

Desarrollo e integración regional: ¿otra oportunidad para una promesa incumplida?

Oswaldo Sunkel

Coordinador del Programa de Desarrollo Sustentable del Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile

I . Introducción

La importancia de los cambios políticos y socioeconómicos trascendentales que han ocurrido en la América Latina en los últimos tiempos, a saber, la transición de gobiernos autoritarios a otros más o menos democráticos y la adopción de paquetes de reformas neoliberales radicales, han opacado un acontecimiento de la mayor relevancia en el ámbito de las relaciones internacionales intralatinoamericanas: el vigoroso resurgimiento de los esfuerzos de cooperación e integración económicas regionales

Diversas iniciativas se han ido planteando desde fines del decenio de 1980, nacidas de distintas motivaciones. La formación del Mercosur -el Mercado Común del Cono Sur- es probablemente el hecho más novedoso y promisorio. Fue creado en 1991 por Argentina y Brasil, los dos pesos pesados de América del Sur, junto con Paraguay y Uruguay, países a los que se sumó Chile como miembro asociado en 1996. Aun cuando en esencia es un sistema de cooperación, hasta ahora bastante exitoso, la iniciativa del Mercosur es consecuencia de y a la vez contribución a cambios cualitativos en otras áreas.

Es probable que el más importante sea la histórica revocación de los acuerdos militares y de seguridad en el Cono Sur, donde se han superado con largueza clásicas rivalidades de Argentina con Brasil y con Chile. Esto, a su vez, ha facilitado una expansión sin precedentes de la inversión externa directa de empresas de la región, donde el sector privado chileno en rápida expansión desempeña un papel de liderazgo.

La mayoría de los países de América Latina han suscrito también una iniciativa de cooperación política sin precedentes, institucionalizada en el Mecanismo de Consulta Permanente, también llamado Grupo de Río. Ha habido intentos de revivir el Pacto Andino y el Mercado Común Centroamericano, que hasta ahora han sido infructuosos. Mayor importancia ha tenido el gran número de acuerdos bilaterales o multilaterales de libre comercio firmados en los últimos años entre países latinoamericanos. Por último, sin desestimar su importancia, está el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), que ha significado un viraje histórico en la política exterior mexicana, con importantes consecuencias hemisféricas.

¿Contribuirán éstas y otras instancias del nuevo regionalismo en América Latina al desarrollo económico a largo plazo, a la sustentabilidad ecológica y a la resolución de conflictos regionales?

Este es el tema central de este artículo. Se pueden esgrimir muchos argumentos en favor de esta hipótesis: la posibilidad de lograr economías de escala en un mercado mucho más grande, la mayor estabilidad y credibilidad de las políticas económicas a consecuencia de los compromisos de integración regional, los imperativos de una economía financieramente globalizada, el mayor atractivo consiguiente de la región para la inversión externa directa, el mayor poder de negociación conjunta a través de la acción colectiva, la mayor atención a las políticas sociales y ambientales y la mayor eficacia de las mismas, y el dividendo de paz que podría lograrse como fruto de relaciones militares más amistosas y la solución oportuna y efectiva de los conflictos regionales.

El estado de ánimo de América Latina respecto de estos problemas es bastante optimista. Esto no sólo se debe a las cifras positivas de comercio e inversión, sino que también a la voluntad política sin precedentes que han mostrado los gobiernos y la adhesión entusiasta de la empresa privada. Sin embargo, este proceso renovado de integración y cooperación regionales está aún en una etapa inicial, y a pesar de que promete mucho, una revisión cuidadosa de la experiencia histórica sugiere cierta necesidad de cautela.

La mayor parte de los argumentos anteriores, u otros similares, fueron planteados antes, cuando se abordaron, con seriedad pero con poco éxito, intentos de integración en América Latina, tanto para la región en su conjunto como para diversas subregiones. Podría ser útil, en este contexto, un análisis detallado de las tendencias más destacadas a más largo plazo y de las características estructurales del continente, así como de la experiencia histórica más reciente y los cambios en el plano internacional.

II. Condiciones básicas que favorecen la integración y la cooperación

Las aspiraciones y las iniciativas para lograr la integración y la cooperación en América Latina se remontan a los movimientos de independencia y la consolidación de Estados independientes a principios del siglo XIX. Hay bases sólidas para este interés continuado y creciente que dura más de dos siglos:

- a) La unidad geográfica del continente latinoamericano y la contigüidad física de los países de la región;
- b) El legado cultural iberoamericano y la identificación, o por lo menos la afinidad con los conquistadores -que se convirtieron primero en administradores coloniales y, luego, en las élites dominantes de la creciente población "mestiza", por efecto de una historia y una cultura comunes o compartidas: idioma, religión, tradiciones e instituciones;
- c) La historia de dominación internacional y amenazas a los países de América Latina que se inicia en la colonia y sigue con las guerras de Independencia y los posteriores actos e intentos de subversión y agresión de las principales potencias neocolonialistas e imperialistas: Francia, Gran Bretaña, los Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas;

d) El creciente reconocimiento, al principio sólo en el terreno político, pero más recientemente en lo económico y las relaciones internacionales, de una problemática más o menos común, de haber compartido un pasado similar, de abrigar intereses políticos, económicos y culturales comunes, y de las significativas ventajas y oportunidades para el desarrollo que se obtienen con la integración regional y la cooperación;

e) El desarrollo, principalmente en la segunda mitad del siglo, de un sinnúmero de instituciones internacionales regionales y subregionales --económicas, financieras, educacionales, profesionales, empresariales, políticas, culturales y muchas otras, públicas y privadas- que han favorecido el movimiento creciente de los conocimientos, las comunicaciones y las personas;

f) Un incremento significativo del turismo intrarregional, intercambios estudiantiles, migración de trabajadores, profesionales y ejecutivos de negocios, lo que ha favorecido la comprensión y el conocimiento recíproco entre pueblos y países;

g) El papel que ha desempeñado una de las instituciones regionales más importantes en el ámbito del desarrollo socioeconómico -la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), de las Naciones Unidas-, que desde sus primeras publicaciones en el decenio de 1940, y hasta ahora, ha tratado a los países de América Latina como miembros de una región con un mismo trasfondo socioeconómico e institucional y una experiencia y evolución histórica similares y ha interpretado en estos términos su proceso de desarrollo socioeconómico y, con ello, le ha conferido a la región un tipo de identidad socioeconómica y una estrategia de desarrollo, incluso una base teórica y planes concretos para la integración regional.

