

La integración en la cuenca del Caribe. Institucionalidad y realidad

Tania García Lorenzo

Investigadora. Centro de Estudios sobre América.

Se ha abierto un nuevo ciclo de expansión económica y de conquista de mercados, que es de la mayor importancia. Hay una necesidad de Tratados Comerciales ventajosos tan intensa como la hubo hace algunos años de concesiones de canales y de Enmiendas Platt. Los «Guanánamos» económicos y las «Zonas del canal» mercantiles son de tanta urgencia, en estos tiempos de depresión y desempleo en los Estados Unidos, como lo fueron las posiciones estratégicas y las vías interoceánicas en otras épocas.

Ramiro Guerra
(1934)

La cuenca del Caribe tiene una trayectoria discursiva integracionista de larga data. Sin embargo, existe una corriente de intercambio económico que, aunque muestra una relación comercial tendencialmente creciente, poco responde a la magnitud de la voluntad institucional expresada.¹

En el diagnóstico de las instituciones multilaterales generalmente se aprecia una evaluación positiva hacia la tendencia creciente de esa relación de intercambio.² No obstante, resulta interesante llevar a cabo un acercamiento a otros elementos causales que se encuentran presentes en este comportamiento y que son poco tratados en la literatura.

Entorno internacional

No es objetivo de este trabajo hacer una evaluación detallada de los elementos que caracterizan las corrientes económicas mundiales contemporáneas. No obstante, comoquiera que la participación en un esquema integracionista es parte esencial del diseño de inserción externa de cualquier país, resulta imprescindible para el análisis partir de la aceptación de que el recrudescimiento de la vocación universal del capital, expresado en niveles mayores de transnacionalización, ha marcado de forma sustancial la recomposición del sistema de relaciones internacionales, tanto económicas como políticas y de seguridad del Hemisferio, que a su vez imprime un particular sello al desenvolvimiento de la cuenca del Caribe.

En nombre del objetivo y contradictorio proceso globalizador, pretende consagrarse un sistema de relaciones políticas, económicas, culturales y sociales que al propio tiempo que integra y concentra capitales, produce un efecto marginalizador y excluyente a hombres, pueblos y regiones que no le resulten funcionales. De hecho, lo que se intenta es hacer prevalecer una nueva dimensión del concepto «espacio

económico» que cuestiona el Estado-nación y las nociones de soberanía e independencia a él asociadas.

Se perfila en la actualidad una nueva forma de expresar la política históricamente expansionista del capital norteamericano, pero adaptada a las condiciones de acumulación contemporáneas y a los condicionamientos que la ideología neoliberal ha impuesto al propio funcionamiento económico de los estados.

Así, los programas de estabilización primero y de ajuste estructural después, han producido profundos cambios en las funciones de los estados latinoamericanos, pasando de un llamado «Estado benefactor» a un Estado «facilitador del proceso de acumulación de los capitales», lo que inhibe su función empresarial y reguladora, con lo que se crean disfuncionalidades económicas de los estados.

Un ejemplo evidente de la incoherencia de las políticas económicas se puede apreciar en la utilización de los instrumentos fundamentales de la política monetaria y crediticia.³ Resultado: el crecimiento de la economía está atrapado en esas contradicciones.

No obstante, en la aplicación de los preceptos tecnocientíficos del modelo neoliberal, se aprecian evidentes diferencias cuando analizamos su forma de operar en los países desarrollados.

Los acuerdos intergubernamentales adoptados en la Ronda Uruguay del GATT consagraron los principios de política comercial basados en la disminución sistemática de los aranceles, con lo cual se desprotegen las vías fundamentales de obtención de recursos en divisas. La industria latinoamericana sufre un alto nivel de exposición en el comercio internacional, al participar en igualdad de condiciones a las del mundo desarrollado, cuando no existe igualdad de posibilidades, dados los niveles de subdesarrollo que hoy tipifican a las economías del continente. Vale recordar que los países desarrollados maduraron las condiciones tecnoproductivas de su planta industrial bajo un férreo proteccionismo, y no impusieron, con su fuerza económica, los renovados criterios del «libre cambio» en los foros internacionales, hasta que le resultó necesario al desarrollo del capital.

También ha quedado consagrada —vía privatización— la desregulación estatal de la economía y la desintermediación financiera, lo que, unido a la globalización de los flujos de capital y monetarios —por la supremacía del capital financiero sobre el productivo—, cierra el cuadro por el cual, entre otros múltiples factores, los estados latinoamericanos han ido perdiendo soberanía económica y, con ello, instrumentos de conducción efectiva de sus economías. Esto ha generado un estado creciente de polarización de los ingresos, y desempleo y pobreza estructurales de dramáticas dimensiones.

Los modelos económicos aplicados mayoritariamente en América Latina han producido un giro en los referentes de acumulación hacia el sector externo. En nombre de la llamada «modernización», se aplican criterios de desenfundado aperturismo, bajo el

argumento de que la mayor liberalización impulsa a niveles crecientes de competitividad, sin reconocer el papel que en este contexto tiene la evidente incapacidad demostrada para generar valor agregado con mayor componente tecnológico, que es el elemento principal que marca la dinámica del mercado mundial contemporáneo.

