

Reflexiones críticas y propositivas sobre *regionalismo abierto* en América Latina

Alfredo Guerra-Borges

Resumen

El término de *regionalismo abierto* está preñado de peligros para la definición de estrategias, pues entrelaza dos términos que en sí son contradictorios. La definición que la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) propuso en 1994 era coherente con el modelo de apertura generalizada, lo que da lugar a los comentarios críticos que se hacen en el presente artículo. Posteriormente, sin llegar a una redefinición del término, la CEPAL hizo notar en 1996 las limitaciones del *regionalismo abierto* con lo que se aparta, en cierta medida, de su posición inicial. En este artículo se hace la propuesta de una estrategia de integración que se denomina *regionalización de la globalización* que podría ser, a la vez, una redefinición del *regionalismo abierto* si el término no llegara a abandonarse.

Abstract

The term of *Open-Regionalism* is loaded with hazardous components for the definition of strategy since both terms contradict each other. In 1994, the Latin American Commission (CEPAL) proposed a definition that was coherent with the general understanding of the emerging model. This enabled a critical debate on the issue, which we illustrate in this article. Furthermore, in 1996, the same organization stressed, without redefining the term but separating itself from the original interpretation, the limitations of *Open-Regionalism*. This article makes a proposition of an integrating strategy called *Regionalism of Globalism* that might, in the process, redefine *Open-Regionalism* (this, if the term continues to be used).

La indecorosa medianía en que los gobiernos latinoamericanos colocaron a la integración en la década pasada ha cedido el paso a una euforia de acuerdos de libre comercio en los últimos años del presente siglo. Pero si en el pasado la integración latinoamericana era un objetivo y la participación en la economía mundial desde mejores posiciones de competencia era un resultado, ahora ocurre a la inversa: el objetivo es el mundo, la apertura hacia América Latina es una consecuencia. Por consiguiente, no hay nada extraño en la celeridad con que se han suscrito los acuerdos, pues lo que se ha hecho es seguir de cerca el curso acelerado de la liberalización comercial en general.

Diríase entonces que la meta de las estrategias oficiales es *globalizar la regionalización*. La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) teniendo esto presente propuso en 1994 la adopción del término *regionalismo abierto*, originado en el ambiente asiático. Como lo indica la CEPAL, su propuesta era

“coherente con el modelo económico imperante en la región, que propone una apertura generalizada de la economía. Por lo tanto, se basa esencialmente en el funcionamiento del mecanismo del mercado para la asignación de recursos y la definición de las estructuras de producción”.¹

El objeto de este trabajo es reflexionar críticamente sobre la estrategia de *globalización de la regionalización* y hacer el esbozo de una propuesta alternativa que denominamos *regionalización de la globalización*. Para el efecto, hemos escogido los textos de la CEPAL como punto de referencia, dado que, como se ha indicado, su propuesta de *regionalismo abierto* se ajusta a la estrategia general que vienen siguiendo los gobiernos latinoamericanos hasta ahora y que en definitiva es el objeto específico de la crítica aquí esbozada.

La imprecisión de un concepto

El término *regionalismo abierto* está preñado de peligros para la definición de estrategias, pues entrelaza dos términos que en sí son contradictorios. ¿Cuál es el peso específico que en esa combinación debe asignarse a sus dos componentes? Es algo del todo discrecional. ¿Cuánto debe abrirse un “*regionalismo*” para ser “abierto”? o ¿cuánta “*apertura*” tolera un “*regionalismo*” sin que se arriesguen los objetivos del conjunto de países que considera la integración regional más conveniente que su apertura unilateral indiscriminada?

En la práctica, los gobiernos latinoamericanos que idealizan la liberalización y no tienen una posición activa ante los problemas internos son más aperturistas que regionalistas. Se espera que las soluciones vengan de afuera o por derivación de las relaciones con el mercado mundial. Por el contrario, para otros países la clave de la respuesta reside en los *intereses reales* que están en juego, y por ello son más regionalistas que aperturistas. Este es el caso de la Unión Europea y en alguna medida del MERCOSUR.

