

Trasnacionales e Integración: un recuento de actualidad*

Alfredo Guerra-Borges*

La formación de grandes bloques económicos en Europa, América del Norte y el Pacífico oriental, así como la “Iniciativa para las Américas” del presidente Bush, han otorgado a la integración latinoamericana una relevancia notable en la lista de temas de discusión pública, y como hecho sin precedente la ha incorporado también con mucha fuerza en la temática universitaria. De ello es testimonio su inclusión en el presente Ciclo Internacional del Seminario de Teoría del Desarrollo.

Se me ha invitado a tratar el tema del “Capital trasnacional y nacional y la integración latinoamericana”, y a tal efecto haremos, en primer término, un breve recuento del papel de las empresas trasnacionales (ET) y nacionales en los procesos de integración de América Latina. Luego, teniendo en cuenta lo anterior, haremos referencia a los nuevos escenarios de la integración latinoamericana, para concluir con una somera indicación de

* Ponencia presentada en el Ciclo Internacional: “Los Estados Unidos y América Latina. Crisis y Globalización”, organizado por el Seminario de Teoría del Desarrollo, del 26 al 28 de febrero de 1991, en el Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

• Investigador Titular, miembro del Seminario de Teoría del Desarrollo del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

los desafíos y responsabilidades que en relación a estos temas debe asumir la comunidad académica.

Los años cincuenta

El momento histórico de pasar a una fase más avanzada de la industrialización sustitutiva en los países que la habían iniciado en los años treinta o antes, y de iniciar el desarrollo industrial en los restantes países, coincidió con el periodo de expansión de las empresas trasnacionales hacia el Tercer Mundo. Posteriormente avanzaron hacia otros sectores, y en fecha más reciente se han orientado de manera preferente hacia los servicios. Tal es, en pocas palabras, la experiencia general de América Latina.

Cuando hacia los años cincuenta se plantearon los procesos de integración regional, las empresas trasnacionales definieron muy claramente sus políticas sobre el particular. No fue la integración la que trasnacionalizó a la América Latina, como erróneamente pensó la izquierda por mucho tiempo; pero, de igual manera que lo ha hecho con todas las políticas de desarrollo, las trasnacionales utilizaron holgadamente los procesos de integración en la medida que calzó bien a sus intereses.

La implantación de las firmas trasnacionales en los países latinoamericanos se operó con rapidez. La tasa de crecimiento de las ventas de las subsidiarias fue muy superior a la tasa de expansión del producto nacional.

En los años setenta las trasnacionales ya se habían asentado firmemente en todos los países de América Latina, sobre todo en Argentina, Brasil y México. Un rasgo distintivo de esta implantación fue que en América Latina las inversiones en el sector industrial se insertaron en la política de sustitución de importaciones, a diferencia de los países del Sudeste asiático donde la inversión extranjera se orientó desde un principio hacia la exportación.

Esta orientación hacia el mercado local fue particularmente acentuada en los países de mercado interno más amplio. En Argentina, Brasil y México, que realizan unas tres cuartas partes de la producción industrial de América Latina, las ventas locales han constituido entre el 80 y el 95 % de las ventas totales de las firmas trasnacionales radicadas en esos países. Esta circunstancia tuvo su

correspondiente reflejo en las posiciones de dichas firmas en relación a la integración, como se indicará enseguida.

Parámetros de posición de las ET en la integración

La bibliografía disponible sobre la inversión trasnacional en los esquemas de integración (extrañamente escasa), permite discernir ciertas normas de comportamiento. Una de ellas tuvo como referente la dimensión del mercado. Cuando los países que se integraban tenían un mercado amplio, el interés de las ET en los procesos de integración fue moderado, e incluso inexistente. En otras palabras, no los impulsaron.

Por el contrario, en los países de mercado restringido las trasnacionales mostraron mucho interés en la integración regional. Exportar al mercado ampliado fue su meta. Es el caso de los países centroamericanos. Según el Banco Mundial una cuarta parte, aproximadamente, de las inversiones extranjeras en la industria provino de esas fuentes en el periodo 1960-1976.¹

Las pautas de comportamiento de las ET no fueron tan sencillas y transparentes como podría deducirse de los párrafos anteriores. Si bien en algunos casos no impulsaron la integración, no por ello se desinteresaron de la organización de los mercados latinoamericanos en el marco de la integración. Por regla general evitaban la competencia entre las subsidiarias, pero para ello su estrategia no fue simplemente oponerse al libre comercio. Así lo muestra la experiencia de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).

Con el objeto de acelerar la desgravación del comercio y promover las inversiones en la industria, la ALALC estableció dos mecanismos por entonces novedosos: los Acuerdos de Complementación y las Reuniones Sectoriales. De acuerdo a una investigación realizada por Jaime Campos,² entre 1963 y 1973 se llevaron a cabo 194 reuniones sectoriales en las que participaron cerca de ocho mil personas, tres cuartas partes de las cuales eran

¹ World Bank, *Central America Special Report on the Common Market*, Washington, 1980, p. 9.

