

# Globalización de la regionalización en América Latina: un punto de vista alternativo

••••• ALFREDO GUERRA-BORGES\*

## INTRODUCCIÓN

La medianía en que los gobiernos colocaron a la integración latinoamericana en el decenio pasado ha cedido el paso a una fase de euforia. A juzgar por la multiplicidad de acuerdos de libre comercio que se han suscrito en años recientes, América Latina decidió finalmente derribar las barreras que fracturaron su economía y la debilitan frente al resto del mundo.

En realidad lo que ocurre es que ahora está muy extendida la convicción de que es posible superar la debilidad de las economías latinoamericanas si se abaten las barreras al intercambio con el resto del mundo, lo que marca la diferencia entre el pasado y el presente. En aquél la integración latinoamericana era un objetivo y el resultado era la participación en la economía mundial desde mejores posiciones de competencia. Ahora sucede a la inversa: el objetivo es el mundo y la apertura hacia América Latina es una consecuencia.

Diríase entonces que la meta de las políticas oficiales es globalizar la regionalización. Desde 1994 ya se cuenta con dos propuestas que apuntan en este sentido: el “regionalismo abierto en América Latina”, propuesto por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL),<sup>1</sup> parte de posiciones afines a la tradición neoclásica, según la cual la integración económica aumenta el bienestar pero no lo maximiza, pues el libre comercio no incluye a todos los países; por tanto, el objetivo debe ser una creciente integración a la economía mundial.<sup>2</sup> La otra propuesta

1. CEPAL, *El regionalismo abierto en América Latina. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago, Chile, 1994.

2. “Los beneficios de una mayor integración económica regional podrían ser significativos durante la transición hacia una mayor integración a la economía mundial”, Banco Mundial, *Trade Liberalization and Economic Integration in Central America*, Washinton, 1989, p. iv.

parte de posiciones de poder: el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).<sup>3</sup> Entre ambas propuestas no hay oposición: la primera es confluyente de la segunda.

## REGIONALISMO ABIERTO EN AMÉRICA LATINA

### El éxito, origen de un concepto

En torno a la propuesta de la CEPAL una breve digresión podría no ser superflua. El concepto de “región abierta” se enunció en 1980 como una aspiración con motivo de la creación del Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (CCEP) en Canberra, Australia. John Crawford, presidente de la reunión en esa ciudad, hizo notar más adelante que el concepto implicaba, ante todo, “lo que una comunidad del Pacífico no debía ser: debía ser no militar, no política y no excluyente, esto es, debía abrazar el regionalismo abierto”.<sup>4</sup>

Doce años más tarde, al celebrarse la IX Reunión del CCEP, que aprobó la Declaración de San Francisco, *El regionalismo abierto: un modelo del Pacífico para la cooperación económica mundial* y la *Declaración Complementaria*, sus integrantes reconocieron que “difícilmente se podía decir que estuviera com-

3. *Declaración de Principios*, aprobada por los jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre de las Américas, Miami, 11 de diciembre de 1994.

4. *San Francisco Declaration and Accompanying Statement*, reproducida en “A Declaration on Open Regionalism in the Pacific”, *California Management Review* (Reprint series), vol. 35, núm. 1, otoño de 1992.

\* Investigador titular del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

pleto el proceso de crear una región abierta”, pero comprobaron con satisfacción que se estaban aproximando a las condiciones económicas necesarias para crearla, a saber: el comercio y la inversión dentro de la región habían crecido más rápidamente que con el resto del mundo; el comercio internacional de bienes y servicios constituía una proporción creciente del producto nacional; las corrientes de inversión extranjera directa encontraban cada vez menos cortapisas, y los flujos de información y de cooperación en ciencia y tecnología eran cada vez más intensos, por mencionar algunas.<sup>5</sup>

Construcción tan sorprendente era imputable ante todo al éxito no menos asombroso de Japón y los países asiáticos de industrialización reciente (Corea, Hong Kong, Singapur y Taiwán), cuyo desarrollo, hoy día objeto de estudio y alabanza, tuvo lugar en condiciones y formas radicalmente diferentes, y hasta opuestas, a las que ha tenido la evolución de América Latina. Con el aval de ese éxito extraordinario, el concepto de regionalismo abierto fue introducido por la CEPAL en la estrategia de los países latinoamericanos, abriendo de esta manera el período de prueba por el que pasan históricamente todas las estrategias. La profunda discrepancia de los “modelos” de desarrollo en Asia y América Latina habrá de marcar los resultados.