En general, nadie que tenga clara conciencia de sus intereses reales y firme voluntad de actuar en consonancia con ellos acepta el desmantelamiento acelerado del marco normativo en que apoya el desarrollo de sus *industrias-objetivo*. Un ejemplo es Estados Unidos, tan tenaz en su prédica del libre mercado, donde una investigación de la Universidad de Harvard concluyó que “la industria de semiconductores nunca ha estado libre de la mano visible de la intervención del gobierno”², y este es sólo un ejemplo. Asimismo, el Banco Mundial estima que a fines de los ochenta las barreras no arancelarias (de Estados Unidos) en textiles, acero y automóviles eran equivalentes a una tarifa de aproximadamente 25 por ciento, un nivel de protección que es comparable al de fines de los años cuarenta.

¹ CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 1996. La propuesta de la CEPAL se presentó en *El 'regionalismo abierto' en América Latina. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, 1994.

² David B. Yoffie (ed.), 1993.

Los ataques del Banco Mundial al Mercado Común Sudamericano (MERCOSUR) han dejado claramente de manifiesto la maleable *flexibilidad* del concepto de regionalismo abierto. No obstante que en la corta vida del MERCOSUR los países miembros han experimentado un acelerado proceso de liberalización comercial *unilateral* con el resto del mundo, el Banco Mundial considera que el MERCOSUR es proteccionista y, por ende, ineficiente e incapaz de exportar bienes altamente intensivos en capital. Esta aseveración contradice el hecho de que en los últimos años el MERCOSUR ha exportado a Estados Unidos y Europa 3 mil 400 millones de dólares en automóviles y autopartes.

Las críticas del Banco Mundial trascienden lo circunstancial y en el fondo reflejan una posición ideológica respecto a los procesos de integración regional. Así quedó claramente expuesto en el debate con el MERCOSUR. El documento preparado por Alexander Yeats (Economista Principal de la División Internacional del Banco Mundial) que deslizó al *Wall Street Journal* y al *Financial Times* apareció en estos periódicos bajo un título sugestivo y terminante: “¿Justifican los resultados del comercio del MERCOSUR la preocupación por los efectos de los acuerdos regionales de comercio? ¡SI!”³

De modo, pues, que lo que es motivo de preocupación no es MERCOSUR en particular, sino en general los “efectos de los acuerdos regionales de comercio”. No es evidente, sin embargo, por qué éstos pueden ser motivo de preocupación, a menos que se suponga que por naturaleza los acuerdos regionales tienden al proteccionismo.

“El consejo de los técnicos del banco es que el MERCOSUR debe profundizar la apertura *hacia afuera del bloque*”, dijo Guillermo Perry, economista-jefe del Banco Mundial para América Latina, en una conferencia pronunciada en el Instituto Torcuato di Tella en Buenos Aires.⁴ ¿Pero ha llegado ya el momento para profundizar la apertura hacia afuera? ¿La consolidación progresiva del proceso de integración lo hace posible justo ahora y a qué ritmo debe operarse la apertura? *He aquí la cuestión*. Si se tiene en cuenta la corta vida del MERCOSUR y la enorme tarea de construir un espacio regional debidamente integrado, hay que concluir que acometer esta tarea tiene la más alta prioridad y que no concedérsela sacrificaría desde su propio inicio los objetivos de desarrollo que se persiguen con la integración, pues prevalecerían los de otras potencias.

Se trata simplemente de asignar un orden de importancia a cada cosa (integración regional y apertura mundial) y elegir una secuencia, y para tal efecto, en ambos casos *se requiere tener una clara idea de para qué integrarse regionalmente*: si como tránsito hacia el mundo plano de la homogeneización global, o como proceso para participar en el sistema mundial con una personalidad nacional y regional robustecida, gracias al aprovechamiento de los veneros históricos y culturales (economía, sociedad y política) de cada país y región.

³ *Does MERCOSUR's trade performance justify concerns about the effects of regional trade agreements? YES!*

⁴ “El Banco Mundial insistió en sus advertencias sobre el MERCOSUR”, *Sucesos*, Buenos Aires, s/f.