² Campos, Jaime. "La participación empresarial en el proceso de integración: las reuniones sectoriales de la ALALC" Buenos Aires, *Revista de la Integración*, núm. 16, 1974.

representantes de 3 096 empresas privadas. La representación de las subsidiarias de empresas trasnacionales fue en todos los casos muy alta; más del 50% de los participantes, como promedio, y en reuniones sobre productos eléctricos y electrónicos, material de oficina y productos químicos y farmacéuticos la representación trasnacional constituyó el 80% o más de los participantes.

Según se pudo establecer en la investigación de Campos, las empresas que tuvieron mayor participación en las negociaciones arancelarias fueron las empresas trasnacionales que no exportaban al mercado latinoamericano un porcentaje significativo de su producción; es decir, que operaban sobre todo (aunque no exclusivamente) en los mercados locales bajo protección frente a terceros países. Dichas empresas estaban interesadas en que nadie viniera a perjudicar sus ventas locales. Su estrategia fue entonces participar activamente en las negociaciones para desgravar el comercio, pero con el objetivo de excluir de la liberación comercial los productos en que deseaban evitar la competencia.

Una estrategia alternativa fue especializar a las subsidiarias en la fabricación de productos estandarizados, en cuyo caso se apoyó la desgravación del comercio regional pues ya no cabía temer la competencia y, antes por el contrario, lo que se intensificó fue el intercambio entre las subsidiarias.

Constantino Vaitzos, cuyas investigaciones han hecho una importante contribución al conocimiento de las empresas trasnacionales, afirma que en las entrevistas que realizó a empresas extranjeras en el curso de una investigación sobre sus operaciones, pudo confirmar que "con el pretexto de liberalizar el comercio y de integrar los mercados, el principal objetivo de esas reuniones (sectoriales) era evitar la competencia. Básicamente su utilidad consistió en asegurar que las empresas que participaban en ellas no se perjudicaran unas a otras en sus respectivos mercados. La forma de hacerlo fue evitar la competencia".³

En cuanto al acuerdo de complementación, Vaitzos apunta lo siguiente:

... se concertaron acuerdos con respecto a un cierto número de productos incluidos en las listas de productos reservados. Pero estos acuer-

³ Vaitzos, Constantino. *La función de las empresas trasnacionales en los esfuerzos de integración en América Latina: quién se integra, con quién, cómo y en beneficio de quién?*, informe para la UNCTAD (TAD/EI/SEM.5/2) (versión preliminar), 1978, p. 187.

dos no siempre significaron que después hubiera intercambios comerciales reales basados en una nueva producción regional. (...) En realidad, han sido más los productos incluidos en acuerdos de complementación que no han sido objeto de ninguna transacción comercial que los productos que sí han sido objeto de algún intercambio.⁴

No obstante su preferencia por los mercados internos de algunos países miembros de la ALALC, el valor de las exportaciones de las empresas trasnacionales fue superior al de las exportaciones de firmas latinoamericanas. La revista *Business International* manifestó en una oportunidad que "con pocas excepciones, han sido las grandes empresas internacionales las que se han beneficiado de la liberalización del comercio de la región".⁵

En cuanto a los países de mercado reducido, ya se indicó con anterioridad que las ET mostraron interés en su integración regional. No es extraño, en consecuencia, que una proporción bastante alta del comercio intrarregional de esos países se originara en las subsidiarias en ellos establecidas.

El manejo de la cuestión trasnacional es de suyo muy compleja. En relación con el capital nacional, las ET poseen ventajas enormes: una sola de ellas es la posesión de tecnología, amparada usualmente por patentes, de modo que, por decirlo así, tienen en su poder la llave del desarrollo. La experiencia del Grupo Andino es muy aleccionadora en este sentido.

Los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial del Grupo Andino fueron, con el Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros (Decisión 24), una de las piezas fundamentales para dotar a los países andinos de industrias básicas. Se pensó que de esta manera podría darse a los países una mayor autonomía. Sin embargo, cuando se pusieron en marcha los primeros Programas (el metalmecánico y el petroquímico) fue manifiesto desde sus primeros pasos la imposibilidad de llevarlos a cabo sin participación de las trasnacionales. Eran éstas las que poseían la tecnología, además de tener una presencia dominante en el comercio internacional.

En cuanto al tercer Programa (el de la industria automotriz), lo paralizó durante varios años la oposición de la Chrysler Corpo-

⁴ *Ibid.*, p. 188.

⁵ Citado por C. Vaitzos, *op. cit.*, p. 186.

ration, que controlaba el 65% del mercado andino. Cuando por fin esa oposición fue vencida, la tecnología de la industria mundial del automóvil había sufrido ya una verdadera revolución, por lo que las metas del Programa automotriz habían quedado rápidamente obsoletas. El Programa no pudo alcanzar uno solo de sus objetivos.

La posición del capital nacional

Lo anterior nos lleva a comentar el papel del capital nacional en la integración. Prácticamente no hay estudios sobre la posición de las élites nacionales respecto a la integración. Lo que sabemos por conocimiento directo o lo que se deduce de la bibliografía sobre desarrollo y de investigaciones sobre empresarios nacionales, desde otra perspectiva que la de la integración, permite concluir que una parte importante del capital nacional participó activamente en los procesos de integración, y que para numerosos empresarios éstos fueron un factor de consolidación y expansión.