Una política exportadora basada en el abaratamiento de la moneda y no en los parámetros contemporáneos de los mercados dinámicos, o una política captadora de recursos a partir de la elevación indiscriminada de las tasas de interés y no por la solidez de su economía, constituyen instrumentos que están condenados al fracaso porque no basan su perspectiva en la creación de riqueza, sino en la obtención de ganancias. Es extrapolar mecanismos cortoplacistas, de una deficiente conducción microeconómica, a la conducción macroeconómica, con las consecuencias que ello conlleva para cualquier país.

Y es que los modelos económicos latinoamericanos no parten de un proyecto de desarrollo nacional que otorgue al mercado interno el verdadero papel que le correspondería, tanto por la sociedad que ampara como por el poder que emergería de una verdadera integración nacional.

La cuenca del Caribe. Su historia y posición

La cuenca del Caribe es un entorno internacional heterogéneo, con dimensiones de profundas diferencias, con raíces etnohistóricas diferentes, con características e intereses políticos generales similares, pero no congruentes, carentes de interdependencia, y cuya historia ha estado marcada por las conveniencias o inconveniencias de los centros hegemónicos de poder.

Los Estados Unidos consideran a la cuenca del Caribe su traspatio natural, entendiéndose por ello su área de influencia, en la que tiene, bajo su peculiar concepto de jurisdiccionalidad, el «derecho» a intervenir. El auto-otorgado «destino manifiesto», enraizado, en su concepción hegemónica, en el hemisferio, e impuesto con toda su intensidad desde hace siglo y medio, se mantiene inalterable en su percepción del papel a desempeñar en las relaciones interamericanas contemporáneas, aunque bajo nuevas modalidades. La historia de las intervenciones militares en el continente lo hace evidente.

Así, como dijera Andrés Serbin, las consecuencias de la Guerra fría, la consolidación de la Revolución cubana y su inserción en el entonces existente campo socialista; la descolonización del Caribe no hispánico y el desencadenamiento de la crisis centroamericana, dieron lugar, en términos geoestratégicos, a una marcada relevancia de la cuenca del Caribe en la política exterior norteamericana en la década de los 70 y 80. Ello llevó a la puesta en práctica, en enero de 1984, de la Iniciativa para la cuenca del Caribe, como una forma de rediseñar el sistema de relaciones imperante en el subcontinente.

Sin embargo, los cambios en esos contextos han determinado una pérdida de su relevancia estratégica, tradicionalmente asociada con la Guerra fría, y están siendo remplazados por temas de diferente alcance estratégico global: narcotráfico, flujos migratorios y amenazas ambientales.

En consecuencia con las tendencias mundiales descritas, se va expresando un marcado desinterés de los Estados Unidos por sus vínculos económicos tradicionales de carácter preferencial. La eventual desaparición de los márgenes de preferencialidad que disfruta la mayoría de los países de la cuenca del Caribe amenaza la supervivencia de un grupo de estados predominantemente vulnerables y de economías frágiles, altamente dependientes de sus vínculos externos.

No obstante, los Estados Unidos siguen considerando al Caribe su área de influencia y, por lo tanto, los pasos que realiza no son ignorados por ellos. La gran dependencia de los Estados Unidos que afrontan los países que afloran a la cuenca del Caribe, y que tiene una expresión múltiple (económica, militar), convierte a este país en un actor presente en la realidad económica de la cuenca, incluso con una fuerza renovada en los últimos años, a partir de sus propias necesidades, afectados por su relación-competencia con los países europeos y asiáticos, pero con diferencias sustanciales según los países. No estamos hablando, sin embargo, de una relación interdependiente, sino de una relación de subordinación.

Si bien los gobiernos de la mayoría de los países de la cuenca del Caribe comprenden la necesidad de reconformar una agenda regional, y reconocen la importancia que en ese entorno tiene la consolidación de los vínculos económicos recíprocos, no se aprecia una voluntad de erigirse en espacio económico propio, sino la intención de prepararse para subsumirse en una supuesta y esperada integración hemisférica. Y esa agenda regional tiene hoy, como soporte un complicado entramado de acuerdos bilaterales y multilaterales institucionales, pero una casi inexistente relación económica, salvo en el caso de los países centroamericanos, cuyos vínculos económicos reales son significativos en el contexto subregional.

La CARICOM, después de 20 años de constituida, y adoptada una Unión Aduanera, alcanza un comercio recíproco del 10,2 %. El llamado Grupo de los Tres (México, Venezuela y Colombia) es, en la práctica, un acuerdo marco tripartito, que se refleja después bilateralmente, pero con una desproporcionada composición del comercio recíproco, determinado por la influencia de terceros en sus proyecciones principales.

Las relaciones de México con el Caribe insular están determinadas por otras dinámicas. La firma del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCNA) ha desbalanceado el acceso a los mercados y capitales estadounidenses y la terciarización dependiente que han producido las economías caribeñas no ha encontrado

referentes importantes de complementación en México, salvo en el caso de dos o tres países.