El éxito, origen de un concepto

Antes de seguir adelante conviene hacer una breve digresión que podría no ser superflua. El concepto de "región abierta" fue enunciado en 1980 como una aspiración con motivo de la creación del Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (CCEP) en Camberra, Australia. Sir John Crawford, presidente de la reunión de Camberra, 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".⁵

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 completo el proceso de crear una región abierta", pero fueron de la opinión 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, entre otros señalamientos.⁶

Dos observaciones importantes conviene dejar asentadas desde ahora en relación a lo anterior. En primer lugar, la Declaración de San Francisco y la Declaración Complementaria deben ser objeto de una lectura cuidadosa pues "no es oro todo lo que brilla". Estados Unidos es una de las economías más protegidas de la OCDE. Japón ha sido y es todavía muy renuente a abrir su mercado al comercio y a las inversiones extranjeras. Corea, el más exitoso de los dragones asiáticos, ha amparado su desarrollo industrial detrás de tasas de protección arancelaria efectiva (o sea, de protección al valor agregado) bastante elevadas, como es fácil de apreciar: tabaco, 87 por ciento; textiles, 89 por ciento; productos químicos, 113 por ciento; aparatos eléctricos, 141 por ciento; material de transporte, que incluye la industria automovilística, 256 por ciento.⁷

En segundo lugar, para los países del este y sudeste asiático el *regionalismo abierto* no constituye un punto de partida sino un punto de llegada. En el punto de partida el desarrollo económico de Japón y los países del sudeste asiático fue promovido en abierta contraposición al libre funcionamiento del mercado, con políticas altamente selectivas y proteccionistas, desoyendo el postulado clásico de

⁵ San Francisco Declaration and Accompanying Statement, reproducida en "A Declaration on Open Regionalism in the Pacific", en *California Management Review*, vol. 35, núm. 1, Fall 1992.

⁶ Ver Accompanying Statement. Las siguientes citas proceden de esta fuente también.

⁷ Shaid Yusuf y R. Kyle Peters, p. 19.

las ventajas comparativas y sin seguir políticas de integración económica regional. La red de vinculaciones e interdependencias regionales comenzó a construirse a partir del desplazamiento de inversiones japonesas a los países del sudeste asiático, las cuales crearon desde un principio una capacidad productiva eficiente y competitiva por estar orientada a las exportaciones (estrategia opuesta a la seguida por las inversiones norteamericanas y europeas en América Latina, cuyo objetivo fueron los mercados latinoamericanos altamente protegidos).

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 de Asia Suroriental (ASEAN), transfirieron a éstos recursos y tecnologías para concentrarse en otras de mayor complejidad. Esta sucesión de oleadas de capital y tecnología es comúnmente conocida como el modelo del “vuelo de los ánsares”.

Al alcanzar el Extremo Oriente la posición de potencia industrial y exportadora, con Japón a la cabeza, la posibilidad de crecimiento ulterior requería del acceso libre y garantizado a los mercados para poder participar en el comercio de productos de alta tecnología. En esto residió el punto de convergencia con Estados Unidos y otros países desarrollados de la Cuenca del Pacífico. La Declaración Complementaria reflejó la coincidencia al indicar que “en el mundo de la posguerra fría, a medida que la importancia del poder militar es desplazada por la del poder económico, 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.” Con lo anterior en mente se consideró llevar los acuerdos regionales a un nivel más alto “en la creencia de que los acuerdos regionales pueden ser necesarios para promover el comercio y la inversión”.

Se temía además que en el nuevo contexto global “las estrategias defensivas tenderán a ser más atractivas”. Tal perspectiva alentaba serios temores pues las exportaciones en la Cuenca del Pacífico estaban creciendo a razón de dos veces la tasa de incremento del producto interno bruto, por lo cual la necesidad de tener acceso al mercado de otras regiones crecía en forma paralela. La situación favorecía además una idea de 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”*. Había, pues, que negociar y la aceptación del compromiso de ser una región abierta podía favorecer la imagen de una región dispuesta a la negociación.

Lo expuesto anteriormente exhibe las diferencias notables entre los antecedentes y las intenciones que encierra el concepto de regionalismo abierto en Asia y en América Latina. Más exactamente, los antecedentes y las intenciones que tiene la estrategia de globalizar la regionalización. Pero puestos en este camino, para los países latinoamericanos se ha abierto el periodo 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.