## Definición y desacuerdos

La CEPAL define el regionalismo abierto en América Latina a partir de dos hechos: uno es la proliferación de convenios de comercio preferencial y de iniciativas para formar zonas de libre comercio, proceso que la Comisión identifica como “integración impulsada por políticas”. Otro es la “integración de hecho”, como resultado de la aplicación de políticas macroeconómicas y comerciales no preferenciales, es decir, que no discriminan el comercio con terceros países y que por tanto se aplican lo mismo en la relación con el resto del mundo que entre países latinoamericanos.

A partir de lo anterior, “se denomina ‘regionalismo abierto’ al proceso que surge de conciliar [...] la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general”.<sup>6</sup>

Tal definición suscita desacuerdos. Se aspira a conciliar resultados cuando éstos son discrepantes, pero las interdependencias creadas por los acuerdos de integración y por la liberalización comercial en general son resultados concurrentes. La diferencia, en todo caso, es que la interdependencia impulsada simplemente por la liberalización comercial en general se establece en lo fundamental con la economía internacional con apego al principio de las ventajas comparativas, pero el efecto hacia adentro, que también tiene lugar, es más aleatorio, menos sistémico.

Esto es menos de lo que es posible y deseable alcanzar. Los acuerdos de libre comercio que proliferan en años recientes como consecuencia de la liberalización comercial general utilizan

apenas una parte reducida de la capacidad creadora y dinamizadora de la competitividad que es dable esperar de un acuerdo de integración con voluntad de cambio sistémico.

¿Con qué fin hay que conciliar las interdependencias originadas en acuerdos de integración y en virtud de la liberalización comercial general? Según la CEPAL, “lo que se persigue con el regionalismo abierto es que las políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional y que las complementen”.<sup>7</sup>

Lo anterior también motiva desacuerdos. En primer lugar, no se percibe la razón para contraponer las políticas de integración con las que pretenden elevar la competitividad internacional, a menos que los excesos proteccionistas y el sesgo antiexportador del pasado se atribuyan a la integración, como un rasgo característico de la misma. Por su propia finalidad (ampliar los mercados para impulsar el desarrollo de la capacidad productiva, reducir costos mediante el aprovechamiento de las economías de escala y asimilar las nuevas tecnologías que éstas hacen posible), las políticas de integración no son incompatibles con las políticas para elevar la competitividad internacional, sino todo lo contrario.

En segundo lugar, constituye un supuesto reduccionista el argumento implícito en el texto citado de que la vía para garantizar la competitividad internacional es la liberalización comercial en general. Si el argumento no fuera éste, y por tanto se admitiera la premisa de que las políticas de integración tienen por objeto el desarrollo de una capacidad productiva eficiente y competitiva, que es el argumento central de la teoría de la integración económica que la CEPAL elaboró hace cuarenta años, entonces carecería de fundamento la finalidad que se asigna al regionalismo abierto en América Latina, pues no tendría sentido compatibilizar políticas cuyo resultado final es el mismo.

El acento en la liberalización comercial general se lleva al extremo cuando se asevera que ante el proteccionismo de los bloques económicos de todas maneras se justifica el regionalismo abierto “como la opción menos mala” (*sic*), pues al menos preservaría el mercado ampliado de los países latinoamericanos que suscriban acuerdos de libre comercio. Sin embargo, es poco convincente el argumento de que la política de liberalización unilateral no discriminatoria constituye un medio para preservar los mercados latinoamericanos frente a economías desarrolladas proteccionistas de gran agresividad comercial.<sup>8</sup>

Para concluir esta parte diríase que planteada la cuestión en los términos mencionados, es decir, circunscrita a la liberalización comercial, la disyuntiva polémica consiste en si la integración se aplica en un marco de políticas que no discriminan a terceros países o si entraña un componente de discriminación del resto del mundo. Ello para que maduren las inversiones apoyán-

7. *Ibid.*

8. La conclusión exitosa de la Ronda de Uruguay de negociaciones comerciales del GATT incrementará el comercio internacional y en relación con esto se anticipa que sacará a los países desarrollados de su prolongada recesión, pero al mismo tiempo “se abriga el temor de que sigan imperando fuertes sentimientos proteccionistas, especialmente en los países industrializados”. CEPAL, *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, Santiago, Chile, p. 43.

5. *San Francisco Declaration...*, *op. cit.*

6. CEPAL, *op. cit.*, p. 12.

dose en las preferencias y políticas adecuadas para que no sean sacrificadas desde su propio inicio por el mayor poder de competencia de las empresas transnacionales.

Si fuera el caso de conciliar la interdependencia nacida de acuerdos de carácter preferencial y la impulsada por la liberalización comercial en general, es ésta la que debe conciliarse con aquélla y no a la inversa. Pero el sentido general de la propuesta de la CEPAL apunta en la dirección contraria.

