

Cooperación regional ante un mundo que se integra¹

Alfredo Guerra-Borges

En los últimos tiempos el tema de la integración económica ha cobrado inusitada relevancia. Aunque en el discurso político la integración ya había reaparecido en años recientes, lo que constituía una reconsideración de la desdeñosa actitud asumida en los años setenta, lo nuevo ahora es que el planteamiento se hace desde una perspectiva radicalmente distinta a la tradicional. De tal manera súbito ha sido el cambio de posiciones que hay lugar para preguntarse sobre sus motivaciones. Piénsese por un momento que se necesitaron diez años para que en el seno de la Asociación Latinoamericana de Integración se incrementara la preferencia arancelaria regional del 10% al 20%. Ningún gobierno cedía posiciones, aunque en el discurso oficial la integración fuera en todo momento un tema recurrente.

Ahora, por el contrario; en el presente año para ser más exactos, el lenguaje que se habla es de integración comercial a corto plazo. Colombia, México y Venezuela vienen explorando la posibilidad de suscribir un acuerdo de libre comercio. Chile y Venezuela firmaron el 11 de octubre recién pasado un memorándum de entendimiento que establece la fecha máxima del 31 de mayo de 1994 para la liberalización de su comercio bilateral. Argentina y Brasil decidieron el 6 de julio del año en curso el establecimiento de un mercado común entre ambos países, el cual deberá estar definitivamente conformado el 31 de diciembre de 1994. Uruguay y Paraguay se incorporarán al sistema de libre comercio argentino-brasileño. También Chile y México han suscrito un acuerdo marco para liberar en un plazo corto su comercio bilateral.

-
1. Disertación en la Academia Mexicana de Economía Política, noviembre 8, 1990. El autor es miembro de número de la Academia.

En resumen, un fantasma recorre América Latina: el fantasma de la integración.

A nuestro parecer, esta sucesión de acontecimientos trascendentales ha sido posible porque las condiciones para integrarse más han subyacido desde hace tiempo en la integración lograda en décadas anteriores. La crisis de los 80, que inicialmente desquició a todos los esquemas de integración de América Latina y el Caribe, finalmente dio un resultado contrario. Ante el agobio de la deuda externa, la agresión del proteccionismo de los países desarrollados, el éxito muy precario de las políticas de ajuste, cuando no su completo fracaso, y otros tantos motivos de frustración que se han acumulado, revelaron nuevamente la necesidad y la pertinencia de la integración latinoamericana.

Todo parece indicar que hay además otros motivos. La formación de grandes bloques económicos de países industriales no pasa por alto a los gobiernos latinoamericanos. El Acta de Buenos Aires para el establecimiento del Mercado Común argentino-brasileño, claramente alude en su primer considerando a "la evolución reciente de los acontecimientos internacionales, en especial la consolidación de los grandes espacios económicos, la globalización del escenario económico internacional y la importancia crucial de lograr una adecuada inserción económica internacional para nuestros países...".

Pero el principal detonante quizás ha sido la reciente propuesta del Presidente Bush de continentalizar la integración. La llamada "Iniciativa de las Américas" causó sorpresa y desconcierto, además de cierta expectación ante la posibilidad de una redefinición de la política comercial de los Estados Unidos, pero también colocó a la América Latina en la situación de tener que fijar posición ante una eventualidad inesperada. Es indudable que se tiene clara conciencia de las disparidades de todo orden existentes con los Estados Unidos. Si a eso se agrega una larga historia de frustraciones y desacuerdos en las relaciones comerciales con los Estados Unidos, podría suponerse que las recientes iniciativas latinoamericanas de integración apuntan a mejorar las posiciones de negociación con los Estados Unidos.

Con lo anterior en mente se abordará en esta disertación el tema de la integración regional en los dos planos en que hoy día se manifiesta: como respuesta a los desafíos y oportunidades que plantea el entorno internacional, y como estrategia que responde a imperativos internos de desarrollo.

El desafío del mundo Industrial

El rasgo más característico del escenario internacional es hoy día la

formación de grandes bloques económicos de los países industriales, que rivalizan entre sí. La formalización de estos bloques no constituye un movimiento hacia el libre comercio internacional sino hacia la regionalización de los mercados e inaugura una nueva fase de la satelización de las economías periféricas.

El regionalismo de los países desarrollados tiene profundas motivaciones y conduce a una redistribución mundial del poder económico y político. A su vez, este realineamiento está vinculado a la revolución de la ciencia y la tecnología modernas, en virtud de la cual se viene modificando radicalmente la estructura del comercio internacional y de la producción.

Los procesos de regionalización que están en curso tienen la particularidad de agrupar a países relativamente homogéneos. Se trata de países con un alto nivel de desarrollo industrial y una agricultura muy tecnificada; que tienen el más alto nivel de ingreso en el mundo, o están en vías de alcanzarlo en el curso de esta década; y entre los cuales se encuentran los países exportadores más importantes.