En el polo opuesto de estas condiciones favorables la integración y la cooperación regionales topan con obstáculos formidables, geográficos, históricos y de otro tipo.

III . La difícil realidad geográfica para la integración regional

Las disciplinas básicas comprometidas en el estudio de la integración regional --economía, política, sociología y relaciones internacionales- son ciencias abstractas que habitualmente operan en el limbo geográfico, como si la realidad geográfica no existiera o no importara. Cabría aquí un breve recordatorio sobre los hechos escuetos de la realidad geográfica latinoamericana.

Aunque América Latina es una entidad territorial única, lo que es una ventaja evidente, es un continente vasto, con difíciles territorios interiores, formados principalmente por la cordillera de los Andes y la cuenca tropical del Amazonas, zonas que están hoy, y seguramente seguirán estando, escasamente pobladas.

La inmensa y maciza cordillera de los Andes que corre por la costa occidental y la vasta

cuenca amazónica que está en el corazón de la región representan obstáculos insalvables para establecer grandes asentamientos al interior y para la facilitar las comunicaciones entre las costas orientales y occidentales, así como entre el norte y el sur del continente. Hasta entre los países del Pacto Andino (Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia), así como en el gigantesco Brasil, el transporte de superficie es extremadamente difícil, limitado, lento y caro.

Las áreas de concentración demográfica y actividad económica y social están por lo tanto dispuestas, de forma centrífuga, en las costas o sus cercanías. A lo largo del litoral hay pocos puertos, distantes entre sí y de otros continentes, excepto en los Estados islas del Caribe, donde el colonialismo prevaleció hasta hace poco.

IV. Un legado histórico defragmentación interna y regional y una fuerte integración internacional

Los países de América Latina tienen una tradición centenaria de fragmentación interna en lo político, lo social y lo económico y de ignorarse y darse las espaldas mutuamente, mientras estrechan fuertes lazos económicos, culturales y políticos extrarregionales con la potencia dominante de la época.

Las prácticas mercantilistas de la Corona española promovieron en varias colonias la producción de metales preciosos y productos agrícolas con destino exclusivo a la Madre Patria, pero prohibieron el comercio y las comunicaciones entre las colonias y con otros países

Después de la independencia, y durante gran parte del siglo XIX, los acontecimientos políticos contribuyeron a una mayor fragmentación y a la separación de las antiguas colonias en varios países distintos. Los grupos dominantes de los asentamientos coloniales, o sus sucesores, buscaron consolidar su poder local desmembrando la administración colonia] altamente centralizada y estableciendo gobiernos nacionales con el objetivo de crear estados nacionales en cada una de las antiguas provincias españolas. Sólo Brasil escapó a esta suerte, gracias sobre todo al traslado del trono de la monarquía portuguesa a la colonia, cuando el país fue invadido por las tropas de Napoleón.

La gran era de la expansión económica capitalista internacional a América Latina fue la del último cuarto del siglo XIX. Como consecuencia de la revolución industrial, con poblaciones urbanas más grandes, mayores ingresos y mayores niveles de producción industrial y productividad en Europa, aumentó considerablemente la demanda de alimentos y minerales. La gran baja en el costo de la tierra y del transporte marítimo y las comunicaciones, debido a las innovaciones tecnológicas y al mejoramiento de las vías férreas, la navegación, el telégrafo y el cable submarino, generó transferencias masivas de capital y recursos humanos a la región para desarrollar actividades de exportación. Uno tras otro, los países se incorporaron a la economía internacional a través del patrón característico de especialización centro-periferia de fines del siglo XIX: exportación de

bienes primarios e importación de manufacturas.

Mientras más economías de América Latina, con su bonanza exportadora, se integraban a la economía atlántica, más se separaban entre sí. Las exportaciones eran sacadas de las áreas de producción a los puertos por medio de redes ferroviarias en forma de delta, desde las que eran enviadas a ultramar, en tanto que las importaciones se quedaban principalmente en los puertos y las capitales de los distintos países. El comercio y el transporte marítimo entre los puertos y las capitales de los distintos países eran tan raros como el comercio y el transporte entre ciudades y pueblos del interior.

No se tendió en esta época de bonanza ninguna vía ferroviaria entre dos países de América Latina, y la región jamás supo de vías fluviales, el primer sistema de transporte masivo interior de Europa y Norteamérica. Aún hoy, a fines del siglo XX, las vías férreas internacionales entre países de América Latina siguen siendo una rareza. Las únicas que subsisten (y apenas sobreviven) unen a Bolivia con sus vecinos, por su condición mediterránea, y a Argentina y Chile.

Así pues, las relaciones características del patrón centro-periferia del siglo XIX fortalecieron el carácter extrovertido y centrífugo de las economías y las sociedades latinoamericanas. Sus sectores exportadores eran como extensiones de ultramar de sus socios metropolitanos, con quienes desarrollaron fuertes lazos comerciales y financieros, de inversión, tecnología, de transporte y comunicaciones, y también vínculos y asociaciones políticas, sociales y culturales. Nada de esto caracterizó las relaciones entre los países de la región, que siguieron dándose la espalda en mutuo aislamiento.

Mientras tanto, durante el período de desarrollo hacia afuera, que siguió hasta 1930, hubo una integración internacional económica, comercial y financiera estrecha y muy dinámica que significó el predominio de la libra esterlina -moneda que tenía gran respaldo económico y militar y que encontró expresión en amplios y crecientes flujos de comercio, crédito, inversión y migración internacionales.

La configuración mundial del Imperio británico y sus zonas de influencia, entre ellas los países de América Latina, estaba acompañada de situaciones nacionales de economías muy abiertas y con escasa protección, tanto en los países del centro como de la periferia. Esto permitió un proceso de asignación de recursos de acuerdo con ventajas comparativas. Como las ventajas comparativas que habían adquirido los países centrales se concentraban principalmente en la industria manufacturera, su comercio de exportación se especializó en manufacturas, y como los países de la periferia no habían adquirido ventajas comparativas similares se especializaron en sectores de utilización intensiva de recursos naturales y mano de obra barata.

A esta situación estructural correspondió una organización específica del poder político: la coalición dominante la formaron los sectores exportadores (manufactureros en el centro, productores de materias primas o comerciantes -mayoritariamente extranjeros en la periferia), los sectores importadores (de materias primas en el centro, bienes manufacturados en la periferia), los grandes intereses empresariales y, sobre todo, los

sectores financieros, que facilitaban y, en gran medida, controlaban este estado de cosas económico y sociopolítico. Su interés por maximizar el comercio y el financiamiento con el centro no dio lugar a una gran intervención del Estado en la economía, salvo para crear los servicios institucionales y de transporte que requería el modelo de crecimiento hacia afuera, y para imponer y hacer cumplir las reglas del juego.