### El regionalismo abierto desde otra perspectiva

El concepto de regionalismo abierto es más rico en contenido y tiene un significado diferente si se le plantea en otros términos, como se hará más adelante. Pero antes es conveniente volver al origen del concepto de región abierta y tener en cuenta cómo fue que los países del Este y el Sudeste Asiático llegaron a coincidir con Estados Unidos y otros países de la Cuenca del Pacífico en la conveniencia de una región abierta. En otras palabras, cuál es el entorno global en que se inscriben los mencionados documentos de la IX Reunión del CCEP.

Hay que dejar asentadas dos observaciones iniciales. En primer lugar, para los países del Este y el Sudeste Asiático el regionalismo abierto no constituye un punto de partida sino de llegada, como se verá enseguida. En segundo lugar, hay que hacer una lectura cuidadosa de la Declaración de San Francisco y de la Declaración Complementaria teniendo presente que no es oro todo lo que brilla y que tanto Japón como los países de industrialización reciente y Estados Unidos no son economías todo lo abiertas que pareciera desprenderse de los textos. Las quejas intermitentes de Estados Unidos contra Japón obedecen a que este país mantiene restricciones para el acceso de mercancías y de inversiones extranjeras a su mercado. Estados Unidos, por su parte, tiene una de las economías más protegidas de la OCDE. Dicho lo anterior, en lo que sigue se reseña el camino recorrido.

En el punto de partida, el desarrollo económico de Japón y los países del Sudeste Asiático se promovió en abierta contraposición al libre funcionamiento del mercado, con políticas muy selectivas y proteccionistas, desoyendo el postulado clásico de las ventajas comparativas y sin aplicar políticas de integración económica regional. La red de vinculaciones e interdependencias regionales comenzó a construirse a partir del desplazamiento de las inversiones japonesas a los países del Sudeste Asiático, las cuales crearon desde el principio una capacidad productiva eficiente y competitiva por estar orientada a las exportaciones (estrategia opuesta a la seguida por las inversiones estadounidenses y europeas en América Latina, cuyo objetivo fueron los mercados altamente protegidos de ésta).

A su vez, cuando Corea, Hong Kong, Taiwán y Singapur alcanzaron un nivel de desarrollo que les permitió desbordarse hacia sus vecinos de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN por sus siglas en inglés), transfirieron a éstos recursos y tecnologías para concentrarse en otras de mayor complejidad, proceso que ha continuado de unos países a otros hasta el presente. Esta sucesión de oleadas de capital y tecnología es lo que comúnmente se conoce como el modelo del “vuelo de los ánsares”.

El punto de partida fue también una política de sustitución de importaciones, en lo que hay una similitud con América Latina, pero, a diferencia de ésta, en el Sudeste Asiático dicha política se apoyó fuertemente en los mercados internos, los cuales “tenían la ventaja fundamental de que la distribución del ingreso y la composición de la demanda en el período pertinente eran considerablemente menos desiguales que en América Latina, hasta el punto de mostrar pautas de distribución del ingreso por unidades familiares más análogas a las de los países capitalistas adelantados que a las del Tercer Mundo”.<sup>9</sup>

Las exportaciones iniciales se apoyaron en las ventajas comparativas y la imitación de productos, pero la industrialización que los ha convertido en gigantes comerciales se basó en políticas que insistieron en las industrias de elevada elasticidad-ingreso y, por tanto, de mayor dinamismo en el mercado internacional. Por ejemplo, 83% de las exportaciones de la República de Corea es de productos que han aumentado su participación en las importaciones de la OCDE (lo que es un indicador de “posicionamiento favorable”), al mismo tiempo que el propio país tiene una mayor participación en dichas importaciones (indicador de “eficiencia alta”).<sup>10</sup>

Justo cuando el Extremo Oriente alcanzó la posición de potencia industrial y exportadora, con Japón a la cabeza, un nuevo entorno global había emergido ya. En él la posibilidad de crecimiento ulterior requiere imperiosamente el acceso libre y garantizado a los mercados a fin de participar en el comercio de productos de alta tecnología. En esto residió el punto de convergencia con Estados Unidos y otros países de la Cuenca del Pacífico. Como se indica en los documentos de la IX Reunión del CCEP, “en el mundo de la posguerra fría, a medida que la importancia del poder económico desplaza al militar aumenta la creencia en que el comercio y las inversiones son necesarias para proteger y promover los intereses nacionales, especialmente ante la emergencia de nuevas cuestiones”.<sup>11</sup>