Se trata además de agrupaciones dentro de cuya relativa homogeneidad destacan los países que actualmente están remodelando la economía internacional de acuerdo a las necesidades de su superdesarrollo. En relación a esto último digamos de paso que es evidente que los procesos de cambio que están en curso en América Latina tienen la obvia finalidad de recaudar las economías latinoamericanas al nuevo entorno internacional y que la ideología que corresponde a las exigencias de este período de readecuación es el neoliberalismo.

La Europa del 92

Por lo que toca a la regionalización económica de Europa cabe distinguir dos dimensiones. Una es la llamada Europa del 92, que conforme el Acta Unica Europea suscrita en 1986 establecerá un mercado único (el mas grande del mundo) para el movimiento de las personas, las mercancías, los capitales y los servicios. La otra dimensión es la Europa exsocialista, cuya tendencia natural, en razón de la historia, de la economía y la política, será hacia una muy estrecha vinculación con la Europa del 92.

No está excluida la posibilidad de que en un futuro no muy lejano las economías de Europa Oriental y la Unión Soviética pasen a constituir de alguna manera una gigantesca agrupación de países que se extienda desde Lisboa a Vladivostok, pero aun cuando así no fuera ya ahora la transformación productiva de Europa Oriental, particularmente

la de la Unión Soviética, absorberá un volumen enorme de capitales, con lo que se estrecharán aun más las ya reducidas opciones de crédito internacional para América Latina. Adicionalmente, la ampliación del intercambio comercial y tecnológico entre las dos Europas, concentrará la atención de ambas. No obstante las declaraciones oficiales que lo niegan, en los hechos los problemas de América Latina tendrán muy bajo perfil en el escenario europeo.

Algunas consecuencias de la Europa del 92

No es posible predecir las consecuencias que tendrá para América Latina la formación del macromercado europeo, pero pueden adelantarse algunas hipótesis.²

Una posibilidad de signo positivo es que el ímpetu que imprimirá a las economías europeas el mercado único dinamice el comercio internacional y se abra así para América Latina una oportunidad de participación. En teoría todo dependerá entonces de la capacidad y la posibilidad de los países latinoamericanos para aprovechar las nuevas oportunidades comerciales, pero más adelante se verá que en los hechos esta hipótesis tiene importantes restricciones.

Una consecuencia sin duda favorable será la abolición de los controles de frontera y la eliminación de obstáculos técnicos al comercio. La importancia de lo primero radica en que los controles de frontera se utilizan hasta la fecha para aplicar las restricciones comerciales cuantitativas establecidas por cada país, en particular las restricciones al comercio de textiles y prendas de vestir regulado por el Acuerdo Multifibras. Es posible que en la Europa del 92 las restricciones nacionales se condensen en una restricción cuantitativa de ámbito comunitario, lo que favorecería las exportaciones latinoamericanas.

Por su parte, la eliminación de los obstáculos técnicos al comercio permitirá la libre circulación, no solo de las mercancías fabricadas en el territorio de la Comunidad, sino también de las que hayan sido importadas por los países miembros, cualquiera que sea el punto de ingreso al territorio aduanero comunitario. Esta medida favorecerá también las exportaciones latinoamericanas, pues las librerá del costo que implica hoy día satisfacer las normas técnicas de cada país.

Junto a lo anterior pueden formularse algunas hipótesis pesimistas.

-
2. Ver, entre otras fuentes, Luciano Berrocal, "Perspectiva 1992: El Mercado Único Europeo. Nuevo Desafío en las Relaciones Europa-América Latina?", en *Pensamiento Iberoamericano*, 15, Madrid, 1989; y Banco Mundial, *Informe del Desarrollo Mundial 1989*.

En primer lugar, el supuesto de que la Europa del 92 ampliará las oportunidades de exportación para América Latina contradice la tendencia que en años recientes han mostrado las exportaciones latinoamericanas al mercado europeo. Mientras en 1979 la Comunidad Económica Europea fue el destino del 31% de las exportaciones latinoamericanas, en 1988 ese porcentaje había caído al nivel de 21%.³

Lo anterior no puede extrañar, pues América Latina ha encontrado crecientes dificultades de acceso al mercado europeo, en particular por las barreras de la Política Agrícola de la Comunidad. Nada hace esperar por ahora que en el futuro se encontrará menos obstáculos.

Por el contrario, puede adelantarse la hipótesis de que el mercado único europeo provocará desequilibrios sociales internos y el resurgimiento del nacionalismo en las regiones que resulten desfavorablemente afectadas, lo que repercutirá en un incremento del proteccionismo en la Europa del 92.

De igual manera, es posible que tenga un impacto negativo en América Latina el nuevo reparto de los mercados internacionales entre Europa, Estados Unidos y el Japón, como lógica consecuencia del reforzamiento de la capacidad de negociación de la Europa del 92. De nuevo se podría pensar en el comercio de productos agrícolas, pues los precios altamente competitivos de las exportaciones agrícolas de la Comunidad por efecto de los subsidios han tenido como consecuencia que América Latina haya perdido hasta ahora una tercera parte de sus mercados⁴.