La integración dio lugar al establecimiento de miles de nuevas empresas nacionales; una parte de ellas se creó ante el incentivo de un mercado mayor; otras fueron indirectamente estimuladas por la integración, al servir de complemento de los estímulos del sector externo en los periodos de bonanza. Además, la integración dio lugar al establecimiento de una extensa red de relaciones interempresariales. Antes de la integración las empresas nacionales no se conocían entre sí; como tampoco conocían los mercados de los otros países. Esto constituyó una de sus grandes desventajas frente a las trasnacionales, sobre todo en el periodo inicial.

Ante la iniciativa de crear las zonas de libre comercio el capital nacional fue aprehensivo. Habitado a operar en un mercado cerrado, temió la competencia. Fue este temor el que aconsejó en la ALALC el sistema de negociaciones producto por producto, que fatalmente condujo a la Asociación a la parálisis total al cabo de pocos años.

En los inicios de la integración hubo aquí y allá diversas expresiones nacionalistas de algunos sectores empresariales que se sintieron amenazados por la inversión extranjera. Hay varios ejemplos de ello en Centroamérica. En Argentina y Brasil algunos grupos se opusieron a la idea de crear un Mercado Común Latinoameri-

cano, por temor a que éste fuera rápidamente dominado por las empresas trasnacionales.

Se trató, sin embargo, de una oposición ambivalente. Hacia las empresas extranjeras que operaban en el propio país no se tenían reservas. El temor se manifestaba solamente en relación a las empresas extranjeras localizadas en otros países latinoamericanos.

Gradualmente las actitudes empresariales se fueron acomodando. La inversión nacional se localizó, por lo general, en sectores en que no había contraposición de intereses con el capital extranjero. A menudo se llegó a acuerdos de coinversión, que como formas de transferencia de tecnología pueden ser interesantes, y hasta convenientes a los países. En otros casos los empresarios nacionales optaron por vender sus empresas, autoconvencidos de la inutilidad de hacer competencia a las firmas trasnacionales. Gert Rosenthal estudió este fenómeno en Centroamérica.⁶

Lo que revela la historia del desarrollo latinoamericano, y por ende de la integración, es que las burguesías locales han hecho causa común con el capital extranjero. La experiencia más elocuente la encontramos en el Acuerdo de Cartagena. No obstante que el objetivo central del Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros (Decisión 24) era conceder la más alta prioridad al capital andino, regulando las inversiones extranjeras en la forma que se juzgó adecuada a tal objetivo, los empresarios nacionales se opusieron al proyecto de la Decisión juntamente con las firmas extranjeras. Posteriormente, cuando el Régimen Común entró en vigor, los empresarios nacionales hicieron causa común con las ET para introducirle sucesivas modificaciones, hasta que en 1987 fue radicalmente modificado y esterilizado.

Introducción a nuestros días

En los años ochenta la integración de América Latina y el Caribe sufrió duros reveses. Ante la crisis los países reaccionaron en forma desordenada, siguiendo el principio anacrónico de salvarse quien pudiera. Los compromisos de integración fueron violados sin contemplaciones. No obstante, hacia fines de la década se abrió un

⁶ Rosenthal, Gert. *The Role of Private Foreign Investment in the Central American Common Market* (inédito), 1970.

capítulo de reconsideraciones. En buena hora que así haya sido. El desorden era irracional, pero también lo hubiera sido pretender que la integración se mantuviera apegada a los esquemas trazados 20 años atrás.

Un signo de los nuevos tiempos ha sido, sin duda, el proceso iniciado por Argentina y Brasil a partir del acuerdo suscrito en 1986. En el orden conceptual los 23 protocolos suscritos desde entonces se han apartado del objetivo central de los años sesenta: la creación de uniones aduaneras. En tanto que la identificación de la integración con el libre comercio fue resultado de la influencia del pensamiento neoclásico sobre integración, y de las rígidas posiciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) (por entonces un ente internacional de mayor relevancia que hoy día), en el acuerdo Argentina-Brasil el libre comercio, regulado y progresivo, es propiamente un instrumento del sector productivo, enfatizándose la industria de bienes de capital como impulsor del nuevo esquema.

De acuerdo a la nueva concepción, los protocolos suscritos han incorporado al proceso de integración binacional diversas áreas de especial interés para ambos países: aparte de la industria de bienes de capital, los acuerdos incluyen también las industrias aeronáutica, de acero, automotriz y alimentaria; la formación de empresas binacionales, la constitución de un fondo de inversiones, los suministros de trigo, la política energética, la cooperación en biotecnología, etc. Todo ello no se inscribe en un esfuerzo limitado de regionalización de los mercados internos, sino tiene la orientación acertada de elevar la competitividad internacional de las economías argentina y brasileña.