Predominaron políticas de *laissez-faire*, así como su racionalización en términos ideológicos y teóricos, por ejemplo, la teoría liberal clásica de la asignación de recursos a nivel nacional e internacional de acuerdo con la teoría estática de la ventaja comparativa internacional. La época del predominio y hegemonía británicos en América Latina empezó a ser desafiada crecientemente por el expansionismo de los Estados Unidos durante la segunda mitad del siglo XIX hacia México y el Caribe, y en los primeros decenios del siglo XX hacia América Central y del Sur. Este nuevo fenómeno reforzó los patrones descritos anteriormente.

Lo esencial que cabe destacar es que la economía internacional que se expandió tan dinámicamente durante este período moldeó y estructuró un sistema de transporte, comunicaciones, comercio, finanzas, instituciones, intereses, asociaciones y políticas que encerraron a cada país periférico en un sistema de relaciones casi exclusivas con el centro, distanciándolos más aún entre sí.

V. La gran depresión y sus secuelas

La fase de desarrollo capitalista del siglo XIX terminó con la gran depresión de los años 30 y el colapso de la primera etapa de la Pax Británica. La siguió un largo interregno previo a la fase de la hegemonía mundial de los Estados Unidos -Pax Americana -que surgió después de la segunda guerra mundial. Durante los decenios de 1930 y 1940 profundos reajustes sacudieron al sistema internacional; los mercados comerciales se desintegraron; los mercados financieros privados y la inversión privada desaparecieron; y sólo permanecieron algunas pequeñas corrientes comerciales. La crisis generalizada del comercio, las finanzas y la inversión internacional privada se manifestó en todos los países como desequilibrios graves en sus transacciones internacionales y en una severa depresión de la actividad económica acompañada de un elevado desempleo.

La mayoría de los países se salieron del sistema internacional de comercio y financiamiento basado en el patrón oro y la libra esterlina, aislando sus economías al aplicar fuertes medidas proteccionistas en el comercio y controles cambiarios en el área financiera. Como corolario de esos realineamientos, en ambos casos se creó una brecha entre los sistemas de precios nacionales y el internacional, lo que se reflejó en el cambio de los precios relativos de los bienes primarios agrícolas y los industriales. Como resultado, hubo un ajuste en la asignación de recursos: en la periferia privilegiando el desarrollo de un sector manufacturero y, en el centro, el apoyo y promoción del desarrollo agrícola.

Es importante destacar que ese proteccionismo -que posteriormente en América Latina se llamó "sustitución de importaciones"- ocurrió simultáneamente en los países del centro y la periferia. Cada país protegió y promovió la producción interna de lo que anteriormente había importado. Los países centrales protegieron y promovieron su agricultura y, de esta forma, surgió un aparato institucional completo de apoyo y promoción de la agricultura que aún hoy -cincuenta años después- constituye un obstáculo grave al comercio internacional y a la producción agrícola del Tercer Mundo, y que ha sido muy difícil dismantelar. En América Latina, la crisis de 1930 condujo a la protección y promoción generalizada de la manufactura, lo que marcó el inicio de una fase de desarrollo industrial y modernización deliberada.

Estos procesos no sucedieron en forma automática. Fue necesaria una acción decisiva del Estado en el decenio de 1930 y después, por lo que implicó una rearticulación de las coaliciones hegemónicas de poder dentro de las clases dominantes en ambos tipos de países. Las coaliciones dominadas por intereses exportadores, importadores, empresariales y financieros externos fueron desplazadas -no sin serios conflictos políticos- y sustituidas por coaliciones basadas principalmente en sectores empresariales dirigidos por el Estado, grupos de clase media y trabajadores organizados. Este cambio se reflejó en la importancia asignada al desarrollo de los mercados internos, la producción, el empleo, los servicios sociales y el mejoramiento de la distribución del ingreso, es decir, nació el keynesianismo.

Desde la perspectiva política, estos cambios estuvieron representados en el surgimiento del *New Deal* en los Estados Unidos, el Estado del bienestar en el Reino Unido y los países escandinavos, el nacionalsocialismo y el fascismo y posteriormente la socialdemocracia y la democracia cristiana en Europa continental, el socialismo en la Unión Soviética y "desarrollismos" de distintos tipos en el Tercer Mundo y en América Latina.

Estos fueron los decenios de 1930 a 1970, que se caracterizaron en los países de América Latina por gobiernos que defendieron una activa intervención estatal para apoyar el desarrollo industrial, las inversiones en infraestructura de transporte, comunicaciones y energía, reformas agrarias, redistribución de los ingresos, aumentos de los servicios sociales (vivienda, educación, salud y seguridad social) y otras políticas públicas que favorecieron a los sectores empresariales y profesionales del país, la clase media y la fuerza de trabajo organizada. En general, eran coaliciones amplias y progresivas, del centro a la izquierda, de carácter urbano, modernizador, nacionalista y populista. El keynesianismo, el socialismo y las teorías del desarrollo proporcionaron un respaldo teórico e ideológico para esos programas.

Desde el punto de vista de la integración latinoamericana, debe notarse que en la nueva época de rápido crecimiento económico que hubo en los decenios de 1950 y 1960 el énfasis se puso en construir un mercado interno integrado y protegido, más que amplio y regional. En estas circunstancias, no debería sorprender que los argumentos en favor de la integración regional, que esgrimieron especialmente los organismos internacionales e instituciones creadas para ese propósito, no tuvieran en la práctica mucha acogida.

En el ámbito internacional, después del quiebre, en el decenio de 1930, del sistema de relaciones económicas internacionales privadas del siglo XIX, se hizo necesario construir un nuevo sistema de relaciones económicas internacionales por medio de instituciones públicas como las Naciones Unidas y las organizaciones surgidas de Bretton Woods (el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el GATT). El Plan Marshall se transformó en modelo para promover la integración y la cooperación regionales, no sólo en Europa, sino en todas partes; así se establecieron organismos e instituciones bilaterales, multilaterales e internacionales de cooperación técnica, económica y financiera.