La versión inicial de la CEPAL

En la definición original que CEPAL hizo del regionalismo abierto para América Latina en 1994, éste viene a ser el proceso resultante 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", persiguiendo con ello "que las políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional y que las complementen".⁸

La aparente neutralidad de la conciliación pretendida no es tal en los hechos. El término dominante del curso a seguir es la interdependencia resultante de la liberalización comercial en general y, dada la distribución del poder en el mundo, no es ésta la que tiene que conciliarse con la interdependencia originada por la integración económica regional sino a la inversa.

Para un mejor entendimiento del problema convendría además distinguir entre la conciliación de políticas y la conciliación de resultados. En el primer caso se trata de que las políticas de un acuerdo de integración no se contrapongan abiertamente a las normas de política comercial adoptadas mediante la suscripción de acuerdos internacionales, para el caso los de la Ronda Uruguay. Lo que interesa subrayar en este aspecto es que la incorporación de esas normas al derecho de la integración admite suficientes grados de libertad para no lesionar los objetivos estratégicos de los conjuntos de integración.

La interdependencia, por su parte, es un resultado, y éste necesariamente será diferente si se alcanza entre las economías que se integran, gracias a las políticas regionales de desarrollo o si la interdependencia se origina en la liberalización comercial sin discriminación. Es innecesario abundar más sobre esto.

Para mejorar su conocimiento y comprensión del impacto de los diferentes acuerdos regionales sobre el sistema de comercio multilateral, la OCDE realizó en 1996 un taller en el cual "tuvo amplia aceptación que hasta ahora los acuerdos de integración regional por lo general han sido compatibles con el multilateralismo".⁹ En consecuencia, el debate se ha apartado ya de su anterior enfoque sobre "*regionalismo versus multilateralismo*".

Dos observaciones pueden adicionarse a lo anterior: la primera es que si el regionalismo y el multilateralismo no son recíprocamente excluyentes no basta con aceptar su coexistencia sino hay que ir al núcleo de la cuestión, que es *cómo y para qué practicar la integración en un ambiente de globalización*. La segunda es que tan sólo en el periodo 1990-1994 se registraron en el GATT 34 acuerdos regionales de comercio, lo que sumado a la profundización de la Unión Europea, la suscripción del NAFTA y el surgimiento del MERCOSUR, permite concluir que el interés por la integración se seguirá manifestando por muchos años más.

⁸ CEPAL, *El 'regionalismo abierto' en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 1994.

⁹ OECD, 1996, p. 29.

Competitividad e integración

El otro aspecto a considerar de la definición original de la CEPAL del *regionalismo abierto* es si las políticas explícitas de integración deben ser compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional y complementarlas. A este respecto cabe preguntarse: ¿por qué se considera que ambas políticas se contraponen y, en consecuencia, es necesario conciliarlas? Al parecer lo que se tiene en mente son los excesos proteccionistas y el sesgo antiexportador del pasado, pero éste no fue un rasgo inherente de la integración regional. Los excesos son claramente imputables no a la integración sino a la orientación fundamental seguida por los gobiernos bajo la presión de los grupos empresariales nativos y, sobre todo, de las empresas transnacionales, hoy día muy interesadas en los mercados abiertos pero entonces apegadas firmemente a la estrategia de dominar los mercados internos. Una somera revisión de las propuestas de integración que la CEPAL formuló en los años cincuenta y sesenta es suficiente para hacer luz sobre el asunto.¹⁰

Por la propia finalidad de las políticas de integración (ampliar los mercados para impulsar el desarrollo de la capacidad productiva, reducir costos mediante el aprovechamiento de las economías de escala e incorporar nuevas tecnologías a los sistemas productivos regionales), éstas no son incompatibles con las diseñadas para elevar la competitividad internacional, sino todo lo contrario: son su objetivo fundamental, sin que por ello éste se convierta en un fin en sí mismo.

En segundo lugar, constituye un supuesto reduccionista el argumento implícito 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.

CEPAL, reparos pero no rectificaciones

En un documento posterior, el radicalismo de la propuesta original de la CEPAL fue objeto de algunos reparos, propiamente menciones de pasada de algunos de los vacíos que deja abiertos el *regionalismo abierto*.¹¹ Como queriendo hacerse eco de las objeciones hechas a la propuesta original, en el nuevo documento, después de asentar que la globalización de la competencia y la internacionalización de la producción imponen a los países la apertura de la economía al

¹⁰ Véase José Manuel Salazar, 1993.