Los resultados de los convenios argentino-brasileños no pueden evaluarse aún con certeza, pues el periodo transcurrido desde que entraron en vigor (1987) es muy corto. Se conocen ya algunos resultados positivos, pero, asimismo, se han revelado los obstáculos económicos y sociales que impiden avanzar con la celeridad prevista en los acuerdos. Ello era de esperar. La imaginación acelerada que es congénita de los políticos a menudo se divorcia de la economía real, y a partir de esta disociación sobrevienen los incumplimientos. Lo fundamental, sin embargo, es que el proceso se ha iniciado, incorporando posteriormente a Paraguay y Uruguay en un convenio para establecer un mercado común (el MERCOSUR), que debe entrar en operación en enero de 1996.

Entre tanto, otros procesos de integración binacional vienen madurando (Chile-Venezuela, entre otros); y uno trilateral (Colombia-México-Venezuela), este último con un diseño conceptual interesante, pues no tiene un propósito globalizador sino sectorialista, lo que a nuestro juicio tiene una buena dosis de realismo. El acuerdo más reciente, suscrito en enero de 1991, prevé el establecimiento del libre comercio entre Centroamérica y México. Son todos ellos signos esperanzadores de una nueva etapa, del inicio de una nueva fase del flujo circular entre teoría y realidad; pero todavía falta vivir la experiencia de la concreción de los acuerdos. La práctica dirá entonces de qué lado está la verdad.

El anuncio de la Iniciativa para las Américas

En marcha los nuevos procesos de integración de América Latina se dio a conocer la Iniciativa para las Américas. Lo que hasta ahora se conoce de la Iniciativa son los lineamientos generales de la misma, como aparecen en el discurso del presidente Bush en junio de 1990. De entonces para la fecha la administración estadounidense no ha dado ningún paso para concretarla. A juzgar por las apariencias, Washington se ha concentrado en su propósito de suscribir un acuerdo de libre comercio con México, que si bien se inserta en la Iniciativa para las Américas es anterior a ésta, e indudablemente su ejecución es independiente de ésta.

No obstante su imprecisión, o quizás por eso mismo, el anuncio de la Iniciativa provocó un estado de desasosiego en los gobiernos latinoamericanos. De nuevo, al igual que en el manejo de la deuda externa, cada quien corre hacia Washington tratando de ganar delantera a los demás, con la pretensión (múltiples veces fallida) de obtener más beneficios que los otros países. Pero Washington no se ha dado prisa. Conoce bien a sus colegas y no teme tenerlos en lista de espera.

El contexto trasnacional de la Iniciativa

Tanto la Iniciativa para las Américas como su antecedente el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos, tienen un carácter defensivo frente a Europa-92 y los desafíos del sudeste asiático

bajo el liderazgo de Japón. La cuestión se plantea en términos de tecnología y de mercados. Y en ambos casos la empresa transnacional está presente.

La guerra mundial de la tecnología se ha declarado ya, y Estados Unidos está en posición vulnerable. En su propio mercado la industria estadounidense está perdiendo terreno.

... las incursiones extranjeras en el sector de alta tecnología son del todo alarmantes (...) (Las industrias) que están situadas en la frontera tecnológica reciben algunos de los peores golpes. Diez años atrás el 94% de las computadoras vendidas en Estados Unidos eran 'made in the U.S.'; el año pasado (1989) la cifra fue 66% (...) (Lo anterior no toma en cuenta que) una computadora 'estadounidense' puede estar llena de partes asiáticas. Otros objetos finalizados en Estados Unidos a menudo incorporan trabajo de ensamble por \$6 diarios en las *maquiladoras* instaladas en México. Y con 300 mil banderas estadounidenses importadas de Taiwán y de otras partes en los primeros cuatro meses de 1990, uno puede preguntarse si algo se producirá aquí en el futuro.⁷

En lo que toca a la agresiva regionalización de los mercados que se viene operando en los últimos años, son evidentes las desventajas de la parte estadounidense. De modo inmediato el Japón puede integrarse con exportadores poderosos como Corea, para citar solamente uno, y está en excelente posición para establecer relaciones crecientemente estrechas con la República Popular China.

Por su parte, Europa-92 tiene un margen de expansión geográfica sin paralelo: desde ahora existen bases para la vinculación económica (y futura integración) con Checoslovaquia, Polonia y Rumania. La ampliación de los vínculos con otros países de Europa Oriental, y la forma final que tomen, parece ser cosa de tiempo nada más. Algunos se consuelan pensando que no se confirmaron los temores de una pronunciada desviación del interés europeo en América Latina debido a los cambios en Europa Oriental, pero se pierde de vista que esta región apenas ha iniciado su proceso de reconversión. Cuando éste se complete sus ventajas sobre América Latina como mercados de bienes y de inversión para la Co-

⁷ Faltermayer, Edmund. "Is 'Made in USA' fading away?", *Fortune*, New York, september 24, 1990, p. 62.

munidad Europea serán evidentes. En América Latina la Comunidad compete con Estados Unidos, y siempre ha rehuído las fricciones. En cambio, Europa es para la Comunidad geografía e historia juntas.