La experiencia más importante, que constituyó un ejemplo para el resto del mundo, fue sin duda el esfuerzo de integración europeo. El Plan Marshall y la construcción de la Comunidad Económica Europea fueron piedra angular de la reconstrucción y modernización de los países de Europa. En el ámbito político, representaron un viraje fundamental de la política basada en el equilibrio de poder.

En claro contraste con las políticas de desarrollo, la geografía y la historia latinoamericanas, la integración de Europa fue construida sobre una base económica y una realidad geográfica favorable: una región relativamente pequeña e históricamente muy integrada, con redes de comercio intraeuropeo, infraestructuras de transporte y comunicaciones, preexistentes, extensas y bien establecidas, así como una rica dotación de recursos humanos y naturales. Por último, no hay que olvidar la amenaza del comunismo, un desafío político común, tanto interno como externo, además del aliento político poderoso y la ayuda económica masiva de los Estados Unidos, condicionada a la cooperación económica y política europea.

VI. El antiguo regionalismo: del decenio de 1950 al de 1970

En cuanto a la integración latinoamericana, a pesar de los serios obstáculos que se han mencionado y que permanecían intactos, las nuevas estrategias nacionales de industrialización que se seguían en la mayoría de los países parecían proporcionar una oportunidad única para crear mercados regionales mayores y para mejorar la escala y la eficiencia del proceso de sustitución de importaciones.

Un antecedente importante fue el crecimiento del comercio intralatinoamericano durante las dos guerras mundiales. En esos períodos, debido a la concentración en el esfuerzo bélico y a las prioridades consiguientes de la producción industrial y de los embarques de Europa y los Estados Unidos, América Latina tuvo serias dificultades para mantener sus mercados en Europa y Norteamérica, y sus fuentes tradicionales de abastecimiento de importaciones, recursos financieros, inversión y tecnología.

En estas circunstancias, fue posible alguna expansión de las relaciones económicas entre los países de la región y, de hecho, la hubo, gracias a la negociación de acuerdos

comerciales multilaterales o bilaterales de compensación. Estas experiencias, y la de la gran depresión de 1930, mostraron a la vez los peligros de una dependencia excesiva de la exportación de productos primarios y la importación de productos industriales, y las oportunidades abiertas por las dificultades externas para la promoción del desarrollo industrial y la integración económica de la región. Esta intelección, entre otros factores, promovió activamente el sentimiento común entre los dirigentes de los países latinoamericanos de que la industrialización, la modernización, el desarrollo y la integración regional eran a la vez necesarias y factibles.

Este sentimiento se institucionalizó a fines del decenio de 1940 con la creación de la Unión Panamericana, inspirada por los Estados Unidos, y con la creación -con motivación más independiente- de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas. Como se sabe, esta última tuvo gran influencia en dar contenido intelectual a los movimientos de desarrollo e integración regional de América Latina. A estas instituciones se unió posteriormente el Banco Interamericano de Desarrollo, que agregó la fuerza financiera a las iniciativas de desarrollo e integración.

Como resultado, la integración y la cooperación económica pasaron a ser un objetivo explícito de política de los países de la región a fines del decenio de 1950, lo que llevó al establecimiento de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), el Mercado Común Centroamericano, la Comunidad del Caribe (CARICOM) y, posteriormente, el Pacto Andino. El objetivo era crear un mercado más amplio para las industrias que desarrollaba cada país en forma aislada para aprovechar las ventajas de las economías de escala y la especialización.

El objetivo debía lograrse mediante un arancel externo común, la rebaja de los aranceles entre los países de la región, la armonización de las normas y procedimientos administrativos y el desarrollo de una infraestructura de transporte y comunicaciones. En el caso del Pacto Andino, se realizaron esfuerzos adicionales de planificación industrial conjunta y desarrollo tecnológico.

A pesar del tiempo y esfuerzo que dedicaron los gobiernos, las organizaciones regionales e internacionales, las asociaciones profesionales y empresariales y las instituciones académicas a estos sistemas de integración, los resultados, aunque interesantes en algunos aspectos, defraudaron las expectativas cifradas en ellos. Un importante indicador que dio motivos de desaliento fue el comercio intralatinoamericano, que nunca se elevó a más de un quinto del comercio externo total, cifra no mucho mayor que la alcanzada ya después de la segunda guerra mundial gracias a los acuerdos bilaterales de comercio. Sin embargo, cabe reconocer que para algunos países en particular, y en campos distintos del comercio, como la energía y la infraestructura, sobre todo en la cuenca del Plata, hubo progresos en materia de integración y cooperación y las cifras resultaron mucho más prometedoras.

No obstante, los obstáculos históricos fundamentales descritos anteriormente seguían en pie, y el proceso de industrialización, crecientemente protegido, favoreció la integración del mercado interno y no la del mercado regional. Aunque se avanzó en el desarrollo de

la infraestructura de transporte con la construcción de la Carretera Panamericana y algunas otras carreteras internacionales, lo limitado de estos esfuerzos muestra cuán restringida y precaria es todavía la base física de la integración. Con los esfuerzos de integración no se logró rebajar los aranceles ni inducir a la empresa privada a explotar mercados más grandes y a competir en las actividades industriales más protegidas y dinámicas. Los gobiernos no tenían interés ni eran capaces de coordinar inversiones, tecnología y mercados en el caso de las empresas públicas, un campo muy importante donde existían grandes oportunidades.

Otro acontecimiento inesperado tuvo su origen en la naturaleza del proceso de industrialización sustitutiva de importaciones y la reaparición de la inversión externa directa a través del nuevo fenómeno de las empresas multinacionales. El desarrollo industrial se basaba en parte en la infraestructura e industrias básicas, promovidas por el Estado y en parte en las restricciones a las importaciones de bienes durables de consumo final. Pero aunque la protección debía favorecer a la industria nacional, las empresas multinacionales también sacaron ventajas.

Soslayaron los aranceles proteccionistas y la prohibición de importar bienes terminados instalando plantas de producción (principalmente de armadura) en los mercados nacionales de los que se pretendía excluirlas. Pero la producción local de bienes terminados requería la importación de bienes de capital, insumos y tecnología. Cuando podía disponer de ellos en condiciones ventajosas la subsidiaria de otro país latinoamericano con un proceso similar, la integración regional servía como instrumento de racionalización de las estrategias regionales de las empresas multinacionales. Cuando no era el caso, la importación de dichos bienes y servicios se realizaba directamente desde la respectiva casa matriz.