En este entorno se plantea llevar los acuerdos regionales a un nivel más alto, “con la esperanza de crear importantes oportunidades o con la creencia de que los acuerdos regionales pueden ser necesarios para promover el comercio y la inversión”. Ocurre, sin embargo, que a medida que se negocian los acuerdos, estos mismos dan motivo para suscribir otros a fin de que los anteriores puedan ser más eficaces. “En este nuevo entorno mundial las estrategias defensivas tenderán a ser más atractivas”, lo que dio pie a considerar que era justo el momento para alentar el carácter crecientemente abierto de la región. Al asumir el compromiso de apoyar el regionalismo abierto, el CCEP se guió no sólo por razones de prudencia, según se indica en la *Declaración Complementaria*, sino también por dos poderosas razo-

9. Christian Anglade y Carlos Fortin, “El papel del Estado en las opciones estratégicas de América Latina”, *Revista de la CEPAL*, núm. 31, 1987, p. 221.

10. CEPAL, *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, Santiago, Chile, 1992, p. 110. Los conceptos de eficiencia y posicionamiento se tomaron de la clasificación que hace la CEPAL en esta obra de los países y las mercancías, midiendo la competitividad por la variación de su presencia en el mercado de la OCDE.

11. *San Francisco Declaration...*, *op. cit.* Las citas siguientes también proceden de esta fuente.

nes más: una fue la oportunidad del compromiso. En la región como un todo (es decir, en la Cuenca del Pacífico) las exportaciones estaban creciendo a razón de dos veces la tasa de incremento del PIB, y por ello la necesidad de ingresar al mercado mundial crecía en forma paralela.

La segunda razón fue el liderazgo. “La oportunidad de la región para ponerse a la cabeza es única. La liberalización del comercio y la inversión no es un resultado, es un proceso”. Por tanto, se pensó que la aceptación del compromiso de ser una región abierta ayudaría a obtener apoyo para el esfuerzo sostenido que exige el establecimiento de un sistema global abierto, además de que mostraría la buena voluntad indispensable para las futuras negociaciones.

Tal es, en resumen, la historia del surgimiento de una idea, la del regionalismo abierto, propia, como lo que más, de un nuevo orden mundial al que debe acomodarse América Latina mediante políticas que le permitan superar sus rezagos, sus rigideces estructurales, su marginalidad comercial.

### Una nueva propuesta de regionalismo abierto en América Latina

A diferencia de los países del Sudeste Asiático, para América Latina el regionalismo abierto no constituye un punto de llegada sino de partida. No tenerlo presente entraña el riesgo de incurrir en falsas interpretaciones de la propuesta. Sin embargo, el concepto se ha difundido y goza de aceptación, por lo que es conveniente redefinirlo a fin de tener en cuenta tanto la circunstancia histórica y actual de América Latina como la experiencia internacional.

Aquí se sostiene que en las condiciones particulares de América Latina el regionalismo abierto consiste en profundizar los procesos de integración en el entorno específico de la globalización, a fin de lograr la mejor participación posible en todos los órdenes que ésta implica y elevar la calidad de vida de la población. Se trata, por tanto, de regionalizar la globalización. La permuta de los términos no es puramente formal sino que tiene por objeto destacar que sólo mediante el pleno desarrollo de los recursos internos de América Latina y un intenso esfuerzo sostenido de cambio estructural, sistémico en el más cabal sentido de la palabra, se estará en condiciones de operar una incorporación eficiente al nuevo orden mundial y conseguir que ésta beneficie a toda la población.

Los numerosos acuerdos de libre comercio suscritos en años recientes constituyen un avance importante respecto al pasado, pero es apenas un primer paso que cambiará a la región sólo en algunos aspectos, que por lo general no implicarán una transformación profunda del modelo productivo y competitivo que ha marginado comercialmente a América Latina.

En el punto de partida del regionalismo abierto América Latina presenta el siguiente cuadro de competitividad internacional:<sup>12</sup> en el grupo de competitividad “creciente”, en el cual au-

menta tanto la participación relativa de los países en el mercado de la OCDE como la de esos rubros en éste, sólo se encontraban México y la República Dominicana. “Estos mismos dos países son los únicos de ese grupo que muestran simultáneamente aumentos de la competitividad con una caída en el ingreso por habitante”;<sup>13</sup> es decir, aumentó la competitividad pero se deterioró la equidad.

En un segundo grupo de competitividad “creciente”, integrado por siete países que han aumentado su participación relativa, pero en rubros no dinámicos, clasificaron cuatro países latinoamericanos: Brasil, Costa Rica, Chile y Uruguay.