Más allá de la Europa Oriental, las relaciones eurooccidentales con la Unión Soviética son un capítulo de primordial importancia. Para Europa-92 el restablecimiento del equilibrio interno en la Unión Soviética es esencial, no solo desde el punto de vista económico sino político, como contrapeso al predominio mundial de Estados Unidos. Para algunos la Unión Soviética ha llegado al fin de su historia, lo que oscurecería todo pronóstico acerca del futuro de las relaciones comerciales con la Europa-92. Discrepamos de esta visión, y no por una conclusión principista sino pragmática. La historia no registra ejemplos de países cuyas élites elijan voluntariamente su minimización. Bajo una solución u otra, la Unión Soviética saldrá de la presente crisis con sus rasgos de gran potencia, devorando capitales por doquier para acelerar su reindustrialización. Si la solución es democrática o no, es materia a considerar en otro contexto.

Para Estados Unidos y Canadá, América Latina y el Caribe constituyen su único espacio "natural" de integración. Esta es, sin duda, la primera de cuatro razones para que la administración estadounidense muestre interés en crear una zona hemisférica de libre comercio, en una región en que dos quintas partes de sus habitantes se encuentran en situación de pobreza y un 17% en situación de indigencia.⁸

La segunda razón que inspira la Iniciativa Bush es que tradicionalmente Latinoamérica ha sido un mercado para las exportaciones estadounidenses, cuyo valor ha caído verticalmente debido a las políticas de ajuste, estabilización y pago de la deuda externa. Se estima que la pérdida sufrida por Estados Unidos oscila entre 50 mil y 130 mil millones de dólares. La recuperación de estas ventas tiene una importancia suprema para un país "que está vendiendo activos para ayudarse a pagar el exceso de importaciones sobre las exportaciones, una cifra en números rojos que actualmente es equivalente a un Rockefeller Center por semana".⁹

⁸ A finales de la década de los ochenta había en América Latina 183 millones de pobres, ver: CEPAL, *Magnitud de la Pobreza en América Latina en los años Ochenta*.

⁹ *Fortune*, op. cit., p. 62.

Una tercera razón es que la creación de una zona de libre comercio hemisférica garantizaría a Estados Unidos la eliminación de restricciones en un mercado de unos 200 millones de consumidores latinoamericanos con capacidad de compra. Júzguese lo que ello significaría teniendo en cuenta lo que ha significado la apertura comercial de México. De acuerdo a una exposición del presidente Bush al Congreso estadounidense, en solo cuatro años (de 1986 a 1990) las exportaciones estadounidenses a México crecieron de 12 400 a 28 400 millones de dólares; las exportaciones de bienes de consumo pasaron de 1 600 a tres mil millones; y las agrícolas de unos 1 900 a 2 500 millones de dólares.¹⁰

La cuarta razón que motiva el interés de las firmas transnacionales en la integración hemisférica, es la reducción de costos de producción por la vía de los deprimidos salarios de la mano de obra latinoamericana. Es este abatimiento de los costos lo que haría más competitivas a las empresas estadounidenses frente a Europa y Japón.

Un artículo de Katrina Burgess y Abraham Lowenthal sobre la interdependencia de México y el estado de California ilustra el punto anterior. "La competitividad de California en el aspecto de la manufactura tiene relación muy directa con su acceso al mercado de la mano de obra barata mexicana". A no ser por ésta la industria de California no hubiera podido reducir costos y hubiera tenido "que trasladar sus operaciones al extranjero o salir del mercado".¹¹ Esta eventualidad se ha sorteado gracias a que más de la mitad de los 250 mil inmigrantes extranjeros a California son mexicanos, y a que "con el derrumbe de los precios del petróleo y la grave devaluación del peso a principios de los ochenta, los salarios en México llegaron a ser de los más bajos del mundo semiindustrializado".¹² Si se extrapola la lectura del extenso artículo de Burgess y Lowenthal sobre la "interdependencia de México y California", se podrá tener una imagen anticipada de la "interde-

¹⁰ De la exposición del presidente Bush al Congreso de Estados Unidos en apoyo a su solicitud de prórroga de la "vía rápida" para negociar el acuerdo de libre comercio con México, citado por Armando Labra, "Visión de los Vencidos", México, *Excelsior*, 8 de mayo 1991, p. 7-A.

¹¹ Burgess, Katrina y Abraham Lowenthal. "Sin precedentes la interdependencia de México y California", México, *Excelsior*, 9 de abril de 1991, Tercera Parte de la Sección A, p. 1.

¹² *Idem*.

pendencia de Estados Unidos y América Latina" en el marco de la integración hemisférica.

El escurridizo frente común latinoamericano

Es evidente que la mayor parte de los beneficios de una zona de libre comercio hemisférica la cosechará Estados Unidos. Sin embargo, Washington no tiene hoy día la capacidad necesaria para negociar la zona de libre comercio con todos los países. El presidente Bush habló de plazos largos. El primer paso será el acuerdo con México. Es comprensible que así sea. Quién o quiénes seguirán después no parece posible anticiparlo con certeza. Tampoco (y esto es lo más importante) cómo se concretará la Iniciativa.

