

Globalización e integración: visiones en pugna

Desde la colonización, la inserción de América Latina en el mundo se produjo a partir de la exportación de productos primarios o bienes elaborados a partir de ellos, en general destinados a los mercados de Europa y Estados Unidos. En esencia, esta realidad se mantuvo a lo largo de los años y no ha podido ser modificada por los intentos de integración iniciados en los 60, que buscaron incrementar el comercio intrarregional. En la actualidad, las diferentes posiciones acerca de la globalización, desde la postura más radical de Hugo Chávez hasta las visiones más matizadas del gobierno de Brasil, generan desafíos para la integración latinoamericana y su inserción en el mundo.

JUDITH TEICHMAN

A pesar de su dinámica realidad cultural e histórica, la integración económica de América Latina sigue siendo limitada, incluso tras varias décadas de liberalización comercial, como resultado de un legado que se remonta al pasado colonial. En efecto, desde la conquista las economías latinoamericanas se orientaron a la producción de bienes primarios destinados a los mercados de ultramar. Al mismo tiempo, las distintas dotaciones de recursos, las estructuras y los tamaños de los mercados, la ubicación geográfica y los desarrollos políticos e institucionales de cada país han generado

Judith Teichman: profesora de Ciencias Políticas en la Universidad de Toronto. Es autora, entre otros libros, de *The Politics of Freeing Markets in Latin America: Chile, Argentina and Mexico* (University of North Carolina Press, Chapel Hill, 2001) y coautora de *Social Democracy in the Global Periphery: Origins, Challenges, Prospects* (Cambridge University Press, Cambridge, 2007).

Palabras claves: economía, globalización, integración, desigualdad, América Latina.

Nota: traducción de Verónica Mastronardi. La versión original de este artículo en inglés puede consultarse en <www.nuso.org>.

diversas oportunidades y obstáculos para la integración de América Latina en la economía mundial. Este aspecto debe ser tenido en cuenta al analizar la integración y la inserción de la región en el mundo.

■ El difícil legado histórico de América Latina

Desde la colonización, América Latina fue incorporada al modelo mercantilista de los conquistadores españoles y portugueses como proveedora de metales preciosos y productos alimenticios y como consumidora de manufacturas europeas. En consecuencia, el desarrollo industrial tuvo lugar en general solo en zonas remotas, donde el poder colonial no logró evitarlo. Si bien este fue el panorama general, el impacto de la conquista presenta diferencias drásticas de una región a otra. Mientras que el norte de la región prosperó gracias a la extracción de metales preciosos y su exportación a través de los puertos de Veracruz y Cartagena, el sur, en especial el área del Río de la Plata, permanecía estancado por su escasa importancia para el imperio español.

Más tarde, durante el primer cuarto del siglo XIX, cuando Gran Bretaña se afianzó como poder hegemónico mundial, las luchas por la independencia se vincularon al deseo de los miembros de las elites nacidos en América de integrar sus economías al mundo e incorporarlas a la división internacional del trabajo.

No obstante, una vez más, este objetivo no se logró de manera uniforme: las economías del Cono Sur se expandieron rápidamente gracias a su capacidad de suministrar productos alimenticios de clima templado y tropical, además de minerales, a los mercados europeos, sobre todo al británico. Se trató de una actividad exitosa que generó otras industrias relacionadas. En contraste, las economías del norte de la región encontraron más dificultades para desarrollarse. A excepción de México¹, en general solo lograron exportar productos alimenticios, como banana y café, o consolidarse como productores de un único mineral. En estas economías, el desarrollo de la industria fue limitado.

Esta herencia colonial y de inserción en el mercado mundial continuaría hasta la década de 1930, cuando comenzó un proceso de industrialización en la región. En los lugares en los que se logró alcanzar un alto nivel de desarrollo

1. En ese país, el presidente Porfirio Díaz lideró e impulsó un proceso de modernización que generó un importante desarrollo de la industria.

industrial, las exportaciones de productos primarios proporcionaron las divisas tan necesarias para las inversiones industriales. En la década de 1950, la inversión extranjera directa se encontraba en aumento y había logrado superar las barreras proteccionistas y las cuotas, para abastecer a los mercados locales. El desarrollo industrial del siglo XX tampoco fue parejo, donde más demoró fue en los países andinos, y fue aún más lento en Centroamérica.