El convenio de libre comercio Canadá-Estados Unidos

El proceso de regionalización que despierta mayor interés en América Latina es el de los Estados Unidos y Canadá, cuyo Acuerdo de Libre Comercio se suscribió el 2 de junio de 1988. El Acuerdo, así como las circunstancias que lo originaron, aportan interesantes lecciones para América Latina.

Contrariamente a lo que su nombre indica, no se trata de un tratado cuyo objeto sea simplemente eliminar los derechos arancelarios para el comercio entre ambos países, pues el Acuerdo contiene disposiciones sobre muy diversos asuntos, entre otros, normas técnicas energía, in-

3. Mark B. Rosemberg, *The Changing Hemispheric Trade Environment: Opportunities and Challenges for Central America, Latin American and Caribbean Center*, Florida International University, 1990, p. 8 (mimiografía).

4. *Idem*.

industria automovilística, compras del sector público, inversión extranjera, servicios y otros más.

Los derechos arancelarios en su mayor parte serán eliminados por etapas a partir del quinto año de vigencia del Acuerdo, y hasta los diez años en el caso de los productos más sensibles. Por consiguiente, la zona de libre comercio se perfeccionará hasta 1988.

El Acuerdo de Libre Comercio no pone fin a los problemas en las relaciones de Estados Unidos-Canadá. Las áreas de conflicto son relativamente numerosas, pero la mención de unas pocas de ellas permitirá ilustrar el punto, y más adelante hacer algunas inferencias.

Una primera zona friccional es el de las inversiones extranjeras. Al suscribir el Acuerdo Canadá alojó sus regulaciones en esta materia, las cuales han sido tradicionalmente fuertes. Sin embargo, la parte norteamericana impugna la vigencia de substanciales restricciones canadienses a la inversión extranjera en el sector energético, lo mismo que en las llamadas "industrias culturales", que incluyen la prensa, el cine, la televisión, las editoriales y otros aspectos.

En particular son interesantes dos casos en que claramente se transgrede el principio de la ventaja comparativa, no obstante ser uno de los temas de mayor relevancia en la prédica neoliberal. De acuerdo a lo que manifiesta un funcionario del Departamento de Comercio de los Estados Unidos, "el Canadá tiende a concentrar sus subsidios en áreas donde piensan que tienen alguna ventaja competitiva",⁵ y se menciona como principales beneficiarios los productos de la madera y la minería.

El segundo caso es el del transporte marítimo. Hasta ahora tanto el Canadá como los Estados Unidos protegen su industria naviera mediante el requisito de que sus importaciones a través de puertos nacionales deben ser transportadas por barcos de la bandera del respectivo país. La industria naviera del Canadá es más eficiente que la norteamericana y no abriga temor a que se desmantele la protección que se le ha venido dando, pero los Estados Unidos se oponen a tal desmantelamiento precisamente por ser los menos eficientes.

En cuanto al comercio, una de las varias zonas de desacuerdo es la oposición de los Estados Unidos a dejar sin efecto las restricciones que pesan sobre los textiles canadienses, y a eliminar sus cuotas de

5. Ann Hughes, Commerce Department, citada por Patrick G. Marshall "North America Trade Pact: A Good Idea?", *Editorial Research Reports*, Washington, Congressional Quarterly Inc., 1989, p. 686.

importación azucarera. Pero lo que en particular afecta el comercio entre ambos países son los subsidios. En lo que respecta a la industria ninguno de los dos países puede eliminarlos mientras otros competidores (léase los europeos, el Japón o los países del sudeste asiático) subsidien a su propia industria. Por su parte, la producción agrícola de ambos países es ampliamente subsidiada, pero el Canadá se queja del alto nivel de los subsidios norteamericanos a la producción de trigo, cebada y avena, razón por la cual el Acuerdo autoriza a las partes canadienses a restringir sus importaciones de estos granos en tanto los subsidios norteamericanos no sean iguales o menores que los precios de sustentación del Canadá.

Impacto del Acuerdo Canadá-Estados Unidos en América Latina

En cuanto a las consecuencias para América Latina del Acuerdo de Libre Comercio de Canadá y Estados Unidos podrían hacerse las siguientes consideraciones preliminares.

En primer lugar, hay que hacerse una idea de la dimensión del bloque económico constituido. Se trata de dos países que tienen gran semejanza en sus patrones de consumo y sus niveles de ingreso. Tienen los dos un alto nivel de desarrollo industrial y sendas economías agrícolas de la mayor importancia en el comercio mundial. Estados Unidos y Canadá son además los dos mayores socios comerciales del mundo. Medido por sus exportaciones recíprocas en 1988, su intercambio alcanzó un total de \$US 151,223 millones, o sea, en ese año fue superior en 65% al intercambio de América Latina y el Caribe con los Estados Unidos⁶.

Es indudable entonces que la unificación de los mercados de Canadá y Estados Unidos aumentará su peso en la economía internacional, que es precisamente lo que se busca ante la creciente pérdida de terreno frente a Europa y el Japón.