En relación a esto último hace falta, por una parte, mayor precisión de la propia Iniciativa. Esta debe ser tarea para los estadounidenses. En segundo lugar, hace falta conocer los términos del acuerdo final con México. En tercer lugar, resta todavía que los países latinoamericanos definan claramente sus intereses, sus opciones, sus reservas. En este aspecto se abre un espacio para la reflexión latinoamericana. De un país a otro hay diferencias de situación, pero ello no niega la posibilidad, y mucho menos la necesidad, de definir parámetros de negociación. No es posible detenerse gran cosa en este aspecto, pues su examen nos llevaría muy lejos, pero pueden señalarse algunas áreas cuya continentalidad es claramente perceptible.¹³

Una de esas áreas es la forma como se alcanzará el libre comercio. Dadas las enormes disparidades de desarrollo que se tiene con Estados Unidos, hay que conseguir de la parte estadounidense la mayor apertura posible en el menor tiempo, en tanto que América Latina debería abrir su economía en forma más pausada, de modo que en un tiempo razonable pueda elevar la competitividad de su sistema productivo. Al menos en rubros específicos.

Con la apertura estadounidense América Latina tendría que alcanzar y facilitar el acceso al mercado estadounidense de pro-

¹³ Ante la propuesta Bush la CEPAL hizo una declaración bastante general y cautelosa, cuyo aporte más importante juzgamos que es la sugerencia de los elementos de un acuerdo latinoamericano mínimo común para negociar con Estados Unidos, ver CEPAL, "La Iniciativa para las Américas: un examen inicial", México, *Comercio Exterior*, núm. 2, 1991.

ductos que son afectados por el escalonamiento arancelario; o que encuentran obstáculos no arancelarios, como son las cuotas y las "restricciones voluntarias" de las exportaciones latinoamericanas.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sugiere algunos temas del mayor interés. En primer lugar, que se definan reglas claras y transparentes en materia de aplicación de subsidios, derechos compensatorios e impuestos antidumping. Asimismo, considera necesario que las fuentes multilaterales faciliten financiamiento para llevar a cabo la reconversión industrial que se hace imperiosa ante el desafío de la integración hemisférica.

Un punto extraordinariamente sensible de la propuesta Bush es la cuestión de las legislaciones nacionales sobre inversión extranjera y la propiedad intelectual. La Iniciativa para las Américas persigue la eliminación total de las regulaciones. La CEPAL opina que es necesario mantener la flexibilidad necesaria en la legislación respectiva, a fin de garantizar los intereses latinoamericanos en estas materias.

La oportunidad del debate está planteada. Ahora América Latina tiene que buscar lo que es común pese a sus diferencias. Hay que admitir, sin embargo, que será necesario hacer un gran esfuerzo para que los gobiernos abandonen su tradicional renuencia a la concertación frente a los poderes hegemónicos.

La integración latinoamericana como respuesta al desafío

Los años de crisis han hecho madurar la conciencia latinoamericana de sus problemas y opciones. Los nuevos procesos de integración (nuevos en lo conceptual y por sus procedimientos) son signos alentadores de esa maduración. Es probable que esta vez se llegue a realizaciones de mayor alcance. Las circunstancias internacionales han cambiado. América Latina tiene conciencia de ello. Puesta internacionalmente a la defensiva, América Latina ha pasado regionalmente a la ofensiva después de muchos años de inercia.

Este volverse de América Latina hacia sí misma no es hoy día una alternativa a las presiones para que se extrovierta hacia el mundo. No hay contraposición de objetivos. El argumento formulado a mediados de este siglo de que para desarrollarse América Latina necesita integrarse, sigue teniendo plena validez, pero tanto aho-

ra como antes la relación con el resto del mundo está presente, aunque la valoración de ese vínculo varía en consonancia con las posiciones ideológicas.

En la perspectiva neoclásica de la teoría de las uniones aduaneras el tipo ideal de integración es la integración mundial, pues en un mundo en que no hubiera restricciones al comercio cada país podría hacer una óptima asignación de sus recursos, especializándose en las producciones en que sus costos comparativos fueran menores. Como en la práctica todos los países tienen un sistema de protección que discrimina los bienes producidos en el resto del mundo, el pensamiento neoclásico admite las uniones aduaneras como una solución subóptima, en tanto que al menos elimina los aranceles entre un grupo de países, lo que se ve como un paso en dirección a la integración mundial.

Para todo efecto práctico el concepto neoclásico de integración conduce a que los países latinoamericanos se integren a los países desarrollados, que es precisamente, lo que se viene aconsejando a América Latina de un tiempo a esta parte, en el contexto de un cuestionamiento radical de las políticas que se siguieron en el pasado.

El marco conceptual más apropiado a las condiciones de América Latina es "entender por integración económica regional un proceso de creación de interdependencias entre países, con una finalidad de desarrollo, proceso que se formaliza en un determinado nivel de institucionalidad, a fin de coordinar políticas e instrumentos de desarrollo de los países que se asocian en la medida que lo haga necesario la consecución de los objetivos perseguidos por éstos".¹⁴

Es, pues, la finalidad del desarrollo que un grupo de países asigna a su proyecto lo que diferencia la integración de América Latina y la de los países industriales. En términos weberianos puede afirmarse que el desarrollo económico es la racionalidad sustantiva de la integración latinoamericana. En razón de su sustantividad el objetivo de desarrollarse se mantiene a través del tiempo, pero no así su circunstancia, es decir, el conjunto de accidentes de tiempo, lugar, modo, etc., en que el desarrollo se plantea. ¿Cuál es hoy día esa circunstancia? . . .