Por último, la mayor parte de los países latinoamericanos pertenece al grupo de competitividad “decreciente”, en el que se encuentran las economías que han perdido posiciones en el mercado de la OCDE o participan en éste en rubros no dinámicos o por ambas razones a la vez. La liberalización comercial en general, por su naturaleza pasiva y esencialmente receptiva de impulsos externos, tiene pocas posibilidades de cambiar esta situación en la forma radical que se precisa. Se ha dicho con razón que la competitividad tiene naturaleza sistémica, pero a fin de hacer explícito lo que en esta formulación queda implícito se podría decir en forma directa que es el cambio el que debe tener naturaleza y alcance sistémicos, a fin de lograr competitividad internacional, un ritmo aceptable de crecimiento y, sobre todo, hacer posible un tipo de desarrollo que no sea concentrador y excluyente, como el que hasta ahora ha conocido América Latina.

### EL ÁREA DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMÉRICAS

Aquí se considera la otra propuesta para globalizar la regionalización, cuyo antecedente es el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos suscrito en 1988, y que después, como un segundo paso, concluyó como Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

El tercer paso fue la reunión cumbre convocada por el presidente Clinton y que se celebró en Miami del 9 al 10 de diciembre de 1994. Ahí, los jefes de Estado y de gobierno de 34 países del hemisferio occidental resolvieron iniciar de inmediato el establecimiento del Área de Libre Comercio de las Américas, a fin de que empiece a funcionar en 2005.

En la Cumbre de las Américas los gobiernos manifestaron que el avance hacia la integración hemisférica se basará en los acuerdos ya establecidos. Textualmente se dijo: “Sobre la base de los acuerdos subregionales y bilaterales existentes ampliaremos y profundizaremos la integración económica hemisférica, haciéndolos más parecidos.”<sup>14</sup> En el mismo sentido se pronunció el 30 de junio de 1995 la reunión ministerial sobre comercio que tuvo lugar en Denver, Colorado, en la cual se decidió “comenzar inmediatamente un programa de trabajo para preparar el inicio de las negociaciones sobre el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), en la que se eliminarán progresivamente las barreras al comercio y la inversión”.<sup>15</sup>

12. CEPAL, *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, Santiago, Chile, 1992, pp. 105 y 108. La investigación comprendió 52 países.

13. *Ibid.*, p. 108.

14. Declaración de Principios de la Cumbre de las Américas.

15. Reunión ministerial sobre comercio, *Declaración conjunta*.



## Surgimiento del bloque occidental

El acuerdo de Miami significa dar paso a la constitución de lo que a justo título puede denominarse bloque occidental, cuyo nacimiento estaría en consonancia con la lógica que guió a Europa y Asia a formar sus respectivos bloques. El desplazamiento de la anterior hegemonía tecnológica de Estados Unidos ha dado origen a “un oligopolio mundial, heterogéneo y altamente inestable en el cual las empresas estadounidenses, japonesas y europeas luchan entre sí por colocarse a la cabeza”,<sup>16</sup> pero para ello es indispensable una alta concentración de recursos y esfuerzos.

De conformidad con lo anterior, la lógica de la constitución del *bloque occidental* sería la búsqueda de la supremacía en los mercados mundiales, pero las semejanzas en tal sentido no pueden ocultar una diferencia fundamental con los otros bloques. Estados Unidos seguirá siendo un participante muy extravertido y activo en diversas regiones, un *global player* al decir de algunos autores,<sup>17</sup> y no cabe esperar una creciente concentración de sus inversiones y comercio en América Latina como resultado de la creación del ALCA.

La razón para ello es que el libre comercio con América Latina sería una “adición” insuficiente a su capacidad para hacer frente al desafío de sus competidores. A este respecto Lester Thurow, del Instituto Tecnológico de Massachusetts, señaló: “Geográficamente el socio comercial natural de Estados Unidos, América Latina, es una región pobre y de escasa educación [...] Incluso si pudiera crearse un mercado común en América del Norte y del Sur, no ayudaría mucho a Estados Unidos.”<sup>18</sup>

No obstante, por poco que le ayuden (y ciertamente no es poco) Estados Unidos no puede desdeñar a los mercados latinoamericanos, aunque con ellos no se equipare a sus contrapartes de Europa y Asia. Algunos funcionarios estadounidenses “pronostican que para el año 2010, cinco años después de la fecha prevista para la puesta en marcha del ALCA, las exportaciones a América Latina y el Caribe habrán aumentado 190% hasta alcanzar 232 000 millones de dólares al año”.<sup>19</sup> Asentado lo anterior, en lo que sigue se examinan las perspectivas de creación del ALCA.