Ese gran entramado institucional de acuerdos demorará en poder impulsar un marco de acciones concretas que incremente el nivel de intercambio. Sin embargo, se despliega un creciente proceso de consultas políticas y diplomáticas en la búsqueda de estabilidad para la región y tratando de consolidar alianzas y vínculos regionales frente a las transformaciones hemisféricas y globales. Es en ese contexto que se crea la Asociación de Estados del Caribe en julio de 1994, aún en fase de organización de su aparato secretarial, definiciones presupuestarias, etc. La Cumbre de agosto de 1995, dedicada al comercio, turismo y transportes, constituye un primer paso en la dirección de impulsar una nueva relación de intercambio al interior de la cuenca del Caribe. Los hechos dirán la última palabra.⁴

La ampliación de los acuerdos fraccionados entre grupos de países dentro de la Asociación, complejiza aún más la ya ardua labor que espera a ese incipiente mecanismo de cooperación si pretende comenzar un proceso de armonización de los acuerdos preexistentes.

Hay que resaltar, sin embargo, que los conductores de estos procesos no ocultan su intención de verse subsumidos en la llamada integración hemisférica. Aunque se declaró en Miami (1994) y se reafirmó en Denver (1995) que ese proceso se iría produciendo cohesionando los esquemas subregionales existentes, comoquiera que los Estados Unidos siguen siendo un jugador internacional de primera línea, solo irá articulando países al TLCNA en la medida en que sean funcionales a sus necesidades domésticas y de supremacía hegemónica. No olvidemos que la capacidad para decidir sobre la elegibilidad de nuevos aspirantes es una prerrogativa unilateral de los Estados Unidos.⁵

Tal y como, hasta ahora, están definidas las cosas, no se trata de una integración hemisférica. Antes bien sería una absorción por los Estados Unidos de las economías latinoamericanas, sin tener que pagar el costo de las sociedades. Como hace siglo y medio, los Estados Unidos no desean absorber nuevos territorios, sino que estos resulten manejables como «posesiones». Adquiere las capacidades productivas y de servicios instaladas, abaratadas por la depreciación de las monedas, y el costo social lo asumen los gobiernos, que han perdido soberanía y capacidad de actuación, pero pueden cumplir las funciones que les asigna el capital.

John Saxe-Fernández ha señalado que la llamada integración hemisférica constituye una versión actualizada de la Enmienda Platt,⁶ denunciada abrumadoramente por la práctica económica de los propios Estados Unidos y sometida a los avatares de la política doméstica norteamericana, que se litiga entre republicanos y demócratas. Hay una continuidad histórica en los objetivos de la política hemisférica de los Estados Unidos, al propio tiempo que, en su actuación, el capital norteamericano modifica sus mecanismos e instrumentos de acuerdo con los

requerimientos del patrón de acumulación contemporáneo.

Los programas continentales desplegados por los Estados Unidos, solo han dejado como resultado más dependencia. Un ejemplo de ello es que la Iniciativa para la cuenca del Caribe provocó que por cada dólar exportado por el Caribe al mundo, se le compraran a los Estados Unidos 75 centavos.

Al nuevo diseño hemisférico del capital —y en este continente al capital norteamericano— no le resulta funcional la preferencialidad sino la reciprocidad; en lugar de la protección, la liberalización; y en nombre de la competitividad, la desregulación. El peligro de fracaso del nacional y regional es cada vez más evidente.

Hoy no se trata de la integración para el desarrollo, ni del ideario integracionista de nuestros próceres. El dilema está en que ningún país puede, por una parte, enfrentar un programa nacional de desarrollo de forma aislada en las condiciones actuales de acumulación y, por otra, defender a ultranza los esquemas actuales. Defender un marco institucional que permita enmarcar la acción irrestricta del capital en cierto contexto ordenador, resulta cuestionable, porque algunos esquemas de integración han sido remodelados y otros estructurados con mecanismos funcionales al modelo neoliberal de acumulación.

El marco institucional

Al margen de las divergencias que en el orden conceptual existen alrededor de la categoría *integración*, hoy bajo ese rubro se hace necesario analizar una doble dinámica: la acción institucional que se estructura en los esquemas gubernamentales constituidos y la acción práctica de los capitales en el proceso de privatizaciones, fusiones y adquisiciones, y que en ausencia de un programa de verdadero desarrollo nacional producen, en la mayoría de los casos, una amplia concentración de los capitales y una articulación dependiente y desnacionalizada.

Es prolija la información disponible sobre el estado de los esquemas de integración existentes. En 1995, los de mayor comercio intrarregional fueron el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y el MERCOSUR; estos alcanzaron solo el 24,1 % y 22,0 % en relación con su comercio total, respectivamente; la Comunidad Andina alcanzó el 11,7 % y la CARICOM el 10,2 %. El conjunto de la región alcanzó apenas el 19,2 %.⁷

Problemas de carácter estructural en el funcionamiento de estas economías pueden estar impidiendo en algunos casos y condicionando en otros, los resultados prácticos de los esquemas de integración actualmente vigentes.