¹⁴ Guerra-Borges, Alfredo. *Integración de América Latina y el Caribe; la Práctica de la Teoría*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1990 (en prensa).

En algunos aspectos, hay rasgos del pasado que siguen presentes en el escenario latinoamericano, y por ello hay también cierto grado de permanencia de los objetivos de las políticas de desarrollo. En las condiciones de los años cincuenta, ante una perspectiva de debilitamiento progresivo de los impulsos que desde el siglo XIX recibía América Latina del mercado mundial, la idea del desarrollo se asocia a la necesidad de incrementar la capacidad de producción industrial de los países.

El problema, subrayado con fuerza por la CEPAL, era que el progreso técnico tendía a concentrarse en los países industrializados; se operaba una creciente desigualdad de la productividad y el ingreso entre la periferia (en este caso América Latina) y los países centrales. Esto se tradujo en el concepto de deterioro de los términos de intercambio, concepto desde un principio controvertido en los centros industriales por referírsele exclusivamente al intercambio de mercancías, pero inobjetable, sobre todo en nuestros días, si la cuestión se plantea en términos factoriales, como deterioro de la relación de intercambio de los factores incorporados a las mercancías, que es el verdadero sentido del concepto.

A juicio de la CEPAL el desafío principal consistía "en lograr una tasa satisfactoria de crecimiento económico que le permita (a América Latina) estrechar progresivamente las diferencias de ingreso con los grandes centros industriales".¹⁵

Planteadas así las cosas, la CEPAL veía solo dos caminos; uno era la expansión de las exportaciones al mercado mundial para lo cual era indispensable un cambio profundo de las políticas comerciales de los países industrializados; y el otro era expandir el comercio intralatinoamericano en apoyo de un proceso acelerado de sustitución de importaciones. "Estos dos caminos no son incompatibles entre sí", afirmó la CEPAL desde aquellos años.

Se abrió entonces un periodo de desarrollo industrial muy intenso, que en muchos aspectos dio un vuelco a las adormecidas estructuras de la región. Hoy día todo aquel proceso está cuestionado. Para el neoliberalismo todo tiempo pasado fue peor. Y ante esta negación persistente suena bastante débil todavía la reivindicación que hacemos del camino recorrido.

¹⁵ CEPAL. "Informe de la Secretaría Ejecutiva", en *El Mercado Común Latinoamericano*, Naciones Unidas, 1959, p. 4.

Por lo que toca a la integración su balance es ciertamente positivo, pese a todas sus flaquezas. La integración aproximó, y en muchos casos vinculó, los sistemas productivos de América Latina. Dio impulso a un comercio intralatinoamericano muy importante, que anteriormente no existía. Por muchos años este intercambio creció a tasas superiores a las registradas por el comercio con terceros países, habiendo llegado a constituir entre el 16 y el 25% de la exportación total de los distintos conjuntos de países.

Asociados al intercambio se crearon sistemas de compensación y de crédito recíproco, gracias a los cuales una cuarta parte o más del comercio intralatinoamericano se operó con monedas nacionales, hecho de singular importancia en una región cuya disponibilidad de reservas internacionales constituye un factor de estrangulamiento económico.

De igual manera fue un resultado notable de la integración la elevada participación de los productos industriales en el comercio intralatinoamericano; el aporte que se dio al desarrollo de la infraestructura física; la creación de un sistema de instituciones vinculadas al proceso, con lo cual se han enriquecido los canales de comunicación entre los países latinoamericanos; la creación, en fin, de condiciones que han favorecido un mayor acercamiento de los países latinoamericanos, más allá del ámbito de la integración.

En resumen, con entereza hay que reafirmar que la industrialización sustitutiva y la integración económica contribuyeron por muchos años al desarrollo alcanzado por América Latina, y la colocaron en posición de proponerse hoy día nuevos objetivos ante nuevos desafíos.

El gran objetivo del desarrollo, permanente por su sustantividad, se plantea hoy día en condiciones particularmente complejas. Ante todo hay que lograr la recuperación económica de la región, para después ponerla en la senda del crecimiento. El gran obstáculo sigue siendo el problema de la deuda externa, que todavía espera una solución satisfactoria, a fin de revertir el proceso de transferencia de ahorro interno a los países industriales. Con anterioridad a 1982 se recibía del exterior un financiamiento equivalente al 2% del producto interno de América Latina, con lo que podía ampliar su capacidad de inversión. La situación se invirtió desde 1982; la región viene transfiriendo al exterior recursos equivalentes al 4% del producto interno regional, y como consecuen-

cia la tasa de inversión ha caído verticalmente. A su vez, esta tendencia ha dado por resultado un deterioro de la infraestructura física e industrial, por lo cual la recuperación económica de América Latina demandará montos de capital muy superiores a los que en 1981 hubieran sido necesarios para crecer.