Si el análisis de las consecuencias se hace desde una perspectiva restringida al comercio, el punto de partida puede ser la hipótesis bastante convencional de que el impulso que el Acuerdo imprima a las economías norteamericana y canadiense abrirá nuevas oportunidades de comercio para América Latina.

Tal hipótesis está sujeta a algunas restricciones. En lo referente a Canadá hay que decir que el mercado norteamericano constituye el destino del 75-80% de las exportaciones canadienses, y se puede

6. International Monetary Fund, *Direction of Trade Statistics. Yearbook*, 1989.

reforzará esta corriente. Si las cosas se ven desde el punto de vista de la demanda tampoco parece que América Latina pueda esperar un incremento sustantivo de las compras canadienses, pues los Estados Unidos son el principal proveedor del Canadá, y con mayor razón lo serán como resultado del Acuerdo de Libre Comercio.

Por otra parte, un análisis comparativo del comercio de América Latina con esos dos países, revela que en 1988 el comercio de la región con los Estados Unidos tuvo un valor total de \$US 91,582 millones, mientras que el comercio con el Canadá tuvo un valor de \$US 4,977 millones, lo que representa solamente un 5.4% del intercambio con los Estados Unidos.⁷ Por consiguiente, son los Estados Unidos, y no Canadá, el principal origen y destino del comercio de América Latina y el Caribe con el bloque del norte, y en consecuencia, podría concluirse que el impacto del Acuerdo será bastante moderado en lo tocante al comercio de Canadá con América Latina.

En lo que se refiere a la otra parte del Acuerdo (los Estados Unidos) cabe hacer las siguientes observaciones. En el período 1980-1989 el comercio de América Latina con los Estados Unidos muestra claramente dos fuertes tendencias. Una es que, en términos relativos, América Latina ha perdido importancia en el comercio exterior de los Estados Unidos⁸. Por consiguiente, se puede suponer que el crecimiento de la economía norteamericana por efecto del Acuerdo con Canadá, dará lugar a una expansión más que proporcional del comercio norteamericano hacia otras regiones, y menos intensa hacia América Latina.

Una segunda tendencia es hacia su creciente concentración en un número limitado de países, principalmente Brasil y México. Con estos dos países los Estados Unidos realizaron en 1980 el 47% de su comercio total con América latina, pero en 1979 esa participación se elevó a 61%. La tendencia a la concentración del comercio es aun mayor con México, país al que correspondió un poco más de la tercera parte del intercambio total de los Estados Unidos con América latina en 1980, pero ya para 1989 esa participación se elevó a casi la mitad⁹.

7. *Ibid.*

8. Sistema Económico Latinoamericano, *La situación Económica de los Estados Unidos y sus relaciones con América Latina y el Caribe*, Caracas, (SP/CL/XVI. O/Di N° 8), 1990. La información disponible indica que entre 1980 y 1989 las exportaciones de los Estados Unidos a la América Latina cayeron del 17.3 al 13.5 por ciento de su exportación total, y que las importaciones desde América Latina se redujeron del 15 al 12 por ciento de la importación total de los Estados Unidos.

9. SELA, *op. cit.*, p. 40.

Por consiguiente, si el Acuerdo de Libre Comercio con Canadá dinamiza a la economía norteamericana, lo más razonable es esperar que ese mayor dinamismo no se traducirá en un incremento significativo del comercio con América Latina sino, ante todo, en un reforzamiento de los vínculos económicos, y no solo comerciales, con México.

Por otra parte, si las importaciones latinoamericanas procedentes de los Estados Unidos siguieran incrementándose más aceleradamente que sus exportaciones a este país, como fue la tendencia en la década pasada, es de esperar que el crecimiento de la economía norteamericana se traduzca en una expansión de sus ventas a la región, lo que no aliviaría la penuria de reservas internacionales de América Latina, sino todo lo contrario.

Más allá de lo comercial

Lo anterior constituye una aproximación preliminar limitada al intercambio comercial, pero el problema debe ubicarse dentro de la perspectiva más amplia de la política comercial global de los Estados Unidos.

Ante todo, hay que tener en cuenta que el Acuerdo de Libre Comercio de Canadá y los Estados Unidos tiene un carácter defensivo frente a la Europa del 92. En este sentido, el Acuerdo no es más que un primer paso en la perspectiva de la formación de un bloque continental hegemonizado por los Estados Unidos.

Una primera versión de esta perspectiva la dio el Presidente Reagan cuando en 1985 al anunciar el inicio de las negociaciones con Canadá. El Sr. Reagan dijo entonces que el acuerdo a que se llegara sería el primer paso hacia la formación de un bloque comercial que comprendería, según sus palabras, "desde el Yukón hasta Yucatán". Cinco años más tarde el Presidente Bush anunció la "Iniciativa de las Américas", con lo cual se pasó a la definición hemisférica de la respuesta de Estados Unidos al desafío europeo.