En múltiples ocasiones se ha argumentado que la homogeneización de las políticas económicas de los países latinoamericanos propende y es, a su vez, garantía del éxito del proceso integracionista. Aunque existen

líneas generales comunes en el diseño económico latinoamericano, no hay realmente un modelo de aplicación homogéneo. Sí se aprecian diferencias sustanciales en distintos componentes de los procesos de reforma, tanto por su intensidad, profundidad y frecuencia como por sus características técnicas.⁸ No obstante, se desconoce el hecho de que, incluso, políticas similares aplicadas a realidades concretas diferentes, ofrecen resultados contrapuestos y en ocasiones contradictorios. Esta realidad también provoca que los países participantes de un mismo esquema integracionista presenten, en el desarrollo de sus economías, importantes divergencias y asincronías en el comportamiento de sus ciclos económicos.

No se trata solo de la heterogeneidad múltiple que se presenta entre los países miembros de los esquemas de integración, referidos a dimensiones, interdependencias, carácter competitivo y no complementario de sus producciones, etc.⁹ Estas divergencias presentan correlaciones de poder, por lo tanto influirían en las relaciones de costo/beneficio entre los miembros de los esquemas, pero no tendrían que limitar el incremento del intercambio recíproco.

Se trata de que los ciclos productivos y las manifestaciones estructurales y funcionales de estos, tales como el comportamiento de la tasa de inflación, nivel de déficit público, estructura de las balanzas de pagos y la evolución del tipo de cambio nominal de las monedas de los países participantes, entre otras, son distintos y, en consecuencia, las políticas que están obligados a aplicar los gobiernos tienen que ser sustancialmente diferentes, lo que afecta las relaciones entre las partes.

La evolución del producto interno bruto (PBI) de los países miembros de los distintos esquemas integracionistas, entre 1989 y 1995, presentan comportamientos extremadamente asimétricos y asincrónicos de sus tasas anuales de variación. El caso del Grupo de los Tres, que tiene firmado un Tratado de Libre Comercio, es, tal vez, de los más evidentes. Mientras que Venezuela pasó de -7,8 %, en 1989 a 6,8 % en 1990, y continuó con un comportamiento completamente errático provocado por la crisis que atraviesa esa economía, México presentaba su propio comportamiento de crisis, pero en años contrapuestos, mientras que el de Colombia fue el más estable. En esas condiciones, comoquiera que las crisis financieras que padecen tienen naturaleza y raíces distintas, las vías de salida no son coincidentes, por lo que en su conjunto, las políticas económicas que deberá aplicar cada uno de ellos resultarán contrapuestas y afectarán las relaciones de intercambio entre los tres países. Los datos demuestran que la firma del Tratado de Libre Comercio, cuando menos, no ha sido suficiente para obtener resultados relevantes en el comportamiento de los flujos comerciales de estos países.

Aunque con niveles diferentes de dispersión, se puede apreciar un semejante grado de asincronía en los restantes grupos de integración existentes. Obviamente, la circunstancia de crisis por la que han atravesado dos de

los tres países del G-3 incluyen elementos de significación en este análisis, que reclaman consideraciones en extenso. Cada uno de los restantes esquemas integracionistas presenta características causales específicas que reclaman su tratamiento individual. El objetivo que se persigue ahora es la identificación del hecho como similitud y necesario objeto de análisis en cualquier labor prospectiva al respecto.

En el caso de la CARICOM, las diferencias son significativas, particularmente en los de Trinidad y Tobago, Guyana, Jamaica y Surinam. Niveles altos de inflación plantean una disyuntiva inmediata entre el control de la inflación y el crecimiento del PBI.¹⁰ El control de la inflación y del desequilibrio fiscal casi siempre compele a implantar políticas contractivas, mientras que los países que no tienen esos problemas difícilmente puedan someterse a esos requerimientos en virtud de sus relaciones recíprocas.

Aunque con menores niveles de dispersión —al menos aparentemente—, el esquema centroamericano de integración no es ajeno a este comportamiento. Habría que destacar, sin embargo, que es, de todos los esquemas integracionistas, el que menos disgregación tiene en sus indicadores macroeconómicos analizados, lo que resulta significativo si apreciamos que el de Centroamérica es, de hecho, el que más relación de intercambio comercial recíproco tiene, y que ha producido un importante nivel de elaboración de políticas conjuntas.

No se trata, sin embargo, de un fenómeno instrumental de las economías, ni se resuelve con intentos de la llamada «armonización de las políticas». Es un problema de naturaleza estructural, donde el nivel de apertura de las economías de nuestro continente, unido a la ausencia de verdaderos proyectos nacionales, entre otras causas, ha motivado que las políticas no se diseñen con carácter preventivo, sino que se adopten a partir del estallido de las crisis —o en evitación de su explosión—, pero luego de ser engendradas.

Resulta evidente que «el desarrollo del modo de producción capitalista no es lineal, sino que, a lo largo del mismo se producen períodos de crisis y de auge que tienen por misión corregir los desajustes que lleva implícito su propio funcionamiento».¹¹

En el caso de América Latina, ese comportamiento está influido por el hecho de que su crecimiento económico no ha estado sustentado por un desarrollo endógeno, tanto de la investigación como de la innovación tecnológica. Su ahorro interno es débil, y depende de la afluencia de capital foráneo, de importaciones crecientes para sustentar sus exportaciones. Por lo que sus períodos de recuperación y auge, están sometidos a avatares no siempre administrables por sus políticas y sí dependientes de las decisiones de sus suministradores de tecnología y capital.

