de América Latina

Hugo Esparza Valdivia*

El inicio / La iniciativa para las Américas / El momento presente.

Antecedentes

El periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial es para América Latina un momento importante en la formulación de proyectos de desarrollo industrial, en el marco de un proceso de sustitución de importaciones con propósitos evidentes de alejarse del modelo exportador basado en productos agropecuarios o mineros.

Dicha estrategia se enfrenta a los obstáculos de la concepción bipolar, resultado de la Guerra Fría, que impiden un financiamiento adecuado a la región por parte de los Estados Unidos, que enfatiza el aspecto geopolítico en el perfil de sus relaciones firmándose en 1947 el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) para defender a Latinoamérica de cualquier agresión externa y, posteriormente, como un corolario, en 1948 surge en Bogotá la Organización de los Estados Americanos (OEA).

Sin embargo, el enfoque económico en la problemática regional habría de consolidarse con la creación de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en 1948, con sede en Santiago, dentro del marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Dicha comisión haría escuela por el vigor de su argumentación al cuestionar los modelos de desarrollo económico propuestos para los países industrializados.

El inicio

Esta fase abarca desde el final de los años cuarenta hasta el último periodo de los sesenta, y se basa fundamentalmente en una concepción del papel

protagónico del Estado en el desarrollo de las condiciones propicias para lograr la industrialización, con base en un programa de sustitución de importaciones.

A esta tesis emergente se oponía la teoría ricardiana clásica de la ventaja comparativa en el comercio internacional "y su versión reformulada en la teoría de Hecksher Olin Samuelson, reinaba soberana cuando se firmaron los acuerdos de Bretton Woods y se debatió la creación de una organización del Comercio Internacional en 1945 1948"⁽¹⁾ que culminaría con la creación del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) en 1947.

La tesis cepalina sostenía que en el comercio internacional existían ciertas estructuras que condenaban a los países productores de bienes primarios al subdesarrollo por una evolución desfavorable en los términos del intercambio, por lo que se hacía necesario poner en duda que el comercio en sí mismo ofrecería los recursos necesarios para la industrialización.

La insuficiencia de los mercados internos en América Latina era consecuencia de la creciente concentración del ingreso, que llevaría en la década de los años cincuenta a la industrialización fundada en la sustitución secundaria de importaciones.

Para los Estados Unidos la solución al problema del crecimiento era el comercio, "trade not aid", y no lo que pedían algunos países, un "Plan Marshall Latinoamericano".

Para promover el desarrollo económico equilibrado de América Latina, con la progresiva industrialización del área y tecnificación de la agricultura, era necesario

* Aspirante a Investigador nacional de México (SEP).

1 Tussie, Diana, *Los países menos desarrollados y el sistema de comercio mundial. Un desafío al GATT*, Trad. de Eduardo L. Suárez, México, Edit. FCE, 1988, p. 32.

crear un régimen preferencial para el régimen de productos entre los países de la región y promover el crecimiento del comercio exterior.

Las etapas de integración se propusieron como sigue: Zona de Libre Comercio, Unión Aduanera, Mercado Común. El documento fue presentado a la VIII Reunión de CEPAL-ECLA, en mayo de 1959, en la capital de Panamá, junto con la recomendación de expertos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay sobre la zona de Libre Comercio. Las recomendaciones del Comité de Comercio sobre la necesidad de establecer un mercado común regional con todos los instrumentos económicos y financieros, fueron aprobadas por la citada Reunión y ratificadas posteriormente por el Consejo Económico y Social (ECOSOC) y por la Asamblea General de la ONU.

La Secretaría de CEPAL elaboró un anteproyecto del futuro Tratado de ALALC, sometiéndose a la consideración de los Gobiernos Latinoamericanos. Los expertos de Argentina, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, Perú y Uruguay elaboraron a principios de 1960 el texto final del tratado.

El 18 de febrero de 1960 fue firmado en Montevideo el Tratado de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio por Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay. En los años siguientes se adhirieron Colombia y Ecuador (1961); Venezuela (1966) y Bolivia (1967).

Los tres principios fundamentales del tratado eran:

- La reciprocidad en las concesiones,
- La gradualidad en el proceso de liberación, y
- El tratamiento incondicional e ilimitado de la nación más favorecida.

En Centroamérica se inicia en 1958 la formación del mercado común con el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica institucionalizado en 1960 por el Tratado General de Integración Económica de América Central, firmado por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Los órganos del Mercado Común de América Central son el Consejo Económico de los Ministros de Economía, el Comité Ejecutivo con un Secretariado y el Banco Centroamericano de la Integración Económica.