En esta época surgieron los primeros intentos de integración comercial. En 1960, con el objetivo de fomentar la inversión industrial, en particular la extranjera, se creó el Mercado Común Centroamericano (MCCA), que preveía la eliminación de todas las barreras tarifarias. También en 1960, la preocupación por la disminución de la actividad comercial intrarregional en otras áreas de América Latina dio origen al Tratado de Montevideo, suscrito por siete países que propusieron crear una zona latinoamericana de libre comercio, aunque cinco años después las negociaciones seguían estancadas (Thorpe, p. 151). En 1969 se creó el Pacto Andino, del cual participaron Chile, Colombia, Ecuador, Perú y, más tarde, Venezuela, con el objetivo de reducir las barreras arancelarias internas, establecer aranceles externos comunes e impulsar un programa de desarrollo industrial coordinado que garantizara mercados regionales para ciertos productos seleccionados de cada país. Sin embargo, en los primeros años de la década de 1970 el Pacto Andino ya había perdido impulso.

En general, los acuerdos fracasaron debido a los distintos niveles de industrialización y la rígida oposición de los intereses comerciales internos, junto a las crisis de las balanzas de pagos y los altos niveles de pobreza y desigualdad ■

En general, los acuerdos mencionados fracasaron debido a los distintos niveles de industrialización y la rígida oposición de los intereses comerciales internos, acostumbrados a un alto grado de protección, junto a las crisis de las balanzas de pagos y los altos niveles de pobreza y desigualdad.

La crisis de la deuda que estalló en los 80 fue un duro golpe para América Latina y marcó el comienzo de la «década perdida», durante la cual se incrementaron la pobreza y la concentración del ingreso². Fue también el inicio de

La crisis de la deuda que estalló en los 80 fue un duro golpe para América Latina y marcó el comienzo de la «década perdida», durante la cual se incrementaron la pobreza y la concentración del ingreso². Fue también el inicio de

2. La proporción de hogares pobres en América Latina creció de 35% en 1980 a 41% en 1990 (Wilkie, p. 429).

una nueva etapa en el desarrollo y la incorporación de América Latina al mundo. Con el auspicio del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), los países latinoamericanos fueron aplicando, uno tras otro, el paquete de reformas neoliberales conocidas como «ajuste estructural». Se presionó a los gobiernos para que liberaran el comercio, privatizaran las empresas públicas, eliminaran los obstáculos que entorpecían la inversión extranjera, flexibilizaran los regímenes laborales y redujeran drásticamente el gasto estatal. Estas reformas, acogidas como la panacea para las dificultades económicas y políticas de la región, debían aumentar la eficacia de las economías latinoamericanas y, de este modo, facilitar su inserción en la economía global.

El ritmo y el alcance de estas reformas promercado fueron diferentes en cada país, al igual que las estrategias de incorporación al mundo globalizado. La resistencia de la elite agrícola argentina, por ejemplo, consolidó una estrategia exportadora basada en los productos agrícolas tradicionales –y los bienes procesados a partir de ellos– que dejó de lado los incentivos a la industria. En Chile se implementó una nueva estrategia, muy exitosa, sobre la base de las exportaciones de frutas, productos forestales y salmón. En Bolivia, la combinación de crisis económica y ajuste de mediados de los 80 hizo que el país perdiera terreno en la exportación de minerales estratégicos y se afianzara como productor de pasta de coca e hidrocloruro de cocaína. En el norte de la región, en México y Centroamérica, se hicieron esfuerzos para atraer inversiones extranjeras hacia las zonas de procesamiento de exportaciones (maquilas), mediante la oferta de incentivos impositivos, mano de obra barata y normas ambientales laxas. Aunque el objetivo era incrementar los ingresos de divisas y el empleo, el esfuerzo, como demuestra el caso de México, no cumplió las expectativas: en efecto, la decisión de numerosas empresas maquiladoras de trasladarse a China para aprovechar la mano de obra barata evidencia la precariedad de esta estrategia.