Antes de pasar al examen de la mencionada Iniciativa es conveniente tener en cuenta algunos hechos en los que debe encuadrarse al discurso del Presidente Bush.

Ante todo está el hecho de que la política de comercio exterior de los Estados Unidos responde a la pérdida de competitividad y de liderazgo tecnológico frente a Europa y el Japón. Debido a lo anterior los Estados Unidos sufren enormes pérdidas en su balanza comercial, no obstante que ese país sigue siendo el más grande exportador del mundo.

Por otra parte, Estados Unidos enfrenta hoy día el formidable desafío de la Europa del 92 y del proceso de formación de un bloque económico en el Extremo oriente, hegemonizado por el Japón, al que pertenecerán algunos de los más importantes exportadores mundiales, como son la República de Corea, Taiwán, Singapur y Hong Kong.

Ante tales tendencias y desafíos la Administración norteamericana otorga creciente protección a los productores domésticos frente a la competencia extranjera y refuerza los mecanismos de represalia para el caso en que, a su juicio, se incurra en prácticas comerciales "no razonables, injustas y discriminatorias".

Ya en la Ley de Comercio de 1974 había tomado cuerpo esta política, pero la Ley Omnibus de Comercio y Competitividad, en vigor desde 1988, llevó las cosas mucho más lejos. La nueva ley extendió el ámbito de la negociación a las llamadas "nuevas áreas" (servicios, inversión extranjera y propiedad intelectual), así como a las políticas de compra gubernamentales y a la violación de derechos laborales.

Sobre ninguna de estas materias hay un cuerpo de normas internacionalmente aceptadas, lo que da origen a frecuentes conflictos tanto con los países industriales como con los de América Latina. La diferencia entre unos y otros es, obviamente, la fragilidad de la capacidad de contraataque latinoamericano.

Se puede anticipar, casi con completa certeza, que los temas indicados reaparecerán en los acuerdos que negocien los Estados Unidos con países de América Latina, sobre todo en las negociaciones con Argentina, Brasil y México, con los cuales ha habido periódicamente fuertes tensiones debido a la reserva de mercado para algunas industrias, a la legislación sobre inversiones extranjeras y sobre patentes, y otros asuntos más. Es necesario tener presente lo anterior, pues el temor a las represalias de los Estados Unidos, el temor al cierre del mercado norteamericano está detrás del interés que ha despertado en América Latina la posibilidad de llegar a acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos. Se busca estabilidad en las pautas de relacionamiento. Esa misma aspiración estuvo presente en la negociación del Acuerdo Canadá-Estados Unidos. En este caso, no obstante que una buena parte de las exportaciones canadienses tenía libre acceso al mercado de los Estados Unidos, en todo momento el gobierno y las empresas canadienses temieron que Washington cediera ante las presiones de los industriales norteamericanos e impusiera restricciones al intercambio.

Un rasgo esencial de la posición comercial de los Estados Unidos

es su elevado proteccionismo. A este respecto se ha hecho notar que una de las razones del Presidente Reagan para apoyar la iniciativa de libre comercio con Canadá, fue que "la formación de un bloque entre los dos mayores socios comerciales del planeta (Canadá y Estados Unidos) otorgaría credibilidad a la política externa de un gobierno caracterizado por la contradicción entre el discurso radical en favor del liberalismo y la práctica del más desmesurado proteccionismo observado en ese país en los últimos 40 años".¹⁰

Sobre este particular las perspectivas no son más alentadoras. Hay demasiados desacuerdos entre los grandes centros de poder mundial, por lo que no se puede anticipar un abatimiento del proteccionismo en los próximos años. Antes bien, si la Ronda Uruguay del GATT fracasara, que es lo más probable, el Presidente Bush anticipó ya, en su discurso ante la reunión anual del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, que el mundo presenciara una nueva escalada de proteccionismo¹¹. Es evidente que también en este caso la firma de un acuerdo de libre comercio tiene el atractivo de precaver a la América Latina de la aplicación de las medidas proteccionistas norteamericanas.

Por último, como trasfondo de la Iniciativa de las Américas está el hecho siguiente. No obstante que en términos relativos el comercio de Estados Unidos con América Latina ha tendido a perder importancia, pues ha ganado terreno el comercio con otras regiones, la crisis de los 80 puso de relieve la profunda interdependencia que existe entre Estados Unidos y América Latina. Esto, que es obvio desde la perspectiva latinoamericana, lo es también ahora para la parte norteamericana.

En efecto, es un hecho que la crisis de la deuda externa latinoamericana, al obligar a los países de la región a reducir drásticamente sus importaciones, ha tenido un efecto demoledor sobre la economía de los Estados Unidos. Se estima que este país ha perdido entre 50,000 y 130,000 millones de dólares por concepto de la caída de las exportaciones norteamericanas a la América Latina. Ello ha dado por resultado la pérdida de más de un millón de empleos en los Estados Unidos.