¹¹ CEPAL, 1996.

comercio y la inversión internacionales, se concluye que "esto, sin embargo, no excluye una apertura preferencial, y por ende más profunda, con respecto a otros países de la misma región."¹² Breve como es, la salvedad es significativa, y por lo mismo sería conveniente desarrollarla. Sin embargo, no se va más allá. Posiblemente se diga que no era éste el lugar para extenderse. ¿Pero en cuál otro entonces? Ni antes ni después la CEPAL ha abordado con profundidad este aspecto y entendemos las razones por lo que más adelante se dirá.

Un segundo reparo, es decir, una segunda nota u observación, sería el reconocimiento de que la apertura generalizada de la economía "no puede garantizar que los beneficios de la integración se repartan equitativamente entre los países participantes...",¹³ lo cual se contrapone a uno de los supuestos básicos del neoliberalismo, pues la distribución equitativa en ningún caso puede ser el resultado del libre juego de las fuerzas del mercado, por naturaleza esencialmente polarizadoras, sino presupone la acción reguladora del Estado.

La tercera observación introduce la *dimensión social de la integración* en el planteamiento, lo que de hacerse así de nuevo entraría en contraposición con las aberrantes posiciones liberales de los gobiernos. La dimensión social tiene un vínculo directo con el Estado; el mercado jamás se hará cargo de esta dimensión, como no sea para agravar su conflictividad. CEPAL todavía no va muy lejos en la exploración del tema, pero en el capítulo IX del documento citado se adelanta la necesidad de considerarlo seriamente. Por ahora la CEPAL señala dos grupos de problemas: el de los efectos distributivos de la integración y el de las asimetrías de las condiciones laborales de los países participantes.

Lo primero puede desdoblarse en dos aspectos : uno, al que hace referencia la CEPAL, es el de la distribución de costos y beneficios entre los países que participan en acuerdos de integración. Otro sería el de la contribución de los procesos de integración al mejoramiento de las condiciones de vida y de ingreso de las poblaciones.

El primer aspecto estuvo muy presente en los primeros decenios de la integración en algunos organismos internacionales (la UNCTAD y la CEPAL, principalmente) y fue objeto de una profusa bibliografía. Sin embargo, el asunto nunca fue seriamente considerado por los gobiernos. De manera semejante a lo que ocurre hoy día con el tema de la pobreza, el de la distribución equitativa de los beneficios y costos de la integración fue materia de numerosas declaraciones, resoluciones y hasta disposiciones específicas en el texto de los acuerdos, pero en la práctica se dejó hacer y se dejó pasar la concentración de los beneficios en unos países y la profundización de las desigualdades en otros, lo que dio origen a numerosos cismas en los procesos de integración.

No es difícil encontrar la explicación. Es de general aceptación que el modelo de desarrollo latinoamericano ha sido fuertemente concentrador y excluyente, y

¹² *Ibid.*, p. 101.

¹³ *Ibid.*, p. 102.

si lo es dentro de cada país no hay razón alguna para que no lo sea regionalmente. El interés comercial prevaleció sobre cualquier otra consideración, aun en el Grupo Andino y la CARICOM que acogieron con más seriedad que otros, aunque infructuosamente, la cuestión del desarrollo equilibrado. En el Mercado Común Centroamericano, la propuesta original de desarrollo con reciprocidad, planteada en los orígenes mismos del proceso,¹⁴ se plasmó en el Convenio Centroamericano de Industrias de Integración, pero no obstante la moderación del instrumento encontró desde un principio la cerrada oposición de Estados Unidos y la renuencia a utilizarlo de la empresa privada.

La situación se agrava ahora porque, en un esquema de apertura generalizada de la economía, el modelo económico imperante delega en el mercado la asignación de recursos y la definición de las estructuras de la producción y, en consecuencia, se desmantelan las políticas e instituciones que en el pasado se crearon para apoyar el desarrollo sectorial, sobre todo el industrial.