## La perspectiva desde Washington

La primera pregunta que cabe hacer es sobre el papel que se espera desempeñe el presidente Clinton. A primera vista la pregunta es ociosa, pues él convocó a la Cumbre de las Américas. Sin embargo, no es la firmeza de las posiciones de Clinton la que puede despertar más confianza, ni todo lo relativo al ALCA depende de la Casa Blanca: corresponde al Congreso estadouni-

dense aprobar los acuerdos comerciales que negocie el Ejecutivo, sobre todo si implican reducción o eliminación de gravámenes, que es lo usual.

Si, como apunta Hendrickson, uno de los problemas del presidente Clinton es “su aparente creencia en que la política exterior se puede construir con éxito mediante la suma de las demandas de los grupos internos de interés”,<sup>20</sup> uno puede preguntarse si la dinámica de esos grupos no replanteará en el futuro la oposición que encontró la aprobación del TLCAN.

El peligro de un resurgimiento de las oposiciones sigue presente. Quizás ello no se deba, o no exclusivamente, al temor de que la integración con países latinoamericanos genere pérdida de empleos en Estados Unidos, sino a que el libre comercio irrestricto aumenta las desigualdades de ingreso en el propio país (en el caso Estados Unidos), lo que agrava las tensiones sociales.

Diversos estudios han demostrado que la creciente apertura de la economía de Estados Unidos ha contribuido al incremento de la desigualdad de ingresos, y que el mayor impacto lo han resentido los empleados con menor nivel educativo. “Como consecuencia, los salarios de los menos altamente educados cayeron durante los ochenta, mientras los ingresos de los altamente educados crecieron”.<sup>21</sup>

Para Thurow, del Instituto Tecnológico de Massachusetts, la pérdida de empleos en Estados Unidos por efecto del TLCAN es desdeñable. El verdadero motivo de preocupación es que mientras el PIB real (es decir, corregido por la inflación) aumentó 27% de 1973 a 1992, el salario cayó 20% en el mismo período para 60% de los trabajadores masculinos comprendidos en los estratos inferiores de la escala salarial. No es sorprendente entonces, afirma este autor, que Ross Perot haya tenido eco en millones de trabajadores que culparon a los mexicanos por su frustración. “Estados Unidos—concluye Thurow—es ahora una economía del Primer Mundo con una grande y creciente economía del Tercer Mundo en su seno”.<sup>22</sup>

Se puede entonces concluir que la polarización del ingreso en Estados Unidos puede conspirar contra el ALCA, aunque no necesariamente contra acuerdos de libre comercio con países latinoamericanos que entrañen menos riesgos que el acuerdo hemisférico.

Menos hipotéticos son otros hechos como los siguientes. En primer lugar, el creciente nacionalismo económico que ahora también tiene aceptación en las filas del Partido Republicano, tradicionalmente inclinado en favor del libre comercio. Por tal razón, en el Congreso estadounidense no hay en la actualidad la misma disposición que pudo haber en el pasado en torno a la suscripción de acuerdos comerciales que signifiquen pérdidas de ingresos fiscales y el posible desplazamiento de empresas hacia otras regiones.

16. Dieter Ernst, “Tecnología y competencia global: el desafío futuro para las economías de reciente industrialización”, *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 16, Madrid, 1990, p. 20.

17. Alberto Fishlow y Stephen Haggard, *The United States and the Regionalization of the World Economy*, OCDE, París, 1992.

18. Lester Thurow, *La guerra del siglo XXI*, Javier Vergara Editor, Buenos Aires, 1992, p. 298.

19. SELA, *Más allá de la Cumbre de las Américas*, XXI Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, El Salvador, 1995, p. 8.

20. David C. Hendrickson, “The Recovery of Internationalism”, *Foreign Affairs*, vol. 73, núm. 5, Washington, 1995, p. 26.

21. Arthur MacEwan, “Technological Options and Free Trade Agreements”, *Science and Society*, vol. 59, núm. 1, Nueva York, 1995, pp. 23-24.

22. Lester Thurow, “An American Common Market”, *The Guardian Weekly/The Washington Post*, 21 de noviembre de 1993, citado por Leo Panitch, *Globalization and the State*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, México, 1994.



*La mayor parte de los países latinoamericanos pertenece al grupo de competitividad "decreciente", en el que se encuentran las economías que han perdido posiciones en el mercado de la OCDE o participan en éste en rubros no dinámicos o por ambas razones a la vez. La liberalización comercial en general, por su naturaleza pasiva y esencialmente receptiva de impulsos externos, tiene pocas posibilidades de cambiar esta situación en la forma radical que se precisa*

Sea por esta razón o por alguna otra, la negociación con Chile para ingresar al TLCAN se encuentra estancada, a pesar del compromiso explícito que el presidente Clinton asumió en la Cumbre de Miami. "Con la paralización del progreso en las negociaciones de libre comercio con Chile, el *momentum* de la Cumbre de las Américas se está perdiendo."<sup>23</sup>