En 1960 surge el Banco Interamericano de Desarrollo, con sede en Washington, como una institución encargada de financiar proyectos en la región. Es también el periodo del programa denominado "Alianza para el Progreso" impulsado por los Estados Unidos, que pretendió la implantación de reformas agrarias, fiscales y de mejorar la distribución del ingreso en esta región.

En septiembre de 1966 fue establecida la Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA) por los gobiernos de Antigua, Barbados y Guyana, con base en un acuerdo llamado Tratado de Dickenson Bay, con objeto de establecer la unión aduanera de todas las posesiones británicas en el Caribe, de promover, expandir y diversificar el comercio entre los miembros, hacer equitativo el intercambio, liberarlos de restricciones mercantiles y procurar que el desarrollo económico se efectúe en forma rítmica.

La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio creada en esta década enmarcada en la práctica del crecimiento "hacia adentro", en la conveniencia de buscar acuerdos entre productores y consumidores para regular los mercados internacionales, se planteó un esquema de integración más rígido para constituir una zona de libre comercio en un plazo de doce años. Se concedieron una serie de preferencias intrazonales que paulatinamente fueron disminuyendo hasta que prácticamente se estancaron.

Son los años de gobiernos nacionalistas y con una mayor preocupación social como los de Velasco Alvarado en Perú, Allende en Chile, Perón en Argentina, Torres de Bolivia y Torrijos en Panamá. La imposibilidad de resolver problemas estructurales agravó las tensiones sociales, lo que desembocó en el establecimiento de gobiernos regidos por la doctrina de la seguridad nacional.

La idea de la integración quedó relegada a otro momento, dadas las circunstancias del entorno internacional, pero es importante señalar que se crearon espacios de comunicación y mecanismos de cooperación que posteriormente permitirían proseguir con los fines propuestos.

El esquema del "estado de bienestar" latinoamericano llegaba a su ocaso y en el horizonte se vislumbran las alternativas monetarista o neoliberal, y en una integración "informal" con un marcado énfasis en el bilateralismo.

El 4 de julio de 1973 la CARIFTA se transformó en el Mercado Común del Caribe (CARÍCOM), formado por 13 países angloparlantes: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Montserrat, San Cristóbal y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, y Trinidad y Tobago.

La CARICOM se orientó a remover las barreras que afectaban el comercio entre los países miembros y a establecer un arancel externo común frente a terceros países. Estos países dependen mayormente de sus exportaciones de productos tropicales -azúcar, banano, café y cacao-, que junto con la bauxita de Guyana y Jamaica y el petróleo de Trinidad y Tobago, son las

mayores fuentes de divisas de la región.

Las instituciones más destacadas de esta comunidad son el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC) fundado en 1970, en el que participan como accionistas países externos como Canadá, Reino Unido, Francia, México, Colombia y Venezuela. Asimismo destaca la Universidad de las Indias Occidentales con planteles en varios países miembros. Esta comunidad en realidad es una zona de libre comercio.⁽²⁾

El Sistema Económico Latinoamericano (SELA) fue propuesto en Lima el 15 de julio de 1974 por el presidente de México, Luis Echeverría. El 19 de marzo de 1975, en México, el presidente de este país y el de Venezuela, Carlos Andrés Pérez, firmaron un documento sobre el SELA como "un mecanismo pragmático y flexible, de concertación de intereses comunes de varios o de todos los países de América Latina".

La reunión constitutiva del SELA se celebró en Panamá del 31 de julio al 2 de agosto de 1975 y en ella tomaron parte Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Venezuela y Uruguay. El 17 de octubre los veinticinco países que integran el SELA eligieron como sede Venezuela.

En el Convenio constitutivo del SELA, firmado el 17 de octubre de 1975, se establecieron cinco objetivos del organismo:

1) Promover la cooperación regional con el fin de lograr un desarrollo integral autosostenido e independiente;

2) Apoyar los procesos de integración de la región y propiciar acciones coordinadas de éstos;

3) Promover la formulación y ejecución de programas y proyectos económicos y sociales de interés para los estados miembros;

4) Actuar como mecanismo de consulta y coordinación en Latinoamérica para formular posiciones y estrategias comunes entre terceros países y en organismos o foros internacionales, y

5) Propiciar... los medios para asegurar un trato preferente para los países de menor desarrollo relativo y medidas especiales para los de mercado limitado y para aquellos cuya condición mediterránea incide en su desarrollo.⁽³⁾

El 21 de agosto de 1980 se signa nuevamente en Montevideo el tratado del mismo nombre que crea la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), que sustituye a la ALALC, y que a diferencia de ella establece una duración indefinida con un objetivo a largo plazo del establecimiento de un mercado común latinoamericano sin estipular plazos. Este tratado como señala Rosenthal "se basa en los principios de pluralismo, flexibilidad, convergencia, tratamiento diferencial para las tres categorías de países que distingue, y multiplicidad de las formas de concertación que permite entre los países signatarios"⁽⁴⁾.