En ninguno de estos casos, el objetivo de construir capacidades nacionales y aprender del desarrollo industrial y tecnológico se logró plenamente. Por el contrario, los esquemas de integración regional favorecieron el enlace de subsidiarias de las empresas multinacionales en distintos países entre sí y con sus países sede. En el contexto del proceso de transnacionalización que se estaba produciendo, la integración regional, como se estaba llevando a cabo, fue principalmente un instrumento de mayor transnacionalización.

Durante los decenios de 1970 y 1980 la integración económica se diluyó perdiendo interés y credibilidad. Esto se debió en parte a sus magros resultados y, en parte, a los hechos trascendentales que marcaron el escenario de desarrollo económico en este período: importantes vuelcos políticos a principios de los años 70, las dos crisis de petróleo de 1973 y 1979, el estallido de la deuda externa y el desinflado de la efervescencia crediticia de fines del decenio y comienzos del siguiente, así como el prolongado proceso de ajuste económico, reconstrucción y reforma del decenio de 1980 y principios del de 1990.

Cada uno de estos acontecimientos saca a relucir nuevos ejemplos de la arraigada inoperancia, incapacidad y falta de voluntad de las clases dirigentes de América Latina

para actuar conjuntamente a nivel regional, a diferencia de la elites tecnocráticas que eran partidarias de la integración y la promovían. Los cambios políticos que estaban sucediendo, como el proceso de la Unidad Popular en Chile, la lógica de la guerra fría y los intereses hegemónicos de los Estados Unidos prevalecieron sobre la autodeterminación y el apoyo regional. Cuando ocurrieron las dos crisis del petróleo, de 1973 y 1979, no había forma de establecer cooperación entre los países exportadores e importadores de petróleo en la región, con la excepción de mecanismos menores puestos en práctica por México y Venezuela para ayudar a las economías más débiles de América Central y el Caribe. Al suceder la crisis de la deuda, la CEPAL y algunos gobiernos de la región hicieron grandes esfuerzos en diversas ocasiones para organizar y presentar un frente deudor común ante la comunidad bancaria internacional, las instituciones multilaterales de crédito y los gobiernos de la OCDE a fin de mejorar su poder de negociación. Nada se sacó en limpio de esos esfuerzos.

El proceso de industrialización pudo haberse convertido en el instrumento para la creación del mercado regional si los esfuerzos de integración se hubieran tomado en serio. Pero, como se indicó, tuvo lugar en compartimentos estancos en que cada nación desarrollaba lazos nuevos y más fuertes con las economías desarrolladas que con los países vecinos.

VII. La gran transformación

Para comprender la situación regional actual y sus proyecciones futuras, es necesario referirse al nuevo contexto nacional e internacional para el desarrollo en los años 90, teniendo en cuenta los antecedentes históricos de extraversion socioeconómica y política y el contexto geográfico descrito hasta ahora.

La aparición de la empresa transnacional a fines del decenio de 1960 marcó el comienzo de un proceso de transnacionalización de la estructura de producción que posteriormente, con la revolución de las comunicaciones, se extendió a los patrones de consumo, los estilos de vida y la cultura. Casi al mismo tiempo, se estaba volviendo a crear un mercado financiero internacional privado para América Latina. En el decenio siguiente, principalmente por efecto de las crisis del petróleo y la sobreabundancia de petrodólares, alcanzó dimensiones extraordinarias.

Nació un nuevo período de integración económica regional --esta vez, de carácter transnacional. Siguió con la expansión de la inversión privada transnacional y los patrones de tecnología y producción. Culminó con la creación de un sistema financiero transnacional muy integrado, de carácter privado, controlado por una pequeña cantidad de grandes bancos y especuladores transnacionales, que gradualmente adquirieron gran libertad de acción al poder eludir la capacidad de supervisión de las autoridades financieras nacionales.

Durante el decenio de 1970 se reorganizó a fondo una parte importante de la

institucionalidad pública nacional e internacional que tuvo sus orígenes en el anterior período de cambio sistémico y que había durado varias décadas de la postguerra. De hecho, el proceso mundial de reforma económica comenzó a fines de los años 60. La nueva era se abrió dramáticamente en el ámbito internacional con el colapso del sistema de relaciones económicas internacionales de Bretton Woods, las dos crisis del petróleo en 1973 y 1979, y la adopción de políticas neoliberales por las administraciones de Thatcher y Reagan. Hoy forma claramente parte esencial del proceso global de transformación. Pero los asombrosos acontecimientos de los últimos años, sobre todo los que afectaron repentinamente y de improviso a los países del bloque de la ex Unión Soviética, han opacado las fuerzas más fundamentales que han actuado por muchos decenios, tanto ahí como en otras partes del mundo.

Para nuestros propósitos, algunos de los fenómenos más relevantes son: los Estados Unidos perdieron la abrumadora preponderancia económica que había tenido por más de medio siglo, aunque retuvieron su incontestado poderío militar; Europa, y especialmente la Alemania reunificada, junto a Japón, han surgido como poderes económicos comparables o aún superiores y buscan ejercer ese mismo poder en el terreno político; el anterior sistema público multilateral de relaciones económicas internacionales que nació tras la segunda guerra mundial ha sido erosionado por la expansión de las empresas transnacionales, por la desregulación financiera internacional y por el auge de los eurodólares, petrodólares y la inversión externa directa; ha sido sustituido por un sector empresarial transnacional privado, reconstituido, estrechamente integrado y muy poderoso, particularmente en el área de la inversión y las finanzas, así como por mecanismos internacionales de administración económica informales, altamente elitistas e ineficientes, cuyo elemento aglutinante ha sido el Fondo Monetario Internacional. Está naciendo un nuevo orden económico mundial trilateral en un avanzado estado de globalización.

Se ha desplomado el socialismo, como existía en los países del bloque soviético, arrastrando consigo la confrontación este-oeste que caracterizó el sistema bipolar de la guerra fría; el fin del Segundo Mundo dejó sin sustento a la confrontación norte-sur; los anteriores países del Tercer Mundo (Grupo de los 77), como los anteriores países socialistas, se han realineado en este nuevo esquema tripolar, o se han quedado simplemente en el limbo y enfrentan la desintegración económica, social y hasta política.

Entre tanto, ha ocurrido una profunda revolución científica y tecnológica. El desarrollo de la microelectrónica, la robótica, la biotecnología, los nuevos materiales y la revolución de la informática han producido cambios fundamentales en los sistemas económico, sociocultural y político, incluso en la naturaleza de las relaciones laborales y entre las empresas y en el proceso de trabajo, así como en las tradicionales ventajas comparativas, tanto internacionales como locales. Más aún, la degradación ambiental, el agotamiento de los recursos naturales, y el peligro que corren los ecosistemas locales, regionales y globales han introducido una nueva dimensión a los problemas humanos: la necesidad de evolucionar hacia un desarrollo sustentable como se proclamó en la Cumbre de Río de 1992.