La formación de esos capitales tendrá que descansar en el ahorro interno y en la exportación de bienes y servicios, cuyas perspectivas presentan diversos grados de dificultad. En lo que toca al ahorro será necesario revertir la tendencia a la salida de capitales al exterior, cuya magnitud en la década pasada fue un factor coadyuvante de la recesión. Será necesario, asimismo, elevar el ingreso personal, particularmente de los campesinos, los obreros y empleados y la población de medianos ingresos, sobre los cuales ha tenido graves consecuencias el ajuste recesivo de las economías latinoamericanas en años recientes.

Por lo que se refiere a las exportaciones, América Latina tendrá que realizar un esfuerzo extraordinario para superar sus actuales desventajas. América Latina es una región exportadora de bienes primarios, cuyo comercio internacional tiene las más bajas tasas de crecimiento. Es preciso, en consecuencia, incorporar en forma creciente a la exportación productos industriales y servicios. En pos de este objetivo la integración regional puede dar una importante contribución desde distintas vertientes.

Una de ellas es que favorece la generación de economías externas y de economías de escala, con el consiguiente impacto en los costos de producción. Otra, sumada a la anterior, es que facilita la incorporación de nuevas tecnologías, con lo cual puede profundizarse la sustitución de importaciones en forma eficiente, es decir, con ganancias de productividad y de competitividad internacional. Una tercera es que la producción y la exportación intrarregionales preparan el terreno para exportar al resto del mundo, bien sea mediante la asimilación y la difusión de técnicas avanzadas de producción y comercialización; o bien, porque ante el reto de la apertura externa y la competencia internacional, la cooperación regional facilita el surgimiento de ventajas comparativas dinámicas. La inclusión de la industria de bienes de capital en los acuerdos de Argentina-Brasil dio lugar a un hecho que no tiene antecedente en las relaciones recíprocas de estos países: Argentina, antaño proveedora de granos al Brasil, registra sus principales éxitos en la exportación de máquinas-herramientas, lo que indica

que el acuerdo viene favoreciendo una interesante especialización intraindustrial.

Finalmente, hay que reiterar un argumento tradicional, no desmentido en el pasado y de mayor relevancia en el presente: la integración potencializa la capacidad de negociación internacional. Sobre esto parece haber una conciencia creciente, y ello podría explicar la nueva dinámica de integración, justamente cuando se forman grandes espacios supranacionales en las regiones más industrializadas. En el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo que suscribieron Argentina y Brasil en 1988 se hace una clara referencia a este fenómeno. En virtud de este tratado, y del que permitió la incorporación de Paraguay y Uruguay en 1991, se ha creado un espacio de integración en el que viven cerca de 200 millones de habitantes, se concentra cerca de la mitad de la producción total de América Latina, y aproximadamente la mitad del producto industrial. Si este grupo de países tiene éxito en su proyecto su capacidad de negociación internacional será incomparablemente mayor que la de cada uno de sus integrantes por separado.

El futuro convoca a la academia

Ante los nuevos procesos de regionalización, de transnacionalización y de integración, el mundo académico tiene la elevada responsabilidad de contribuir a las definiciones auténticamente latinoamericanas. Desentenderse, como en el pasado, de los procesos de integración que tienen lugar hoy día, en el marco o con el trasfondo de la Iniciativa para las Américas y de Europa-92, aislaría al mundo académico de procesos fundamentales que demandan tanto una indagación teórica como un esfuerzo propositivo.

Dos tesis, cuando menos, quisiéramos dejar asentadas: en primer lugar, que sin integración latinoamericana se estrechará aún más la reducida capacidad de maniobra de que dispone América Latina en una situación y en un mundo en que se opera una rápida reestructuración de las hegemonías planetarias. En segundo lugar, la definición de una política latinoamericana de integración habrá que hacerla como parte integrante de las definiciones de nuevas políticas de desarrollo, que sin rigideces maniqueas hay que contraponer a las definiciones neoliberales en boga.

Aunque a primera vista el panorama actual de la América Latina pareciera indicar lo contrario, estamos convencidos que la "era del neoliberalismo" en América Latina será históricamente de corta duración. El tipo ideal de sociedad en que se cumplen los postulados neoclásicos dista mucho de las sociedades latinoamericanas. De modo más general, si bien se ven las cosas los paradigmas neoliberales vienen siendo aplicados con muchos grados de libertad; con diferencias importantes de país a país.

En la controversia con las corrientes neoliberales no es misión de la comunidad académica salir al rescate de las ideas que prevalecieron en el pasado. Hay una nueva realidad y deberá operarse una nueva síntesis. El fin de la historia que ahora se ha anunciado no pasa de ser un buen deseo; respetable por la profunda convicción milenarista que trasciende, pero tan irreal como lo fue en su tiempo el fin de la historia que anunciara Hegel ante la buena nueva de la revolución francesa. La historia, como la energía, solo se transforma; no se extingue.