Se caracteriza, asimismo, por una postura menos rígida y dogmática, como un rechazo al esquema seguido hasta ese momento, y se desglosa en una serie de acuerdos regionales y sectoriales sin propósitos políticos.

Un resultado con poco peso político importante dentro del nuevo modelo lo constituye el acuerdo signado entre Brasil y Argentina en noviembre de 1988, y aprobado sin problemas por sus respectivos poderes legislativos en agosto de 1989.

No obstante, sigue existiendo la incapacidad de resolver el problema entre soberanía e integración que tiene dos orígenes principales: el nacionalismo económico que tuvieron los proyectos industriales en América Latina y la falta de coherencia en las políticas de orden macroeconómico de cada país que se reflejan en el nivel sectorial⁽⁵⁾.

En las relaciones económicas internacionales se da en estos momentos un proceso paralelo entre la globalización y la formación de bloques regionales: "los instrumentos del GATT para fomentar el libre comercio, como las rondas de negociación, las cláusulas de la nación más favorecida y el principio de la reciprocidad, se han vuelto ineficaces ante los embates contra el multilateralismo".⁽⁶⁾

En los ochenta, la "década perdida" de América Latina ocupados sus gobiernos en resolver sus perentorios problemas internos, la integración quedó olvidada o en ocasiones fue más demagógica que real. "En 1989 el nivel de vida latinoamericano fue el mismo de hace 12 años, con una deuda externa

2 Sección Latinoamericana, "La CARICOM. Un esfuerzo de integración entre la adversidad geográfica y el pasado colonial", en *Comercio Exterior*, México, Banco Mexicano de Comercio Exterior (Bancomext), febrero de 1991, pp. 167-169.

3 "La Constitución del SELA", en *Comercio Exterior*, México, Bancomext, octubre de 1975, p. 431.

4 Rosenthal, Gert, "Treinta años de integración en América Latina", en *El Mercado de Valores*, México, Nacional Financiera, Año LI, abril 1, 1991, núm. 7, p. 17.

5 Tavares de Araujo Jr., José, "Integración Económica en América Latina del Norte y el Cono Sur", en *Comercio Exterior*, México, Banco Mexicano de Comercio Exterior, Vol. 40, núm. 8, Agosto de 1990, p. 743.

6 Bendesky, León y Sánchez, Fernando, "Procesos de Integración en América Latina: Mecanismos y obstáculos", en *Comercio Exterior*, México, Banco de Comercio Exterior, Vol. 40, núm. 7,

regional de 434 mil millones de dólares y una caída del salario real del 50%⁽⁷⁾, lo que refleja la magnitud del retroceso económico y social.

Dentro del esquema de crisis a nivel regional, fue necesaria la aplicación de fuertes medidas contraccionistas de reducción del gasto público, la privatización de empresas públicas y desregulación de servicios, así como la liberalización y apertura al comercio exterior con el propósito de fortalecer el sector exportador de las economías latinoamericanas y, de esta manera, impulsar la inversión extranjera.

No obstante sigue siendo evidente el peso fundamental en la relación económica con los Estados Unidos; le siguen con una diferencia importante Japón, la República Federal de Alemania, España y Canadá.⁽⁸⁾ Así mismo es de destacarse que "de 1960 a 1988 las cuatro mayores economías (Argentina, Brasil, México y Venezuela) representaron, en promedio, más del 75% del PIB total de la zona. Brasil por sí solo aporta más de 35% del PIB total, Argentina y Venezuela con alrededor de 9% cada uno y México con más del 20%."⁽²⁰⁾

La Iniciativa para las Américas

La Iniciativa para las Américas (*Enterprise for the American Initiative*) fue anunciada por el Presidente Bush el 27 de junio de 1990 y contiene propuestas para tres áreas: el comercio internacional, las inversiones extranjeras y la deuda externa⁽¹⁰⁾. Por medio de esta iniciativa se pretende crear una zona de Libre Comercio, que va desde Alaska hasta la Patagonia, como una respuesta de los Estados Unidos a la formación de otros bloques en el plano mundial y es -después de la Alianza para el progreso- el único esquema integral que ha presentado esta nación en sus relaciones hemisféricas. Con respecto al punto del comercio internacional se pretende la realización del acuerdo de libre comercio con los países latinoamericanos: el primero fue con México cuya negociación comenzó en 1990 y finalizó en 1992, dándose en 1993 la aprobación legislativa. Existen

7 Iglesias, Enrique, "El Banco Interamericano de Desarrollo en la próxima década", en *Comercio Exterior*, México, Banco Mexicano Comercio Exterior, Vol. 40 No. 7, julio de 1990, pp. 627-628.