Por último, el papel predominante del Estado luego de la segunda guerra mundial en distintas modalidades políticas y económicas, ha ido cediendo paso a una sociedad civil fortalecida y renovada en los ámbitos social, político y cultural. Podría decirse que los acontecimientos de mayo de 1968 y la Primavera de Praga fueron premonitores, en los mundos capitalista y socialista, de los movimientos socioculturales que ganaron fuerza e impulso desde entonces, y que representan a las minorías, a movimientos de la juventud y a los derechos de la mujer, al poder verde, a la descentralización, a la democracia participativa y a la defensa de los derechos humanos, que han llevado a la proliferación de organizaciones de base no gubernamentales con la consiguiente contracción del Estado.

Lo propio ha sucedido en el campo económico, en que se destaca el papel preponderante del mercado y el fortalecimiento de la inversión privada, con participaciones declinantes del gasto público en el PIB, la privatización masiva de empresas y servicios públicos y la preponderancia de la inversión privada sobre la pública. Este proceso se ha visto reforzado por la gran expansión de la empresa transnacional, lo que se ha traducido en un proceso de globalización sin precedentes y nuevos tipos de relación entre el Estado y el capital nacional e internacional. Todo eso lleva a una profunda reorganización de las relaciones entre el sector público y el privado, tanto en el plano nacional como internacional.

Como la globalización y otras formas más complejas de interpenetración económica privada de los mercados, estos fenómenos oponen restricciones adicionales al ejercicio de las políticas nacionales de desarrollo. Las prácticas nacionales que afectan la competitividad internacional llegan a formar parte de las condiciones que se imponen a los intentos de reforma económica, mientras las negociaciones internacionales y regionales ya no tratan de productos, sino de políticas. Esta es la razón de haber dado un mandato más amplio a la Organización Mundial del Comercio (anterior GATT) para que pudiera identificar diferencias institucionales y de políticas como fuentes de distorsión y, con ello, limitar las posibilidades de emprender políticas nacionales relativamente autónomas o independientes. Esta es otra manifestación concreta del nuevo contexto internacional globalizado.

Los segmentos más modernizados de las economías y sociedades latinoamericanas han estado nuevamente viviendo un proceso de asociación e integración al nuevo sistema internacional globalizado. Esto se hace más evidente en el sector empresarial, donde se ha establecido una gran variedad de relaciones personales e institucionales con empresas extranjeras. Pero también sucede en el sector público. Cada rama del gobierno, particularmente en los ámbitos económico y financiero, ha desarrollado vínculos estrechos y sistemáticos con instituciones financieras internacionales y con gobiernos de países desarrollados.

Ha surgido una nueva clase de empresarios, burócratas y técnicos expertos y profesionales de alto nivel de organismos internacionales, privados y gubernamentales. Como en épocas anteriores, tienden a desarrollar vínculos más estrechos con los países industrializados de Norteamérica, Europa y Asia que con sus vecinos latinoamericanos,

excepto cuando es parte de una estrategia transnacional o se trata de un interés emergente de empresas latinoamericanas en mercados vecinos.

Aunque la iniciativa de los Estados Unidos para promover la creación de un área de libre comercio en el hemisferio ha sido estimulada sin duda por el surgimiento de poderosos bloques económicos en Europa y Asia, para algunos grupos de influencia en América Latina y los Estados Unidos el interés por extender el TLC para incorporar a América Latina en su conjunto, probablemente sea consecuencia de esta nueva realidad socioeconómica regional.

VIII. El desarrollo sustentable y el nuevo regionalismo

Reconocer y procurar comprender estas tendencias internas e internacionales, así como los escenarios posibles en el futuro es de importancia crucial para formular estrategias y políticas de desarrollo, y debieran formar parte de los procesos de reforma económica. El contorno del futuro no sólo dependerá de éstas y otras fuerzas, sino también -y muy críticamente, en esta etapa, en que la situación todavía no se decanta de las visiones más amplias y de más largo plazo y las proposiciones institucionales concretas que se puedan plantear a nivel global, regional y nacional para confrontar, adaptar o enfrentar esas tendencias.

Algunas funciones públicas relativas a políticas industriales, el desarrollo de la ciencia y la tecnología, la educación, el combate de la pobreza y el logro de una mayor equidad, así como la conservación del medio ambiente, requieren urgentemente de estrategias de desarrollo de más largo plazo, tanto a nivel nacional, como regional e internacional. Podrían ser emprendidas en parte por el sector privado o por organizaciones no gubernamentales, quizás por mandato del Estado, o por el Estado por sí mismo, o en colaboración con el sector privado, y también por colaboración internacional entre Estados. ¿Podría una nueva regionalización contribuir a funciones como éstas y similares?

Hay necesidades públicas equivalentes a nivel internacional. Por ejemplo, ¿se desarrollarán los tres bloques emergentes en un ambiente de colaboración o de conflicto?, y ¿qué significará cada uno de estos escenarios para sus relaciones mutuas y aquellas con los países del ex bloque socialista y el mundo en desarrollo? ¿Tendrá algo que decir este grupo de países en desarrollo en la administración de la economía internacional? ¿Será posible acceder a mercados altamente protegidos y compartir, o aprovechar, la rápida evolución del conocimiento tecnológico que se concentra en las empresas globales? ¿Habrà una cooperación nueva y más apropiada y asistencia para los países subdesarrollados y ex países socialistas, y si la hay, de qué forma?: ¿negociación o imposición con distintos tipos de condicionalidad? Más aún, ¿cómo compartiremos y protegeremos los cada vez más amenazados sistemas ambientales de apoyo a la vida en el mundo? ¿Cómo responderán a estos desafíos las empresas individuales, los grupos de empresas, las industrias, los países y los grupos de países? ¿Puede un nuevo tipo de

regionalismo en el contexto latinoamericano contribuir a la solución de estos problemas?

En lo que toca a los requisitos internos para la articulación y consolidación de los procesos de reforma económica y el logro de un desarrollo sustentable, los objetivos más importantes son el mejoramiento de la productividad y la competitividad y un significativo aumento del valor, tamaño y dinamismo del sector exportador, un gran incremento del ahorro y la inversión, la reforma tributaria y, por último, pero de igual importancia, las políticas de protección del medio ambiente. ¿Pueden la integración y la cooperación en América Latina hacer contribuciones positivas en estos temas?