■ Las deficiencias del neoliberalismo

En paralelo con la liberalización del mercado, América Latina buscó acuerdos comerciales regionales y bilaterales. Actualmente existen cinco acuerdos comerciales regionales: el Mercosur, la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la Comunidad del Caribe (Caricom). Estas uniones buscaron celebrar acuerdos entre sí o con otros bloques similares, como la Unión Europea, y en algunos casos han firmado tratados comerciales específicos con EEUU u otros países.

La combinación entre reforma económica y acuerdos comerciales regionales no ha servido para fomentar la actividad comercial intrarregional, que hoy es inferior a la de una década atrás ■

La combinación entre reforma económica y acuerdos comerciales regionales no ha servido para fomentar la actividad comercial intrarregional, que hoy es inferior a la de una década atrás. En todos los casos, a excepción del MCCA, el comercio con EEUU y con la UE es, para cada país, más importante que el comercio con los integrantes del bloque (Cepal 2005, p.

82). Por otra parte, el fuerte rendimiento de las exportaciones se limita a un número reducido de países, como México, debido a su participación en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

La tradición de exportación de productos primarios, que se remonta a la época colonial, fue cambiando. Sin embargo, América Latina no ha logrado salir de su lugar de exportadora de productos primarios o de bienes elaborados a partir de ellos. Aunque la región registró una notable disminución del peso relativo, dentro de su canasta exportadora, de los productos manufacturados a partir de bienes primarios, que pasó de 73,5% de las ventas totales en 1985 a 44,3% en 2000, estos siguen siendo importantes en la estructura de exportaciones latinoamericana, sobre todo en los países del Mercosur, la Comunidad Andina y Chile. En cambio, México es hoy el exportador más dinámico y diversificado de productos no manufacturados a partir de bienes primarios, gracias a los incentivos que benefician a sus enormes conglomerados industriales (Cepal 2002, p. 175).

Pero lo central es que las reformas económicas realizadas en América Latina no produjeron un alto crecimiento basado en el comercio ni generaron avances sociales suficientes. Más allá del repunte de los últimos años, el crecimiento económico latinoamericano permanece muy por debajo de los niveles previos a la crisis de la deuda, con los efectos sociales que ello implica. En 2005, 40% de los hogares eran pobres, porcentaje que sigue siendo superior al de 1980. Además, la desigualdad socioeconómica, que aumentó en la mayoría de los casos durante la década de 1980, sigue siendo alta (Cepal 2006, pp. 59 y 90). Un ejemplo de esta situación es México, donde pese al incremento de las exportaciones de productos manufacturados, el crecimiento económico fue lento y se registraron escasos resultados en lo que respecta a la reducción de la pobreza y la desigualdad. Solo en Chile el crecimiento originado en el dinamismo exportador produjo una importante reducción de la pobreza.

En realidad, algunas de las reformas promercado, en particular la privatización de servicios básicos tan esenciales como el agua, son percibidas como causas de la desigualdad y la pobreza. Del mismo modo, la manera en que las reformas se implementaron también fue clave para su pérdida de legitimidad a largo plazo: la liberalización del mercado fue llevada adelante de un modo muy autoritario incluso cuando fue impulsada por regímenes democráticos, al quedar en manos de tecnócratas que mantenían alianzas con los poderosos intereses del sector privado (Teichman). Todas estas deficiencias políticas, económicas y sociales han generado desilusión en la sociedad y han disparado movilizaciones contra el neoliberalismo. Paralelamente, el estallido de una crisis tras otra –México en 1994, Brasil en 1998 y Argentina en 2001– profundizó el desengaño con la agenda neoliberal y la globalización económica.