8 Peñaloza Webb, Tomás, "Promesas y realidades de la integración económica latinoamericana", en *Comercio Exterior*, México, Banco Mexicano de Comercio Exterior, Vol. 40, No. 7, julio de 1990, p. 614.

9 Bendesky, León y Sánchez, Fernando, *Op. cit.*, pp. 625 y 626. ¹⁰CEPAL, "La iniciativa para las Américas: un examen inicial", en

10 *Comercio Exterior*, México, Banco Mexicano de Comercio Exterior, febrero de 1991, p. 207.

Existen también acuerdos marco con Bolivia, Colombia y Ecuador. Venezuela expresó su deseo de ser el segundo país en signar un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos.

Con respecto a la inversión extranjera, se han eliminado las restricciones que anteriormente señalaban las legislaciones latinoamericanas, subsistiendo únicamente aquellas que se refieren a sectores estratégicos o recursos naturales nacionalizados.

En el sector de la deuda externa se propone que América Latina y el Caribe reduzcan 12 mil millones de dólares su deuda pública con Estados Unidos.

Esta iniciativa plantea serias interrogantes en lo que se refiere a la Integración Económica en América Latina. Por una parte, ha sido evidente la incapacidad o falta de interés de los grandes países de la zona para impulsar con firmeza el proceso de integración y, por la otra, es también una posibilidad el que esta iniciativa acelere con el impulso de Estados Unidos un objetivo que lleva más de treinta años de inconcluso.

Uno de los posibles efectos es que se logre la estabilidad en el acceso de los productos latinoamericanos al estadounidense, que tiene un carácter preponderante en sus exportaciones.

El momento presente

El esfuerzo industrializador, a pesar de su magnitud, no ha podido superar la tendencia estructural en la composición del sector externo latinoamericano. Según un informe del Sistema Económico Latinoamericano, "los precios de los productos básicos constituyen aún el 80% de las exportaciones regionales"⁽¹¹⁾ Otra característica, es el poco valor incorporado a dichos bienes, esto es, la reducida transformación de que son objeto.