Estas son preguntas complejas que no tienen respuestas simples. Pero una cosa está clara. Los gobiernos latinoamericanos no han mostrado interés, hasta ahora, en desarrollar una visión respecto del futuro de la región, una visión que requeriría de respuestas concretas a las preguntas formuladas anteriormente.

Se supone, al parecer, que las reformas neoliberales en cada país -liberalización, desregulación, privatización y reducción del papel del Estado y una economía abierta- más iniciativas como TLC, Mercosur y los acuerdos bilaterales y multilaterales de comercio, traerán consigo el desarrollo económico y social.

Esta suposición encuentra asidero en algunos acontecimientos importantes de los últimos años. Ellos pueden entregar la clave sobre lo que falta por saber de integración cooperación y nuevo regionalismo en América Latina.

Como se esperaba, el paquete de reformas neoliberales ha llevado a un importante aumento de las exportaciones a base de recursos naturales y mano de obra barata, actividades en las que Latinoamérica tiene ventajas comparativas, y también a un gran aumento de las importaciones. Lo que es sorprendente es el fuerte e inesperado resurgimiento del movimiento integracionista después de casi veinte años de abandono y deterioro. Los acuerdos de comercio preferente para promover el comercio intrarregional estaban asociados al "viejo regionalismo", como una forma de proteger la industrialización, pero han vuelto en los últimos años. En el decenio de 1980, en el período recesivo posterior a la crisis de la deuda, las economías latinoamericanas todavía estaban relativamente protegidas, y representaban mercados pequeños y estancados. El giro regional hacia las exportaciones, impulsado por la crisis de la deuda, tenía por objetivo a las economías más grandes y dinámicas de la OCDE. Entre las políticas adoptadas para este fin estuvieron la liberalización unilateral del comercio, el tipo de cambio real elevado y los sistemas de promoción de importaciones.

Como uno tras otro los países de América Latina adoptaron estas políticas de reducción radical de aranceles y de eliminación de las barreras no arancelarias, las economías latinoamericanas se abrieron mucho más al comercio y a la inversión internacionales. Cuando estas economías comenzaron a recuperarse hacia fines del decenio de 1980 y principios del de 1990, junto con la expansión del comercio externo, el comercio intralatinoamericano comenzó también a revivir y, en los últimos años, a crecer en forma vigorosa.

Al mismo tiempo, la región se encontró también en una nueva situación política, con regímenes democráticos en la mayoría de los países. Esto redujo los roces internacionales que caracterizaban a los regímenes militares y favorecieron relaciones más estrechas, amplias y amistosas entre los gobiernos y las sociedades civiles. Con el tiempo se llegó a la creación de un nuevo foro político, el Mecanismo de Consulta y Concertación Política Latinoamericana, más conocido como el Grupo de Río, un original mecanismo de consulta permanente, de alto nivel, donde los Presidentes de distintos países latinoamericanos debaten habitualmente temas y políticas de interés común.

Más aún, los procesos de reforma neoliberal que estaban ocurriendo en los países trajeron consigo la convergencia respecto de políticas económicas destinadas a corregir los aspectos básicos, es decir, reducir los déficit públicos y externos y la inflación y lograr la estabilidad macroeconómica.

Una de las consecuencias principales de estas reformas fue el fortalecimiento del sector privado, en parte gracias a la privatización de grandes empresas públicas. A medida que estos nuevos grupos empresariales se hicieron más fuertes y adquirieron más confianza, comenzaron a detectar interesantes posibilidades financieras en países vecinos, tanto en el comercio como en las inversiones. Todos estos elementos contribuyeron al resurgimiento del interés tradicional y permanente en la integración y la cooperación, toda vez que parecía no estar en conflicto con el proceso de apertura de la economía al comercio exterior sino que, en la práctica, podía hacer un aporte positivo a ese objetivo, proceso que se ha llamado de "regionalismo abierto".

Como resultado de estas tendencias, han resucitado tres de los cuatro acuerdos tradicionales de integración subregional: el Grupo Andino, el Mercado Común Centroamericano y la Comunidad del Caribe (CARICOM). La institución más grande y antigua, la ALADI (anterior ALALC), perdió su razón de ser con la creación del Mercosur y de la integración de México al mercado común de América del Norte (TLC). En consecuencia, las exportaciones subregionales han adquirido un gran dinamismo en el caso del Mercosur, algo menos en los casos del Pacto Andino y América Central, y ninguno en la Comunidad del Caribe.

Asimismo en los últimos años, ha habido una verdadera explosión de acuerdos comerciales bilaterales, todos los cuales incluyen la liberalización total o parcial del comercio entre los firmantes.

Una novedad completa son las iniciativas hemisféricas, que incluyen a los Estados Unidos. Apartándose significativamente de lo que ha sido su diplomacia hemisférica habitual, el Presidente Bush anunció en 1990 la "Iniciativa de las Américas", con la intención de crear una zona de libre comercio desde "Alaska a Tierra del Fuego". En 1992 se firmó el tratado del TLC y comenzó a ser ejecutado a partir del primero de enero de 1994. En diciembre de ese año, al culminar la Cumbre de las Américas, con la que el Presidente Clinton buscaba reafirmar la nueva política hemisférica de los Estados Unidos, los presidentes de los países firmantes del TLC -Canadá, México y los Estados Unidos invitaron formalmente a Chile a integrar la asociación, un gesto de la misma índole que

hasta ahora no ha prosperado.

El resultado de esta renovada actividad de integración ha sido la gran expansión del comercio intralatinoamericano en los últimos años. La proporción de exportaciones e importaciones intralatinoamericanas respecto del total de exportaciones e importaciones ha aumentado hasta llegar casi al 20 por ciento para el conjunto de los países integrantes de ALADI. Sin embargo, más interesante que este promedio, es el hecho de que en algunos países como Argentina, Bolivia, Paraguay y Uruguay esa proporción sube al 40 y 50 por ciento, y que en otros como Brasil, Chile, Colombia y Venezuela, estas proporciones, aunque todavía bajas, estén aumentando considerablemente, por lo menos en el caso de las exportaciones a la región.