Esa ausencia de convergencia provoca que la relación costo/beneficio sea asimétrica y variable, lo que pudiera explicar que, por mucha «voluntad institucional» que expresen los gobiernos, los actores empresariales

fundamentales no respondan inclinando sus preferencias.

Siendo las políticas monetarias parte esencial de los instrumentos de control y conducción de la economía, presentan en su aplicación resultados contradictorios. Los requerimientos contrapuestos del crecimiento y el control de la inflación han estado presentes en el diseño de las políticas económicas. En consecuencia, el auge de crecimiento del continente se ha desacelerado, y tiende a presentar una nueva fase de precrisis.

Y es que aun existiendo niveles de intercambio relativamente altos, como es el caso de Centroamérica, el diseño de las políticas económicas está principalmente determinado por el impacto que tiene, en los países, el peso relativo de sus vínculos con la economía norteamericana. Tanto por su cercanía como por el nivel de dependencia que han consagrado los esquemas preferenciales que existen entre los países de la cuenca del Caribe y los Estados Unidos y Canadá, el manejo instrumental y el diseño mismo de las políticas económicas latinoamericanas tienen como prioridad las necesidades derivadas de sus vínculos con los Estados Unidos.

En ninguno de los esquemas integracionistas que afloran en la cuenca del Caribe, existe al menos un país que sirva de polo de atracción en sí mismo. El papel que a esos efectos hubiera podido tener México quedó transformado por su reconversión hacia la economía norteamericana, que se consolidó y se ha acrecentado con el TLCNA. Cifras recientes del Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática de México indican que entre enero y marzo del presente año los Estados Unidos y Canadá recibieron el 85,9 % de las exportaciones y suministraron el 77,6 % de las importaciones de este país. Sin embargo —aunque tiene firmado acuerdos de libre comercio con Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile y Venezuela—, en el primer trimestre de 1996, México colocó en América Latina menos del 8 % de sus exportaciones totales y solo adquirió en la región el 5 % de sus importaciones.¹²

Estos son elementos que no pueden evadirse cuando se trata de medir la eficiencia de los proyectos de integración. Los esfuerzos integracionistas del continente, el andamiaje institucional establecido y la larga lista de declaraciones anunciando una voluntad política de integrarse, no se han visto compensados suficientemente por los volátiles niveles de crecimiento del comercio recíproco.

Es que la integración económica nunca ha sido, y mucho menos en las condiciones actuales de inserción externa, un fenómeno esencialmente comercial. La participación en el mercado mundial contemporáneo y, más bien, el posicionamiento de rubros dinámicos de exportación en determinados mercados, no pueden ser logrados sin determinadas condiciones económicas internas, que atañen a todo su funcionamiento estructural, incluso en los vínculos intrarregionales.

Esta nueva percepción de la integración ha estado presente en la reformulación de los esquemas de

integración del continente que se ha producido en los 90. Sin embargo, siguiendo la normatividad general del TLCNA, algunos actores pretenden que las estructuras conceptual y técnica de los tratados de libre comercio pudieran devenir ejes articuladores de las relaciones económicas recíprocas, con lo cual se estarían estableciendo condicionantes internas y externas y no solo comerciales. Particular fuerza tienen en esa dirección las normas de origen y la cláusula de trato nacional.

Estas constituyen las bases sobre las que se han reformulado los viejos esquemas y surgido los nuevos mecanismos integracionistas, que buscan consolidar y comprometer un sistema de relaciones determinado. Como este sistema se basa en la reciprocidad y no en la cooperación, estará signado por las relaciones de poder que se ejercen en el mercado y se proyectan como sello distintivo de las relaciones contemporáneas. Esas relaciones de poder que subyacen en los mecanismos integracionistas contemporáneos pudieran ser refractadas en los ámbitos políticos y militares, si las articulaciones económicas así lo justificaran o demandaran. La historia de América es prolija en ejemplos.

Las asimetrías que existen entre los firmantes de los tratados al interior del hemisferio están enmarcadas en esos contextos, sean estos de los Estados Unidos con México, de México con Centroamérica, y aunque en diferente magnitud, de Venezuela y Colombia con el Caribe. El reflejo esencial de tratamiento asimétrico está dado por los ritmos de desmantelamiento de cualquier rasgo de protección y la búsqueda de mayores niveles de desregulación, pero no de subsanación, por diversas vías, de las diferencias estructurales, que es insoslayable en cualquier intento de integración económica, vista desde la perspectiva del desarrollo.

Los casos en que existen vínculos amplios buscan consolidar ese sistema de relaciones dependientes. En los casos en que los vínculos deben incrementarse bajo esos criterios, se comprometerán las relaciones a partir de un sistema que no reconoce realmente, en toda su magnitud, las asimetrías existentes.