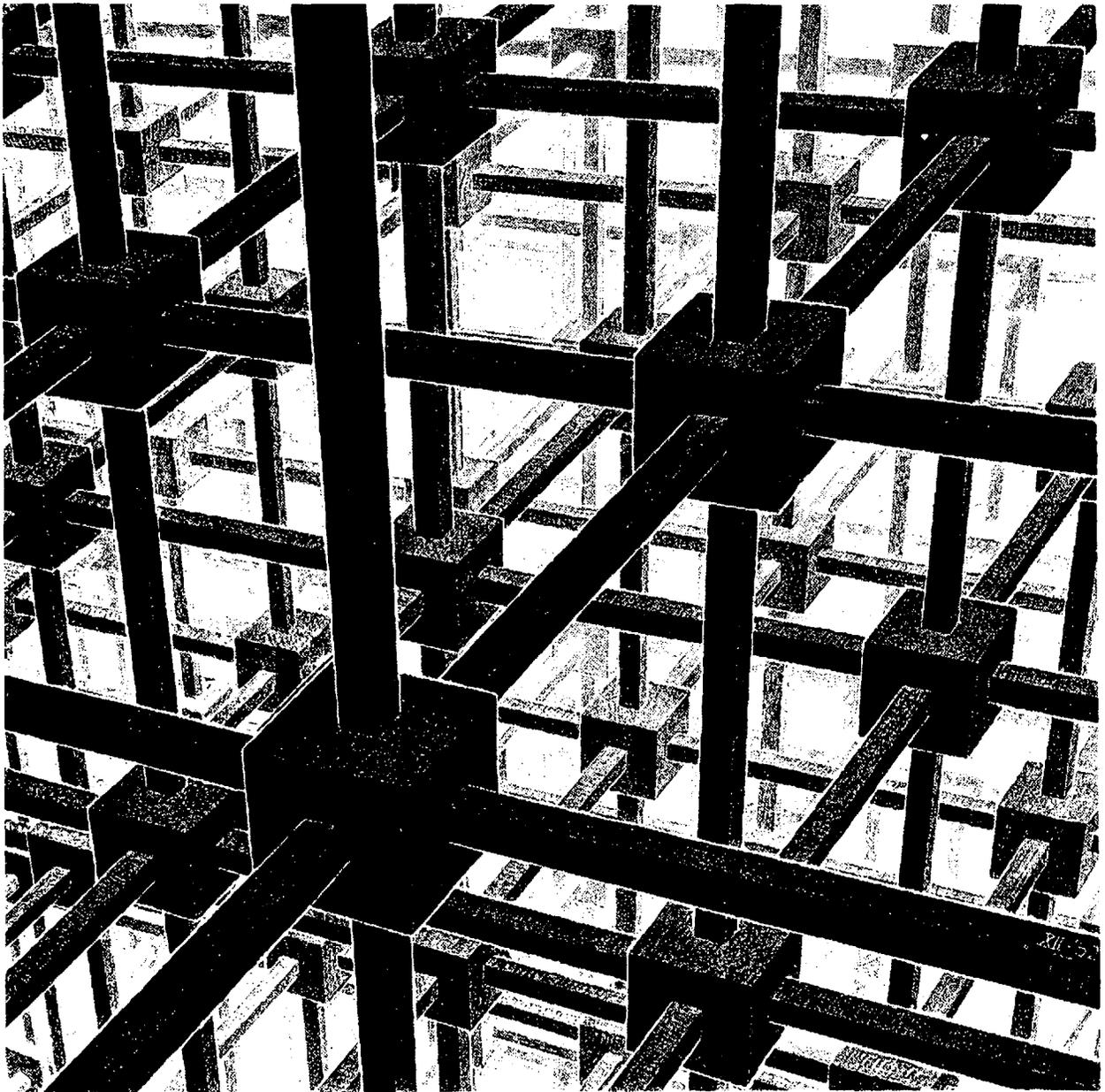
Existe una serie de males como la inflación, el déficit fiscal, la deuda externa y el deterioro social, que han sido combatidos aún cuando el ajuste para lograr estabilidad en ocasiones ha provocado desempleo y un desempeño de baja intensidad en la actividad económica. Para la ortodoxia del FMI los objetivos principales serían aumentar la proporción de las exportaciones en el PNB, devaluación y liberalización del comercio a fin de estimular las exportaciones y alentar la inversión privada en industrias competitivas; reducir el papel del Estado, tanto como regulador y productor directo: el estatismo ha de ceder su lugar a la privatización.

¹¹SELA, *América Latina en la economía Mundial: Problemas y Perspectivas*, México, Siglo XXI, 1987, p. 29.

La cuestión social es fundamental ya que el 25.5% de la población vivía por debajo de la línea de pobreza en 1990, y el número de pobres aumentó de 87 millones en 1985 a 108 millones en 1990. El sector moderno de la economía no es capaz de absorber la demanda de empleo. La urbanización es otro reto, dado que el 70% de la población latinoamericana vive en ciudades y los medios de comunicación masiva, particularmente la televisión, han difundido un estilo de vida que para la gran mayoría de los latinoamericanos es inalcanzable.⁽¹²⁾

Se ha llegado a la comprensión de la necesidad de establecer un equilibrio entre las fuerzas del mercado y la intervención estatal.

Aun cuando es importante el desarrollo de esquemas regionales como el Grupo de los Tres (México, Venezuela y Colombia); el pacto Andino (Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia), o el Mercosur (Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay), su influencia real es limitada. La mayoría de estos acuerdos sólo existen sobre el papel y hasta ahora han ejercido



12 Sagasti, Francisco R. y Alvarado, Gregorio, "América Latina en el nuevo orden mundial fracturado: perspectivas y estrategias", en *Comercio Exterior*, México, Bancomext, Vol. 42, núm. 12, p. 1108.

una leve influencia real en las relaciones interestatales.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte - NAFTA, por sus siglas en inglés-, constituye probablemente el único bloque regional que puede ejercer un efecto de arrastre y consolidación de los modelos de integración, sea porque se concrete la Iniciativa para las Américas, o bien por un fortalecimiento de otros esquemas de integración distintos, como pudiera ser el Mercosur.

La evolución del contexto internacional y sus consecuencias para América Latina dependerá de los resultados de la Ronda de Uruguay del GATT, del impacto del Mercado Único Europeo sobre el comercio con Latinoamérica, y del alcance del NAFTA y la posible materialización de la Iniciativa para las Américas.

Todas estas variables serán oportunidades para fortalecer los lazos de integración ante las cambiantes condiciones del mercado mundial.