Es esta ideología de mercado la que, en lugar del antiguo reconocimiento de las asimetrías en los acuerdos de integración, ahora los ciñe estrictamente y sin exclusiones al principio de reciprocidad. Ello explica que en éstos

se delegue en el libre juego de las fuerzas del mercado la adaptación de las economías al nuevo ambiente normativo, razón por la cual todo lo más que se hace en obsequio a las desigualdades es establecer plazos diferentes de desgravación arancelaria para los países o los sectores que están en posición vulnerable. Lo que cada quien haga dentro de esos plazos depende por completo de los recursos propios y externos de que disponga. El resultado es por completo previsible.¹⁵

A juicio de la CEPAL, este aspecto constituye tal vez la mayor debilidad no sólo del regionalismo abierto sino del esquema económico en general y, en consecuencia, considera necesario que se tomen medidas para impedir el desastre que significaría la aniquilación de las pequeñas y medianas empresas, entre otras estructuras de producción "socialmente necesarias". Junto a esto, más adelante la CEPAL desliza una crítica indirecta de la integración latinoamericana por no destinar recursos económicos "para mejorar la cohesión entre grupos sociales y apoyar a regiones económicamente desfavorecidas dentro del área integrada"¹⁶, como lo hace la Unión Europea. Se trata en ambos casos de reparos afines a la tradición del pensamiento cepalino, pero para traducirlo en hechos se requeriría modificar el modelo económico vigente. Y en primer lugar, modificar a fondo el planteamiento de la CEPAL de *regionalismo abierto*, lo que a juzgar por las apariencias no cabe esperar.

¹⁴ CEPAL, *Informe preliminar del Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina sobre Integración y Reciprocidad en Centroamérica*, 1952.

¹⁵ Alfredo Guerra-Borges, 1995.

¹⁶ *Ibid.*, p. 129.

Aquí es entonces donde se advierte la limitación intrínseca de los reparos de la CEPAL a su planteamiento de *regionalismo abierto*. En años recientes la CEPAL ha consagrado toda su atención a elaborar directivas de cambio (transformación productiva, inserción internacional) de cara a la liberalización comercial en general, de modo coherente con el modelo económico imperante en la región, de inspiración neoliberal. Por consiguiente, hay poco tiempo e interés para consagrarlo a una elaboración similarmente detallada de lo que América Latina puede hacer y alcanzar apoyándose en la integración. Para decirlo de una vez, la CEPAL de nuestros días *no tiene una teoría de la integración en las condiciones de la globalización*. Sus referencias a la integración en los documentos de los últimos años son circunstanciales. Y cuando llegó a hacer una propuesta específica sobre *integración al servicio de la transformación productiva con equidad*, como reza el documento de 1994, lo que hizo fue una propuesta que, más allá de la retórica, en la práctica significaría diluir el regionalismo "en la interdependencia impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general".

Para que la integración latinoamericana esté al servicio *del desarrollo* de la región y contribuya eficazmente a que se alcancen metas definidas en consonancia con esa estrategia, tiene que descansar sobre nuevas bases y no exclusivamente sobre el artículo de fe de la apertura generalizada y del mercado omnisciente. Y, en última instancia, como lo fundamental, *tiene que modificarse el modelo económico vigente*. Quizás por ahora esta aseveración sólo suscite desdeñosas sonrisas de los escépticos o de los defensores de la fe liberal, pero abrigamos la convicción de que ello será posible cuando la gravedad de las consecuencias, debido a los excesos de las políticas actuales, haga evidente una necesidad de rectificación. ¿Podría alguien haber imaginado hace apenas un año que el liberalísimo de Hong Kong impusiera el control de cambios y que el Fondo Monetario Internacional aconsejara regular los movimientos del capital especulativo?

Estrategia alternativa: nuestra propuesta

Al hablar de una estrategia sobre nuevas bases no estamos sugiriendo hacer abstracción de la globalización y de los condicionamientos que ésta impone; antes bien consideramos que se debe tenerlos rigurosamente en cuenta, pero "desinflando" los mitos y admitiendo que es posible *otra* globalización y *otro* estilo de integración. El estilo actualmente en curso lo hemos calificado ya de *globalización de la regionalización*, que es el desenlace final, si no hay rectificaciones, de un proceso ceñido a la apertura generalizada y a la acción irrestricta de las fuerzas del mercado. En un proceso de esta naturaleza, la preocupación central está puesta en la apertura comercial y las normas que tienen relación con ésta, como lo ponen de manifiesto los numerosos acuerdos bilaterales de libre comercio, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la posición de Estados Unidos en las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas.