La integración vertical

Hoy se está produciendo una yuxtaposición entre los procesos de integración constituidos institucionalmente como esquemas subregionales, a partir de los acuerdos de complementación económica, las desgravaciones arancelarias recíprocas y las uniones aduaneras constituidas, y los procesos que, en la práctica, se producen como «integración vertical». Esta es en realidad una integración de capitales, o la articulación de ciertos sectores productivos latinoamericanos con los capitales norteamericanos o europeos en su expansión, que está produciendo una nueva noción de espacio económico. Esta yuxtaposición pretende ser convergente, pero aún no lo ha demostrado, por sus múltiples dinámicas contradictorias.

Como señalara Alberto Arroyo,

La inversión extranjera es un complemento necesario, por lo que el problema no debe plantearse como sí o no a la inversión extranjera. El problema es en qué condiciones de acuerdo puede jugar un papel en la dinámica del desarrollo nacional. Cómo orientarla según las prioridades nacionales para un desarrollo sustentable, democrático, equilibrado, generador de empleo, distributivo del ingreso y que tienda a disminuir la dependencia tecnológica.¹³

Pero la integración económica supone alcanzar un nivel de interdependencia determinado y su diseño, por tanto, tiene que ser básicamente funcional al modelo económico que se aplique. En nombre de la integración, concepto identificado con sentido positivo en el discurso de las más variadas corrientes ideológicas, se pueden estar produciendo procesos que no siempre tienen que ser confluyentes con los intereses de los estados-naciones y en particular de las sociedades. Y es que generalmente se mide la integración por las intervenciones comerciales, pero no se registra cuál es el vínculo de las fusiones y adquisiciones transnacionales con los mecanismos integracionistas y sus resultados.

Una euforia extraordinaria y desproporcionada tiene lugar en determinados círculos latinoamericanos por lo que se ha dado en llamar el «retorno de América Latina a los mercados de capital». Según el Informe de 1995 de la CEPAL, la inversión extranjera en América Latina y el Caribe, señala que «esta masiva entrada de recursos externos ha significado la desaparición de la restricción financiera externa que la región enfrentó durante el decenio de los años 80 y la reversión de las transferencias netas al exterior que caracterizaron la década pasada». Sin embargo, el 95 y el 92,5 % respectivamente, de las emisiones internacionales de bonos de los años 1993 y 1994, se concentraron en cuatro países. Por otra parte, el 94,7 % de las emisiones internacionales de acciones se concentraron también en cuatro países. Tres de ellos son los mismos en las dos listas: México, Argentina y Brasil.

De los 100 proyectos de inversión más importantes en el continente, en 1993, 86 se concentraron en cinco países.¹⁴ Es decir, que los flujos de capital no están llegando a todos los países y sí se están concentrando en los llamados «emergentes». Hay una ausencia significativa de la llamada cuenca del Caribe y más aguda aún, del Caribe insular.

Pero la concentración no es solo en el número o en países determinados con mejores condiciones. También es sectorial. De los 100 proyectos de inversión mencionados, 60 están concentrados en cinco sectores; a saber, telecomunicaciones, minería, petróleo y gas, industria automotriz y electricidad. Otros datos reflejan una clara terciarización de los flujos financieros y una marcada tendencia a la privatización y desregulación cada vez mayor del sector bancario.

Otro rasgo relevante es la ampliación de capitales, pero dentro de una misma rama económica. Las nuevas

corrientes de los procesos de privatización permiten apreciar en su estructura sectorial cierta tendencia a la especialización y al control monopólico sobre determinadas ramas.¹⁵

En 1993, el 52 % de las 100 empresas más grandes de América Latina estaban concentradas en los sectores del petróleo, industria automotriz, telecomunicaciones, electricidad, comercio y alimentación.

Vale destacar, no obstante, que las empresas privadas locales son en muchos casos *joint ventures* con control nacional del paquete accionario, pero no deja de estar presente el capital extranjero. Es interesante detenernos en algunos de los razonamientos de los llamados «depredadores». Un estudio publicado en *América-Economía* de mayo de 1995, señala elementos muy reveladores al respecto. Los inversionistas buscan empresas dentro de su propio sector, especialmente para entrar a un nuevo mercado o para favorecer una integración vertical; se aseguran financiamiento a un costo razonable; están dispuestos a soportar un entorno recesivo durante cierto plazo, esperando con paciencia la llegada de mejores tiempos, pero neutralizan la posibilidad de expansión de otro grupo o el surgimiento de nuevos competidores. ¿Y qué tipo de presas buscan? Compañías con participación en el mercado y canales de distribución; empresas que tengan un alto endeudamiento, lo que las hace más vulnerables, pero que dispongan de potencial de mercado, idealmente del sector de bienes de consumo masivo o exportables.

En los procesos de fusiones y adquisiciones recientes, se aprecia una inclinación marcada a privatizar el servicio eléctrico en algunos países.

Resulta obvio que también se está produciendo, en algunos países importantes, la privatización de puertos, ferrocarriles y aerolíneas para asegurar los componentes totales de los procesos productivos y comercializadores. Este nuevo estadio de la transnacionalización de los procesos productivos, que es uno de los rasgos más sobresalientes de la globalización, está en la base de la pérdida de la soberanía y la independencia de los países subdesarrollados.