Por lo anterior, y ante el desafío de los bloques de Europa y del Extremo Oriente, para los Estados Unidos adquiere una importancia estratégica dominar el mercado latinoamericano. No es extraño, en

10. José Tavares de Araujo Jr., "Integración Económica en América del Norte y en el Cono Sur", *Comercio Exterior*, 8, México, 1990, p. 740.

11. *Excelsior*, México, 26 de septiembre 1990, p. 1 y 26, Sección A.

consecuencia, que el señor William Rodgers, antiguo Secretario del Departamento de Estado y actual Vicepresidente de Kissinger Associates, manifestara ante el Comité Económico Conjunto del Congreso norteamericano: "América Latina es ahora (...) más importante que durante la Guerra Fría".¹²

La Iniciativa de las Américas

En el cuadro de lo expuesto anteriormente se inserta la Iniciativa de las Américas. No es mucho lo que se sabe acerca de esta Iniciativa. Se cuenta hasta ahora solo con el discurso del Presidente Bush el 27 de junio de 1990 y con las declaraciones preliminares de algunos funcionarios norteamericanos.

Se sabe que la Iniciativa fue preparada con gran confidencialidad por un grupo reducido de funcionarios; no hubo reuniones interagenciales de la administración norteamericana para elaborar la nueva política; por tanto, no se han precisado muchos aspectos del plan presidencial sino hasta ahora se comienza a trabajar en éstos en las Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos. Debido a lo anterior tampoco se cuenta todavía con propuesta al Congreso de la Unión.

Sin embargo, el hecho de que haya sido el propio Presidente Bush el que hizo la declaración, y no uno de sus ministros, le confiere a la Iniciativa un gran respaldo político. De inmediato la Oficina del Representante Comercial se puso a trabajar, se concluyeron acuerdos-marco con Bolivia, Colombia y Ecuador para sentar las bases de futuras negociaciones, y se está trabajando en los diversos aspectos que se habrán de considerar en los acuerdos de libre comercio.

La iniciativa fue presentada en los siguientes términos por el Presidente Bush: "...Los tres pilares de nuestra Iniciativa son el comercio, la inversión y la deuda. Para expandir el comercio propongo que demos comienzo a un proceso de creación de una zona de libre comercio que abarque a todo el hemisferio. Con el propósito de incrementar la inversión, que adoptemos medidas encaminadas a promover el flujo de nuevo capital hacia la región, y para aliviar aún más la carga de la deuda, que adoptemos un nuevo enfoque con respecto al endeudamiento regional, con beneficios importantes para el medio ambiente".

No podemos en esta oportunidad extendernos al análisis de los tres pilares de la Iniciativa. El asunto es por si solo materia para otra disertación. Muy brevemente podría decirse lo siguiente:

12. Citado en: *La Iniciativa Bush para las Américas: Análisis Preliminar de la Secretaría Permanente del SELA*, 1990, p. 15.

El elemento trascendental de la propuesta es el relativo a la zona hemisférica de libre comercio. Ella sola ha abierto un nuevo capítulo en la historia de las relaciones con los Estados Unidos, en el curso de la cual, de igual manera que en el pasado, junto a las coincidencias habrán de manifestarse muchas contradicciones. Los otros dos pilares (los relativos a la inversión y la deuda) resultan de una pequeñez mezquina al comparárseles con los problemas a los que hacen referencia.

El tema de las inversiones para una América Latina descapitalizada es como hablar de forraje donde hay ganado flaco. Pero la oferta es extremadamente modesta. Se propone abrir una nueva línea de crédito para inversiones en el Banco Interamericano de Desarrollo, que tendría por objeto proveer asesoría técnica y respaldo financiero para la privatización de empresas públicas. Asimismo, se proyecta crear un fondo de inversiones, por el plazo de cinco años, al cual contribuirán los Estados Unidos con la suma de 100 millones de dólares anualmente, Japón aportaría otros 100 millones, y una suma igual la compartirían de alguna manera el Canadá y Europa. O sea, un aporte anual total de 300 millones de dólares, que es equivalente a lo que América Latina ha pagado en el período 1982/89 por servicio de la deuda externa en solo 4 días.

Pese a su modesta magnitud la constitución de este fondo es todavía muy incierta. En primer lugar, el Presidente Bush todavía no ha solicitado los fondos al Congreso norteamericano. En segundo lugar, cuando el Presidente Bush presentó la propuesta en la Reunión Cumbre realizada en julio pasado en Houston (Estados Unidos), ninguno de los Jefes de Estado participantes quiso asumir compromiso alguno. Esta fría renuencia contrasta con la celeridad con que los mismos países participantes en la Reunión Cumbre, junto a otros países industriales, decidieron aportar 12,000 millones de dólares para crear el Banco Europeo para la Construcción y el Desarrollo, destinado a proveer financiamiento a la Unión Soviética y los países de Europa Oriental.