La reciente elección de líderes políticos de izquierda o de tendencia izquierdista en América Latina revela el desencanto con el modelo promercado implementado durante los 90. Sin embargo, existen diferencias importantes entre los nuevos líderes latinoamericanos, en particular en relación con la inserción de América Latina en la globalización, y estas dificultan la cooperación y la integración regional.

■ Posiciones moderadas y radicales sobre la integración y la globalización

En 2005, la Cumbre de Mar del Plata marcó el fracaso del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y el final de un proyecto de integración bajo la hegemonía de EEUU. Esto, sin embargo, no implica que haya surgido un consenso entre los líderes de la región, situación que era bastante previsible si se tienen en cuenta los distintos niveles de movilización política y social de cada país, las diferentes experiencias de las reformas de los 90 y la situación de cada nación en los mercados globales.

La posición más radical de rechazo a la globalización económica es la que encarnan Hugo Chávez y su Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA). Cuba y Venezuela suscribieron el ALBA en 2004 y más tarde se sumaron Bolivia y Nicaragua. Además, el ALBA cuenta con simpatizantes en Argentina, Ecuador, Haití, Antigua y Barbuda, República Dominicana y San Vicente y las Granadinas. El acuerdo no solo incluye la eliminación de las barreras comerciales, sino que es mucho más amplio: promueve la integración sobre la base de una visión de bienestar social y asistencia recíproca. Hasta el momento, el

pacto ha consistido en la provisión de petróleo venezolano y gas boliviano a bajo precio a cambio de médicos, docentes y asistencia técnica por parte de Cuba. Sin embargo, el alcance previsto es mucho más amplio e incluye temas relacionados con la educación, la democracia participativa y la reforma agraria.

En el orden interno, gracias a su riqueza petrolera, el gobierno de Chávez despliega un generoso gasto social sin preocuparse demasiado por la respuesta del sector privado. Por supuesto, otra sería la situación si Venezuela no tuviera esa ventaja. Pero el rechazo de Chávez al neoliberalismo y sus reiterados cuestionamientos a EEUU nunca habrían llegado al extremo actual si no existiera la opinión popular de que la globalización económica no genera mejoras sociales.

Algunos líderes regionales se identifican con el mensaje de Chávez, que despierta admiración en países como Bolivia, Argentina y Nicaragua, donde las reformas neoliberales fueron un fracaso rotundo. Sin embargo, la mayoría de los líderes de América Latina adopta una postura más moderada. Muchos no rechazan la idea de lograr el desarrollo a través del comercio internacional, pero destacan la necesidad de buscar, dentro de ese contexto, los mejores acuerdos posibles. En realidad, un porcentaje significativo de latinoamericanos, incluso de aquellos países que integran el ALBA, se opone a una postura radical antimercado³.

La iniciativa más extensa de integración regional, la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), fundada en 2004, que más tarde recibió el nombre de Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur), busca crear una versión latinoamericana de la UE mediante la unificación del Mercosur y la Comunidad Andina. La Unasur reconoce la importancia del desarrollo social, pero también afirma que cumplirá las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Justamente, uno de los principales objetivos de Brasil, principal impulsor de la Unasur, es colocar sus productos agrícolas en los mercados de EEUU y Europa a través de la eliminación de subsidios y protecciones. Esto, naturalmente, no coincide con las visiones de rechazo al comercio internacional como vía para lograr el desarrollo.

3. Para obtener más información sobre la división de la opinión pública de América Latina respecto de la economía de mercado, v. el sondeo de Latinobarómetro 2007 en *The Economist*, 17/11/2007, p. 46.

Por otro lado, Brasil tiene intereses en otros países de la región, donde ha actuado como un poder subimperialista y ha podido beneficiarse de las oportunidades de inversión. Petrobras, por ejemplo, es uno de los inversores más importantes en Bolivia, y lo mismo ocurre en Ecuador, donde enfrenta la oposición indígena a la explotación de algunos yacimientos. Parece poco probable que Brasil comparta la postura radical que se opone a la participación extranjera en el desarrollo de los recursos naturales.