Otro ejemplo elocuente del nuevo contexto es la expansión de las *zonas francas industriales* para la exportación que, según estudios realizados por investigadores caribeños, incorporan muy poco valor agregado a la planta industrial latinoamericana.

Esta integración «vertical» no se basa siquiera en la reciprocidad. En nombre de la modernidad y de la competitividad, «es una guerra de todos contra todos», como señalara Andrés Olivos, gerente financiero de Andina. En ese contexto se reconoce como natural y propicio que «la productividad crece gracias a la eficiencia que traen los despidos».¹⁶

La propia desregulación de los flujos de capital propicia el mayor descontrol y en ocasiones hasta el no registro de los movimientos de capital en algunos países. Se trata de un fenómeno de magnitudes tales que los gobiernos no pueden controlar en qué medida la capacidad de desinversión de los flujos contemporáneos puede impactar la tasa de acumulación.

Los resultados excluyentes de estos procesos constituyen la causa real de los alarmantes niveles de pobreza, frente a los cuales los propios funcionarios del Banco Mundial se proponen un programa de atención, a fin de contener la explosión social que representaría el traspaso de los niveles de sobrevivencia. No puede ignorarse que esta atención tiene un carácter asistencial lo menos costoso posible y no se pretende enfocarla desde el punto de vista de una solución estructural.

¿En qué punto pudieran confluír ambos procesos de integración, o sea, el «institucional» y el «vertical»?

Los tratados de libre comercio, como nuevos ejes articuladores de los procesos de integración, pueden ser más funcionales al movimiento de capitales o a la integración vertical que a la integración o interdependencia de las naciones como conjuntos sociales. El crecimiento del comercio intrafirma e intraindustrial así lo verifica. Por otra parte, el rediseño que ha tenido lugar en los esquemas de integración, con el objetivo de hacerlos más viables, no ha cambiado la naturaleza esencialmente comercial de su espectro. La corriente de inversión intrarregional sigue siendo abrumadoramente minoritaria. Aunque ascendente, no tiene aún una fuerza que haga variar los patrones de la conducción macroeconómica, profundamente subordinada al capital norteamericano. Otorgarle al actor empresario un papel relevante en el diseño de los nuevos esquemas, no tiene obligatoriamente que significar una mayor integración. En ausencia de un proyecto nacional de desarrollo, más bien pudiera contribuir a una mayor transnacionalización.

Desde la perspectiva del capital, el reacomodo operacional que se está produciendo es el idóneo a su vocación universal de ingobernabilidad.

Ahora bien, desde una perspectiva de desarrollo, y ante el hecho de que la globalización de la economía tiene un carácter objetivo, una interrogante válida sería: ¿cuáles son las condiciones mínimas requeridas para alcanzar objetivos de desarrollo económico nacional y participar en el mercado mundial contemporáneo?

Al decir del profesor Jaime Estay,

La globalización económica trae aparejados requerimientos de competitividad, pero en esa dinámica está presente la relación competencia-competitividad-productividad *versus* equidad-cohesión social. Pero la globalización no es un fenómeno que llegue de forma estructurada y aunque existen márgenes de limitación de actuación, existe la posibilidad y debería construirse la posibilidad de que las políticas nacionales erijan estrategias frente a la globalización. Ello resulta indispensable porque su no enfrentamiento atraviesa la vigencia del Estado-nación.¹⁷

El acercamiento a un diseño económico alternativo en las actuales circunstancias es de alta complejidad, pero resulta inevitable. Sin embargo, para que sea realmente alternativo tiene que partir de que el eje o centro del modelo de desarrollo sea la sociedad y no el capital. La alternativa al Estado neoliberal tiene que ser democrática, con una economía también democrática.

El diseño alternativo tampoco puede ser visto como de países aislados. Diseñar un modelo de integración funcional a las condiciones alternativas no podría ser visto solo como un problema de inserción externa, sino como la búsqueda de complementariedades activas de producción-comercialización con rangos de competitividad que permitan niveles aceptables de posicionamiento en los mercados.

Ese proceso de integración debería, por tanto, contemplar una agenda tal que mantenga la equidad y la justicia social como objetivos en sí mismos.

Notas

1. La evaluación del proceso integracionista latinoamericano ha estado generalmente fundamentada en el nivel de comportamiento de las tendencias del comercio intrarregional, así como por consideraciones acerca del tipo de acuerdos que han sido adoptados o negociados en la época. La ausencia de información sistémica y sistemática acerca de los flujos financieros y otras dimensiones de las relaciones recíprocas ha impedido hacer una evaluación a fondo de otros aspectos de las relaciones económicas intrarregionales, e inhibe la posibilidad de analizar el verdadero impacto que los procesos de integración tienen en el desarrollo de la economía de los países que en ellos participan.

2. En ocasiones se expone el nivel de afectación que se produce por la falta de complementariedad de las economías en cuestión y el efecto, en cuanto a la creación o el desvío del comercio, que provocan la desgravación arancelaria recíproca y los aranceles externos comunes.