Por lo que toca al pilar de la reducción de la deuda podría decirse que toda iniciativa para reducir su carga debe ser recibida con interés pero también en esta materia la propuesta es bastante discreta. No se aborda el tema de la deuda privada, sino solamente el de la deuda contraída por América Latina con el gobierno norteamericano, que asciende a un total de 12,000 millones de dólares. O sea, apenas el 3% de la deuda externa total de América Latina, que asciende a la

fecha a 417,000 millones de dólares, de acuerdo a las estimaciones del Banco Mundial.

Cualquiera que sea el alcance de las propuestas sobre inversión y deuda externa debe acogerlas América Latina con interés, en forma estrictamente pragmática, persiguiendo el objetivo de que se amplíen en lo posible y se adecuen de mejor manera a los intereses latinoamericanos. Sin embargo, lo que debe concentrar la atención latinoamericana es el elemento comercial de la Iniciativa de las Américas.

Hasta ahora la política de los Estados Unidos hacia América Latina ha estado dictada por razones de seguridad. Desde la terminación de la II Guerra Mundial hasta el año pasado el tema dominante fue la confrontación de los Estados Unidos y la Unión Soviética. Esto hoy día ya es tema para historiadores. Ahora son razones económicas (la carrera por el liderazgo comercial y tecnológico mundial con Europa y el Japón) las que han inspirado el cambio más trascendental que podía esperarse de la política comercial norteamericana hacia América Latina.

Al subrayarlo nos anima el propósito de subrayar igualmente la elevada responsabilidad de los gobiernos latinoamericanos de prepararse a fondo para las negociaciones con los Estados Unidos. Hasta ahora ha habido mucha inquietud por interpretar lo que quiso decir el Presidente Bush. Nos parece que esta tarde hay que dejarla a sus asesores. Lo que América Latina tiene que hacer es elaborar su propia estrategia de negociación, precisando con el más sólido fundamento los intereses que tendrá que defender en las negociaciones.

Sobre este particular hay por ahora muchas interrogantes. El escenario está planteado. Comienzan a moverse los actores. Algunos países ya han firmado o están para suscribir acuerdos-marco con los Estados Unidos, los cuales establecen el procedimiento para abordar el proceso de negociación, pero sin que ninguno incluya concesiones en materias sustantivas.

Es muy prematuro anticipar la secuencia que seguirán las negociaciones en torno a la integración hemisférica; ni cuanto tiempo tomará concretarla; ni la forma que asumirá; ni la extensión de las concesiones recíprocas; ni las reservas que ambas partes hagan de aquellas áreas que consideren estratégicas para sus intereses nacionales. Lo que si puede anticiparse es que a todos los países les favorecería negociar a partir de una reflexión regional sobre la problemática. Partiendo del reconocimiento de la diversidad de intereses y de la disimilitud de las relaciones comerciales de cada país con los Estados Unidos, debe ser posible armonizar algunas orientaciones, pues para todos es común la

premisa de que en una hipotética integración con el bloque del norte América Latina ocupa una posición defensiva ante poderes muy superiores a su dimensión económica.

La integración regional es una respuesta al desafío de la integración hemisférica. Hay tiempo para actuar. Sería ingenuo pensar que la zona de libre comercio se concretará en un corto plazo. El propio Presidente Bush habló de plazos largos. Cuan largos sean no dependerá siquiera de la administración norteamericana, pues falta aún que se manifiesten plenamente las controversiales posiciones del Congreso y de los sindicatos y de las empresas norteamericanas. Y falta asimismo que se definan las posiciones de América Latina. Cuando ya se esté pisando terreno concreto seguramente emergerán muchos de los motivos de desacuerdo político y económico que históricamente nos han distanciado de los Estados Unidos.

Durante el plazo más o menos prolongado que medie entre el presente y la integración que se anticipa, la integración regional constituye tanto una respuesta a los desafíos del mundo industrial como una estrategia que responde al imperativo de crear, ampliar y consolidar una capacidad autónoma de crecimiento.

Desde su formulación en los años 50 la teoría latinoamericana de integración ha puesto el énfasis en el desarrollo mediante los recursos de la región, pero este volverse de América Latina hacia si misma no ha sido nunca una alternativa a su extroversión hacia el resto del mundo.

Hoy día ha adquirido una nueva dimensión, mucho mayor que en el pasado, el relacionamiento con el resto del mundo, pero ello no subestima los viejos objetivos. Así se pone particularmente de manifiesto ante el reto fundamental que nos plantea el mundo industrializado: el reto de la productividad y la competitividad; el reto de la tecnología. En esta materia la integración latinoamericana tiene una nueva oportunidad de evidenciar sus ventajas. Permítasenos dar término a esta exposición con lo que digamos sobre este particular.

Integración y desarrollo tecnológico

El punto de partida es la constatación harto conocida de que América Latina es una región exportadora de bienes primarios, cuyo comercio internacional tiene las más bajas tasas de crecimiento. Algunos de los productos de exportación latinoamericana más importantes, como son el petróleo y sus derivados, los cereales, las materias primas agrícolas de uso industrial, el azúcar y otros más, se encuentran en la

lista de los diez productos que pierden rápidamente importancia en el comercio Internacional¹³.