La estrategia alternativa que proponemos la definimos como *regionalización de la globalización*, y consiste en *profundizar los procesos de integración regional a fin de que, como parte de un sostenido esfuerzo de cambio estructural, la cooperación de los países latinoamericanos haga posible el pleno desarrollo de los recursos internos de la región, se eleve la calidad de vida de la población y se aprovechen eficientemente las opciones que abren la economía mundial y la globalización, dentro de la cual América Latina participe con una personalidad nacional y regional robustecida en lo económico, lo político, lo social y lo cultural.*

Debemos admitir que hace falta una elaboración detallada de esta propuesta, que ahora nos limitamos a presentarla en su forma inicial. La profundización de la integración haría posible que mediante la cooperación regional se dé satisfactoria respuesta a problemas que se han venido acumulando en América Latina, a algunos de los cuales hace referencia la CEPAL en el documento que hemos comentado. La consolidación, reestructuración y desarrollo de las instituciones regionales facilitaría el logro de tales propósitos; contribuiría eficazmente a elevar la calidad de la participación de América Latina en las negociaciones internacionales; permitiría ampliar la esfera de la cooperación en el campo energético, del transporte y de los servicios portuarios; reduciría el costo y elevaría la calidad de los servicios de capacitación y educación y de la investigación del potencial de crecimiento que encierra la región; crearía condiciones más favorables para la inversión privada y el desarrollo de las empresas, para la competencia intrarregional y la especialización industrial, tanto intra como intersectorial, etcétera.

La estrategia que proponemos permitiría además avanzar hacia la armonización de políticas de manera que el mercado ampliado regionalmente facilite alcanzar economías de escala e imprima dinamismo a la especialización industrial, estimule el intercambio intrasectorial, cree nuevas condiciones más favorables para el desarrollo tecnológico y la intensificación de la competencia intrarregional, preparando a la región para su participación exitosa en la competencia internacional.

De manera particular queremos subrayar que al profundizar la integración la suma regional de esfuerzos en materia tecnológica haría menos onerosa y más factible *la protección genuina de las actividades que están en la frontera tecnológica*, protección que es práctica usual en los países industrializados y los países del sudeste asiático.

La profundización de los procesos de integración no es incompatible con el perfeccionamiento del mercado, pero su ámbito de acción debe limitarse mediante las regulaciones adecuadas cuando el bienestar general de la comunidad lo haga necesario. Una cosa es una economía *orientada* hacia el mercado y otra muy distinta una economía *coordinada* por el mercado. Por definición, las economías capitalistas están orientadas hacia el mercado, pero en todas ellas el Estado tiene un importante papel de coordinación (propriadamente, de regulación)

mediante la definición de políticas económicas y de otra naturaleza. "Los mercados no funcionan en el vacío. Son instituciones que dependen de otras instituciones, particularmente de un Estado fuerte (aunque pequeño) y de un gobierno respetado".¹⁷ En este punto conviene salir al paso a ciertas interpretaciones erróneas según las cuales el *Estado fuerte* es el Estado represivo o bien el que tiene una amplia participación en la economía como organizador y director de empresas. "Pero el aspecto más importante es el *papel que el Estado cumple dentro del proceso*, el papel político y el papel en la formulación de la política económica"; y, en definitiva, quién lo dirige, "si va a ser gobernado en función de los intereses de toda la sociedad o en función de intereses particulares"¹⁸

Teniendo en cuenta lo anterior, el mercado, en un proceso de regionalización, podría poner al servicio de la población los estímulos de una competencia bien entendida y se podría salir al encuentro de la competitividad en forma racional. Actualmente los gobiernos defienden sus obsesiones aperturistas alegando que sin la apertura generalizada y la desregulación la competitividad se nos irá de las manos.¹⁹

Hay que salir resueltamente al paso de la corriente estimulada desde los centros hegemónicos que en su propio interés inducen la conclusión de que quien no está situado en el vértice de la tecnología está condenado a perecer. Es ésta una visión invertida del mundo y del destino humano pues el ser social no está ahora, y no lo estará tampoco en el futuro, condenado a inmolarse en el holocausto el Internet, para decirlo con el recurso de un símbolo de la globalización.