3. Las palancas principales —el control de la tasa de inflación; la tasa de interés y los tipos de cambio— son utilizadas con objetivos contrapuestos y con efectos esencialmente contradictorios. La desaceleración del crecimiento del PIB, el carácter estructuralmente deficitario y ascendente de la cuenta corriente de la balanza de pagos, el nivel creciente de endeudamiento externo y los repuntes ascendentes de los déficits presupuestarios, demuestran que se pudieran estar sentando las bases para una nueva ola depresiva en el desempeño económico latinoamericano.

4. La ronda de negociaciones efectuada por Centroamérica —incluidos Belice y Panamá— con México, y el establecimiento del Foro Mesoamericano, son puntos a considerar. Comoquiera que solo está aún en el plano de las intenciones y no se convertirá en realidad hasta que la práctica lo demuestre, la forma en que está prevista la aplicación de los acuerdos «Tuxtla Gutiérrez II» pudiera propiciar una relación conocida como «ejes y rayos» de México hacia Centroamérica y otros países, que facilite la articulación de esas economías con los capitales norteamericanos presentes en la economía mexicana. Por otra parte, este posible, pero aún cuestionado, escenario también podría servir para crear mejores condiciones de expansión al capital mexicano que no tenga opciones competitivas en el Norte, o que vaya siendo desplazado internamente por la recomposición de los espacios económicos internos del país.

5. La lista más clara y reciente de condiciones de elegibilidad que, según el Gobierno de los Estados Unidos, debe cumplir un país de la cuenca del Caribe antes de entrar en la negociación de un acuerdo recíproco con ese país, está contenida en las estipulaciones de la sección 202 de H.R: 553, todas referidas a las condicionantes marcadas en la OMC o en los TLC. Sin embargo, añade, entre otras: proveer un acceso «justo

y equitativo» a su mercado a las exportaciones de los Estados Unidos, además de revestir interés económico para los Estados Unidos. Estar de acuerdo en que el compromiso de integración estará basado en la reciprocidad, sin expectativas de tratamiento «especial y diferencial» por su menor grado de desarrollo. Véase LC/MEX/L.295, «El grado de preparación de los países pequeños para participar en el ALCA», México, DF: CEPAL, 1995.

6. John Saxe-Fernández, Seminario Teoría del Desarrollo, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, México, 1995.

7. Balance Preliminar de CEPAL, 1995, Nueva York: Naciones Unidas, 1995: 35. Vale destacar que estos esquemas han arribado ya a operar con un arancel externo común, lo que supondrá un incremento de sus vínculos comerciales. Sin embargo, aunque el MCCA tiene vigente este arancel común desde mediados de 1993, solo ha incrementado su comercio intrarregional en el 2 % de esa fecha a la actualidad.

8. Osvaldo Rosales, CEPAL Chile, Intervención en el Seminario Internacional América Latina y Cuba ante la Economía Internacional Contemporánea. La Habana, Universidad de La Habana, 9-11 de julio de 1996.

9. Un análisis de ese carácter sobre la Asociación de Estados del Caribe puede verse en Tania García Lorenzo, «La AEC: potencialidades y desafíos», *Cuadernos de Nuestra América*, La Habana, 11(22), julio-diciembre, 1994: 83-95.

10. Mientras que Guyana tiene un déficit fiscal del 22 % del PBI, Barbados, Bahamas y Trinidad oscilan entre el 1 y el 3 %. Así, Jamaica tiene un índice de precios al consumidor (promedio 1992-1994) del 34,3 % y Surinam del 71,1 %, Barbados tiene el 0,6 % y Belice el 2,0 %.

11. Jesús Albarracín, *La economía de mercado*, Madrid: Editorial Trotta, 1994.

12. Cable de Prensa. México, IPS, 17 de julio de 1996.

13. Véase Alberto Arroyo, *El Tratado de Libre Comercio. Texto y contexto*, México, DF: UAM-Iztapalapa, 1994.

14. Revista *América-Economía*, Edición Anual 1994/1995.

15. Un ejemplo fehaciente está en el proceso de expansión, vía privatizaciones, que tiene lugar en la industria latinoamericana de bebidas y licores por la Coca Cola y la Pepsi, buscando no solo más ventas, sino mejorar los niveles de rentabilidad. Lorenzo H. Zambrano, ejecutivo principal del grupo CEMEX, cuarto complejo cementero del orbe, opina que el mundo estará dominado por cuatro o cinco grandes actores, en lugar de decenas de propiedades familiares dispersas en cada país. Bajo estos criterios, este consorcio está en un proceso de ampliar sus propiedades, que ya incluye posesiones en Panamá y Trinidad y Tobago, y, hasta recibir la presión norteamericana por la Ley Helms-Burton, pretendía extenderse hasta incluir la industria cementera cubana.

16. Ricardo Zisis, editor, *América-Economía*, Edición Anual 1995-1996.

17. Jaime Estay, intervención en el Seminario «América Latina y Cuba ante la Economía Internacional Contemporánea», La Habana, Universidad de La Habana, 9-11 de julio de 1996.