Brasil tiene intereses en otros países de la región, donde ha podido beneficiarse de las oportunidades de inversión. Petrobras, por ejemplo, es uno de los inversores más importantes en Bolivia. Parece poco probable que Brasil comparta la postura radical que se opone a la participación extranjera en el desarrollo de los recursos naturales ■

■ **Conclusión: ¿cómo aprovechar las oportunidades en un contexto político complicado?**

América Latina posee una larga tradición como productora y exportadora de productos primarios –o bienes manufacturados a partir de estos recursos– que desde la época de la colonia ha determinado su inserción en la economía global. En general, sus mercados no se encuentran en la región, sino en EEUU y Europa. La estructura económica y política ha dificultado la cooperación y la integración económica de la región. Y hoy la situación es aún más complicada debido a las profundas diferencias y las posiciones encontradas en relación con las ventajas del comercio internacional, el papel de la inversión extranjera y las estrategias para reducir la pobreza. En consecuencia, es poco probable que surja un acuerdo similar al de la UE.

No obstante, la problemática social es un punto inamovible de la agenda. Algunas de las estrategias que supuestamente deberían contribuir a atacar este mal, como los incentivos para la maquila, dieron escasos resultados. La reducción efectiva de la pobreza requiere crecimiento económico que genere no solo empleo, sino también empleo con valor agregado. El hecho de que algunas subregiones de América Latina exporten productos manufacturados en mayor proporción que productos primarios (Cepal 2005, p. 84) quiere decir que la integración regional ofrece la oportunidad, no aprovechada aún, de expandir la actividad industrial. Sin embargo, el crecimiento intrarregional de las

exportaciones de productos manufacturados depende de la expansión de los mercados de consumo. Por lo tanto, la reducción de la pobreza y la protección social deberán buscarse de manera simultánea con la implementación de políticas que promuevan el crecimiento económico.

Prácticamente todos los países tienen un margen significativo para la redistribución de los ingresos mediante la reforma de las estructuras tributarias y la elaboración de estrategias de gasto social más progresivas. En general, los ingresos fiscales siguen siendo inaceptablemente bajos en América Latina (De Ferranti et al., p. 252). Un incremento de la recaudación generará los recursos necesarios para la promoción industrial, pues, tal como demuestra la experiencia de Asia oriental, el respaldo gubernamental es esencial para la promoción de exportaciones de productos manufacturados. Sin embargo, esto debe realizarse de modo tal de evitar el mecenazgo típico de la etapa de sustitución de importaciones.

Es razonable que las distintas dotaciones de recursos, el tamaño de las economías y las estructuras sociales generen diferentes enfoques en relación con la integración regional y la inserción en el mundo. La cooperación para incentivar el comercio intrarregional, eje de los acuerdos de integración de América Latina, es un paso en la dirección correcta. Sin embargo, la profundización de las diferencias políticas entre los líderes y los gobiernos de la región es una realidad que hace de la cooperación un desafío difícil de enfrentar. ☐

Bibliografía

- De Ferranti, David, Guillermo Perry, Francisco H.G. Ferreira y Michael Walton: *Inequality in Latin America. Breaking with History?*, Banco Mundial, Washington, D.C., 2004.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal): *Globalization and Development*, Cepal, Santiago, 2002.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal): *Latin America and the Caribbean in the World Economy 2004-2005, Trends*, Cepal, Santiago, 2005.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal): *Social Panorama of Latin America*, Cepal, Santiago, 2006.
- Teichman, Judith: *The Politics of Freeing Markets in Latin America: Chile, Argentina and Mexico*, University of North Carolina Press, Chapel Hill, 2001.
- Thorpe, Rosemary: *Progress, Poverty, and Exclusion. An Economic History of Latin America in the 20th Century*, Banco Interamericano de Desarrollo, Nueva York, 1998.
- Wilkie, James W. (ed.): *Statistical Abstract of Latin America* vol. 35, University of California - Latin American Center Publications, Los Ángeles, 1999.