En el otro extremo se sitúan los productos que tienen una tendencia sumamente dinámica en el comercio mundial, para producir los cuales América Latina deberá incorporar tecnologías modernas, de diseño muy avanzado por lo general.

Las condiciones para adquirir esas tecnologías se han vuelto cada vez más restrictivas. Los gobiernos de los principales países industriales están poniendo en práctica una forma muy agresiva de lo que se ha dado en llamar "neomercantilismo de alta tecnología". La anterior hegemonía tecnológica de los Estados Unidos viene siendo desplazada por "un oligopolio mundial, heterogéneo y altamente inestable, en el cual las empresas norteamericanas, japonesas y europeas lucharán entre sí por colocarse a la cabeza".¹⁴

La mayor parte de los países de América Latina no tienen capacidad instalada para penetrar en este mercado agresivamente oligopolizado, a menos que potencien sus capacidades nacionales mediante acuerdos de integración regional. Lo anterior no tiene en cuenta solo a los países pequeños y medianos, sino es también cierto, particularmente para productos de alta tecnología, para los países latinoamericanos de mayor grado de desarrollo relativo (Argentina, Brasil y México).

Si desarrollan sus recursos humanos, si amplían la infraestructura técnica y científica y acumulan los medios financieros indispensables, en todo lo cual puede dar una gran contribución la integración regional, los países latinoamericanos tienen posibilidades de acceder al oligopolio mundial de tecnología en diversas ramas industriales. Aparte de tecnologías avanzadas en la industria del vestuario, de la textil de tejidos planos y otras más en que el cambio tecnológico ha sido muy acelerado, el espectro de posibilidades incluyen "la construcción naval, el acero, los vehículos y sus componentes, los productos electrónicos de consumo (incluyendo los grabadores de cintas de video), los periféricos para computadores y (aunque con algunas interrogantes) los microcomputadores y los materiales para semiconductores (especialmente las denominadas D-RAMs, memorias de disco de acceso alea-

13. Ver, Osvaldo Rosales, "Competitividad, productividad e inserción externa de América Latina", *Comercio Exterior*, 8, México, 1990, cuadro 10, p. 715.

14. Dieter Ernst, "Tecnología y Competencia Global: El Desafío Futuro para las Economías de Reciente Industrialización", *Pensamiento Iberoamericano*, 16, Madrid, 1990, p. 20.

torio), por mencionar sólo algunas de la larga lista de posibilidades".¹⁵

Asimismo, si la integración regional se concreta en acuerdos para sumar recursos y reconocimientos, América Latina podrá alcanzar niveles de excelencia en ingeniería de manufacturas, "...incluso en áreas altamente sofisticadas como la ingeniería de "software" y el diseño de circuitos (...) (si se llega) a acumular suficiente capacidad tecnológica en, digamos, los próximos cinco años".¹⁶

No obstante que en materia tecnológica las perspectivas son bastante sombrías, cabe la posibilidad de que el acceso al oligopolio norteamericanos japonés-europeo se facilite, debido a que el crecimiento de esas economías depende en forma creciente de la expansión de la demanda mundial a sus industrias de alta tecnología y los servicios conexos. Si esa demanda decayera, las consecuencias de esta pérdida de mercados serían muy graves para los países industriales. Es de esperar que así lo comprendan éstos y que, en consecuencia, los países latinoamericanos, individualmente o como conjuntos integrados, tengan la posibilidad de adquirir tecnología avanzada o de tener acceso a las mismas por la vía de la importación de bienes de capital o de la inversión extranjera directa, a condición de que ésta no impida el acceso a la tecnología que incorpora, como ahora suele ocurrir en muchos casos.

Reflexiones finales

Me he extendido quizás demasiado y aun así solo he podido comunicarles algunas ideas, en forma obviamente imperfecta. Debemos admitir que el pensamiento progresista hasta ahora comienza a transitar una etapa de reelaboración teórica y que la dimensión de los cambios en curso han superado toda imaginación. La teoría de la integración latinoamericana, y ahora la innovación introducida por la Iniciativa de las Américas, reclaman de nosotros una cuidadosa revisión conceptual, operativa y estratégica.

Hay algo, sin embargo, que no parece haber sido cuestionado en los hechos, y es que la integración latinoamericana, bajo nuevas formas y con nuevos objetivos, debe estar al servicio de los intereses propios de la América Latina. Una integración para contraponerse al mundo sería una pretensión ridícula, pero tampoco se puede incurrir en la ingenua falacia de la identidad de intereses con el mundo superdesarrollado. El centro remodela el mundo a imagen de sus intereses. La remodelación de la periferia le es impuesta. Desde este punto de

15. *Ibid.*, p. 21

16. *Idem.*

vista, la integración latinoamericana ha sido y sigue siendo defensiva. De los propios latinoamericanos dependerá conquistar una posición decorosa; primeros entre iguales donde sea posible; pero en todo caso que la subalternidad no sea ni gratuita ni humillante.

México, D.F., a 8 de noviembre de 1990.