La perspectiva de contar con socios hemisféricos que padecen de crisis recurrentes tampoco se desestima en Estados Unidos, lo que alienta temores que la crisis de México no hizo más que reforzar. Por el contrario, en la Cuenca del Pacífico Estados Unidos encuentra economías muy dinámicas que no conocen la recesión desde hace muchos años. La indisposición a asumir los riesgos eventualmente podría favorecer que se ponderen las alternativas de asociación comercial en razón de la importancia de los mercados. A este respecto cabe señalar que en 1994 las exportaciones estadounidenses a Canadá, un país que cuenta con menos de 30 millones de habitantes, tuvieron un valor de 114 255 millones de dólares, en tanto que las destinadas a América Latina y el Caribe, cuya población asciende a 450 millones de personas, tuvieron un valor de 92 588 millones de dólares.<sup>24</sup>

Sin embargo, téngase en cuenta que de ese total 55% correspondió a México, que es parte del TLCAN. En otras palabras, en

1994 la exportación de Estados Unidos a América Latina y el Caribe, excluido México, ascendió 41 748 millones de dólares, lo que se compara desfavorablemente con las exportaciones estadounidenses a Corea, Hong Kong, Singapur y Taiwán, por un monto de 59 573 millones de dólares. La población de esos cuatro países es de 74 millones de habitantes. Por dondequiera que se vea las comparaciones no favorecen a América Latina.

Por último, no se puede dejar de mencionar que en 1994 Estados Unidos suscribió el compromiso de negociar la creación en 2010 de un área de libre comercio en la Cuenca del Pacífico y que hay indicios de que podría iniciar negociaciones con la Unión Europea con el mismo propósito. Lo anterior lleva a preguntarse si Estados Unidos está en capacidad de negociar simultáneamente en tantos frentes a la vez. La duda es razonable.

### **La perspectiva desde América Latina**

En la Declaración de Principios aprobada en la Cumbre de Miami los gobiernos se comprometieron a ampliar y profundizar los acuerdos de integración, "haciéndolos más parecidos". La situación plantea, a juicio de la CEPAL, numerosos problemas conceptuales: la compatibilidad de los acuerdos de integración y la globalización comercial, las condiciones para hacer converger los acuerdos existentes, la disyuntiva entre profundizar la integración latinoamericana y la hemisférica simultánea o consecutivamente, entre otros.<sup>25</sup>

23. "The Summit of the Americas: From Enthusiasm to Concern", editorial del embajador Phillip Hughes ante el Consejo de las Américas, *Summit of the Americas Monitor*, núm. 1, Latin American and Caribbean Center, Florida International University, enero-febrero de 1996, p. 4.

24. FMI, *Direction of Trade Statistics. Yearbook, 1995*. Las cifras son de exportación libre a bordo (FOB).

25. CEPAL, *Algunas reflexiones sobre la forma de abordar el tema del Área de Libre Comercio de las Américas*, Santiago, Chile, 1995.

El SELA, por su parte, señala que entre los países latinoamericanos no hay consenso en cuanto a la estrategia común para la consecución del ALCA: unos son de la opinión de que conviene fortalecer la integración regional como paso previo a la hemisférica; otros se inclinan por tener abiertas varias opciones y no comprometerse con un solo bloque; otros más tienden a otorgarle la más alta prioridad a la concreción del ALCA.<sup>26</sup>

Un aspecto importante que se debe considerar es la desigual situación de los países latinoamericanos para satisfacer el mínimo de condiciones para asumir los compromisos derivados de la integración hemisférica, tanto más que el principio rector de los acuerdos será la reciprocidad de las concesiones. Contrasta con esto último lo que dispone la Declaración aprobada en la Cumbre del Grupo de Cooperación Económica Asia-Pacífico, en la que se estipula que “el ritmo de instrumentación del acuerdo habrá de tomar en cuenta los distintos niveles de desarrollo económico existentes entre los países de la APEC”.

En el mismo orden de ideas, debe ser motivo de preocupación que algunos congresistas estadounidenses insistan en que el TLCAN constituye el piso y no el techo de los futuros esfuerzos en materia de liberalización comercial en el hemisferio. Si así fuera, los países latinoamericanos se verían sometidos a mayores tensiones, que al menos en algunos casos serían desastrosas.

Si el interés de Estados Unidos en la integración hemisférica se perdiera, o enfriara, no puede excluirse que de nuevo cobre actualidad la adhesión individual, caso por caso, de países latinoamericanos al TLCAN. Para Estados Unidos esta alternativa tiene varios atractivos, pues le permitiría una negociación selectiva de acuerdo con la importancia de su intercambio comercial.