Como lo ha expuesto con fundamentadas razones el Grupo de Lisboa, bajo la dirección de Ricardo Petrella, el convertir la competitividad en una ideología rectora de las relaciones sociales, económicas y políticas resulta infructuoso para hacer frente a los problemas que son comunes a numerosos pueblos. La lógica de excluir a toda persona o nación que no pueda hacer frente con éxito al desafío competitivo conducirá, como está conduciendo, a la marginalidad en escala mundial, al convertir a algunos pueblos o sectores de la sociedad en *comunidades prescindibles*, porque antes que aportar al crecimiento económico mundial demandan de éste recursos que podrían tener aplicaciones comercialmente rentables para las empresas transnacionales.

Creemos con el Grupo de Lisboa que se hace necesaria una lógica distinta para construir una sociedad que asuma con responsabilidad la tarea de distribuir el bienestar y la felicidad entre todos los seres humanos. La notable obra publicada por el Grupo, *Los límites a la competitividad*, "no pregona el fin de la competencia, sino el de la ideología que la instala en el lugar exclusivo de los valores absolutos y los modelos rectores"²⁰, en vez de lo cual deben fortalecerse

¹⁷ Luis Carlos Bresser Pereira, 1991, p. 28.

¹⁸ Colin I. Bradford, 1991, p. 261.

¹⁹ Una lectura útil en este aspecto es Paul Krugman, "Competitiveness: A Dangerous Obsession", en *Foreign Affairs*, Nueva York, núm. 2, march-april 1994.

²⁰ Grupo de Lisboa, 1996.

la solidaridad, la conciencia de los problemas comunes y establecer nuevos contratos sociales entre la sociedad civil y el Estado. “¿Se trata de una utopía? Ciertamente. Pero de una utopía convocante acerca de la cual vale la pena reflexionar”²¹.

Bibliografía

- Akyuz, Yilmaz, “Intervención del Estado y crecimiento económico”, en *Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, núm. 22-23, tomo II, 1992-1993.
- Bradford, Colin I., “La experiencia del Este asiático en la reforma económica: opciones y retos para las antiguas economías socialistas”, en *Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, núm. 19, 1991.
- Bresser Pereira, Luis Carlos, “La crisis de América Latina. ¿Consenso de Washington o crisis fiscal?”, en *Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, núm. 19, 1991.
- CEPAL, *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL, 1994.
- _____, *Informe preliminar del Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina sobre Integración y Reciprocidad en Centroamérica*, México, Naciones Unidas, 1952.
- _____, *Panorama de la inserción internacional de la América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1996.
- Guerra-Borges, Alfredo, “Globalización de la regionalización en América Latina: un punto de vista alternativo”, en *La integración centroamericana ante el reto de la globalización (Antología)*, Nicaragua, CRIES, 1997 (reimpresión 1998); también en *Comercio Exterior*, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, núm. 6, junio de 1996.
- _____, “Integración de México y Centroamérica: criterios para su negociación”, en *Ibid.*
- _____, *México y Centroamérica: opciones para su integración*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1995.
- Grupo de Lisboa (director Ricardo Petrella), *Los límites a la competitividad. ¿Cómo se debe gestionar la aldea global?*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1996.
- OECD, *Regionalism and its place in the multilateral trading system*, París, OECD, 1996.
- Salazar, José Manuel, “El resurgimiento de la integración y el legado de Prebisch”, en *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, núm. 50, 1993.
- “San Francisco Declaration and Accompanying States”, en *California Management Review*, California, The Regents of the University of California, vol. 35, núm. 1, Fall 1992.

²¹ *Ibid.*

- Yoffie, David B., *Beyond Free Trade: Firms, Governments and Global Competition*, Boston, Massachusetts, Harvard Business School Press, 1993.
- Yusuf, Shaid y Kyle Peters, "Capital accumulation and economic growth. The Korean Paradigm", en *World Bank Staff Working Papers*, Washington D.C., núm. 712, p. 26.

Noviembre de 1998.