Por otra parte, si la perspectiva de perder empleos o de diferenciar aún más los salarios u otros motivos sociales desalentaran en los medios estadounidenses la creación del ALCA, no puede excluirse que en dichos medios gane terreno la idea de aprovechar la apertura comercial de América Latina en años recientes, con la cual Estados Unidos ya tiene garantizado el acceso a los mercados de la región, al menos en gran parte.

En el futuro la medida antes citada puede ser aún mayor, y en tal caso Washington podría preguntarse si vale la pena enredarse en negociaciones para conseguir lo que ya se tiene de antemano.

Uno puede pensar –como en su tiempo lo pensaron Canadá y México en relación con Estados Unidos– que un tratado de libre comercio constituye una garantía contra posibles medidas unilaterales, arbitrarias e inesperadas, pero el temor que abrigaron esos países ante tal eventualidad no es equiparable al que podría tener Estados Unidos en relación con los países latinoamericanos.

Quizás todo esto sea una simplificación, pero no deja de tener sentido considerarla, dada la incertidumbre que rodea el futuro comportamiento de Estados Unidos. Sin embargo, lo más sensato parece ser admitir la hipótesis de trabajo de que el ALCA o cualquier otra forma de asociación comercial con América Latina será de interés para Washington en los años venideros. La región debería estar preparada para todas las eventualidades, pero ante todo para saber elegir la mejor opción.

26. SELA, *op. cit.*, p. 6.

## ¿Qué hacer con la integración latinoamericana?


Ante las decisiones tomadas uno podría preguntarse si el movimiento de regionalización latinoamericana, constituido por los distintos acuerdos de integración vigentes y en vías de negociación, debe paralizarse, o cuando menos moderar el paso, a fin de concentrarse en el objetivo hemisférico de Miami.

Sería un error hacerlo así. Antes bien, al parecer debería redoblar la disciplina en la ejecución de los acuerdos, a fin de que la creación y desarrollo de capacidad productiva y competitiva en el marco de los mismos pueda lograrse plenamente. Esto es, lo que ya se ha propuesto en la primera parte: profundizar la integración para obtener de ésta todos los beneficios y ventajas que la conjunción de las economías latinoamericanas les puede deparar para su pleno desarrollo y, obviamente, para las negociaciones comerciales.

Dos opiniones autorizadas se inclinan, asimismo, por esta alternativa. Luego de examinar las distintas opciones abiertas para alcanzar la zona de libre comercio hemisférica, el SELA manifiesta que “para América Latina y el Caribe en su conjunto el enfoque más adecuado parecería ser centrar la formación del ALCA en la consolidación y convergencia de los esquemas subregionales de integración existentes y la posterior confluencia de los mismos en el TLCAN”.<sup>27</sup>

Por su parte, Sidney Weintraub, en un trabajo escrito antes de la reunión de Miami, cuando la discusión giraba en torno a la Iniciativa para las Américas del entonces presidente Bush y estaban en curso las negociaciones del TLCAN, opinaba que “cada subregión debe decidir sus prioridades: si la integración subregional debe ser colocada en primer lugar o si la adhesión al TLCAN es más importante. Mi punto de vista es que la integración subregional será más importante en el largo plazo”.<sup>28</sup>

La decisión de constituir un área de libre comercio en el hemisferio occidental ha abierto un período muy intenso de reflexión y de acción. Son muchas las interrogantes sobre lo que cabe hacer en torno al ALCA, pero aún siguen sin plantearse las que debemos hacer acerca del cambio profundo que América Latina necesita para integrarse con dignidad al nuevo orden mundial. A menudo, quizás con excesiva frecuencia, el discurso se circunscribe a los progresos alcanzados en la esfera de la macroeconomía, ¿pero de veras se cree que América Latina puede entrar con pie firme al nuevo orden con más de cien millones de personas en estado de extrema pobreza?

Las vías que se han seguido hasta ahora para “globalizar” las economías latinoamericanas no han conseguido, y no lo harán en el futuro, una auténtica transformación productiva e institucional cuyos beneficios sean compartidos por toda la población. La profundización de los procesos de integración puede contribuir al cambio con sentido social, pero para ello es necesario que la sociedad civil tenga una amplia participación en la toma de decisiones. La integración es un asunto demasiado serio como para dejarlo exclusivamente en manos de los gobiernos. 

27. *Ibid.*, p. 10.

28. Sidney Weintraub, “Una Zona de Libre Comercio en el Hemisferio Occidental: el camino a recorrer”, en BID-CEPAL, *La liberalización del comercio en el Hemisferio Occidental*, Washington, 1995.