Estas tendencias son, sin duda, consecuencia en gran medida de una liberalización muy importante y generalizada del comercio, con tratamiento preferencial para los socios de la región: un proceso especial de reducción de aranceles dentro del proceso de reducción generalizada de aranceles. A pesar de haber mostrado mucho dinamismo en los últimos años, no está claro si ese ritmo podrá mantenerse por mucho tiempo más.

Después de todo, como se mencionó, el comercio intralatinoamericano ha alcanzado ya niveles cercanos al 20 por ciento del total del comercio de América Latina en ocasiones anteriores. Puede tratarse, por lo tanto, de una recuperación de los mercados y niveles de comercio después de una crisis y no de una expansión genuina. Más aún, el rápido crecimiento de las exportaciones puede ser resultado de "exportaciones reprimidas" y de capacidad ociosa que prevalecía antes de las reformas de liberalización y desregulación. O, como han manifestado algunos críticos en el caso del Mercosur, puede tratarse de un fenómeno de desviación, más que de creación de comercio.

De hecho, la mayoría de los hechos que explican la expansión del comercio son del tipo "de una vez y para siempre" y no puede esperarse que se repitan en los años que vienen: como se ha sugerido, el comercio empezó de un nivel muy bajo y una parte sustancial del crecimiento ha sido de recuperación de los niveles antiguos; la crisis económica y el estancamiento que prevalecieron en el decenio de 1980 han sido superados en alguna medida y los mercados internos han alcanzado niveles normales de actividad económica; las barreras arancelarias y no arancelarias se han reducido marcadamente, sobre todo entre los países de la región; la privatización ha alcanzado una etapa avanzada; la inversión externa se ha recuperado; la estabilidad macroeconómica, aunque todavía frágil en algunos países importantes, parece haber sido alcanzada, pero hay nuevas amenazas derivadas de la inestabilidad financiera internacional y de la crisis asiática. Y a pesar de existir todavía alguna holgura, ninguno de estos fenómenos puede repetirse en el futuro.

Por lo tanto, el crecimiento adicional del comercio intralatinoamericano deberá provenir del aumento de productividad, competitividad e inversiones de las empresas de América Latina y extranjeras y de grandes inversiones en infraestructura de transporte y comunicaciones. Siendo estos procesos de mayor plazo, son también las fundaciones más firmes y sólidas para el desarrollo de un nuevo regionalismo. Sería prematuro todavía evaluar la factibilidad de esa desviación, pero hay evidencia de que los acontecimientos

se mueven en esa dirección.

Hay una proliferación de tratados bilaterales para la promoción y protección de las inversiones, aspecto que no había sido incluido en acuerdos anteriores. En el caso de Argentina, Brasil y Chile, países que disponen de investigaciones sobre la materia, ha habido un aumento de la inversión en otros países de América Latina (en el caso de México, la mayor parte de su inversión externa está en los Estados Unidos). La inversión de empresas latinoamericanas en otros países de la región o fuera de ella son consecuencia natural de estrategias de grupos empresariales de gran tamaño o conglomerados que están naciendo o se están expandiendo en la región. Se están liberalizando y expandiendo las corrientes y los mercados financieros. Empresas latinoamericanas participan en los procesos de privatización de otros países de la región. Hay en la región un proceso de adquisiciones y fusiones entre grandes empresas, algunas de las cuales ocurren entre empresas latinoamericanas, aunque en su mayoría se trata de empresas de los Estados Unidos u otros países de la OCDE. Concretamente, ha habido fuertes inversiones en la modernización y expansión de empresas privatizadas de telecomunicaciones, energía y otras.

Otro hecho importante ha sido la adopción de procesos de reestructuración y ajuste macroeconómico neoliberal similares en todos los países. Entre otras cosas, ello ha reducido los procesos inflacionarios y las fluctuaciones de precios y tipos de cambio. La convergencia de políticas macroeconómicas y microeconómicas generalmente ha estimulado el comercio, las inversiones y la cooperación en general. Pero hay todavía una gran duda a este respecto debido a la fragilidad de estos procesos en varios países, incluidos especialmente Argentina y Brasil.

Estas y otras comprobaciones similares apuntan claramente en la dirección de un proceso de mayor integración regional. Pero es difícil imaginar que este proceso siquiera se acerque al modelo europeo.

La geografía, para comenzar, sigue representando un obstáculo -físico formidable, a pesar de que la revolución tecnológica en el transporte y las comunicaciones ha mejorado la situación a este respecto. Los recursos de inversión necesarios para una infraestructura de transportes moderna siguen siendo inmensos, y aunque se materializaran, los sistemas de transporte resultantes serían de alto costo relativo.

La disparidad de los niveles de subdesarrollo es muy amplia y la distribución desigual de los costos y los beneficios de la integración generaría grandes tensiones entre los países, las distintas regiones y los grupos sociales dentro de cada país. A este nivel de desarrollo, es poco probable que se pudieran asignar fondos para aliviar este tipo de problemas.

Muchas de las políticas que se requieren para lograr un desarrollo sustentable y equitativo, como las mencionadas en los párrafos iniciales de esta sección, podrían lograrse a través de la cooperación regional. No obstante, las instituciones y las políticas regionales son demasiado débiles y unidimensionales -preocupadas sobre todo del comercio y la cooperación para representar un aporte significativo en materia social o de

ciencia y tecnología y en las negociaciones internacionales.

Tampoco hay ejemplos claros de cooperación política práctica en el área de sustentabilidad ambiental. En contraste con la situación europea, hay muy pocos problemas ambientales comunes en América Latina, como la contaminación transfronteriza del aire y los ríos, la lluvia ácida, etc. Por otro lado, la región del Caribe y las cuencas del Río de la Plata y del Amazonas presentan enormes problemas, de todo tipo, y de difícil solución.

Más aún, con el predominio abrumador de las políticas neoliberales del *laissez-faire* y la fuerza creciente del sector privado, frecuentemente asociado con las empresas transnacionales, es posible que la actividad económica se expanda, pero no está claro si la integración contribuirá a un mayor grado de autonomía del proceso de desarrollo latinoamericano o si, a la postre, promoverá una asociación más estrecha y una mayor incorporación a un bloque hemisférico bajo la hegemonía de los Estados Unidos, en una etapa más avanzada del proceso de transnacionalización.

De ser así, no se sabe a ciencia cierta si se favorecería una mayor integración entre los países latinoamericanos o si tendería a reproducir nuevamente el histórico patrón centrífugo de mayor integración de cada país con la potencia dominante y no con sus vecinos regionales.

Hay también una evidente posibilidad de fragmentación y hasta polarización de los procesos regionales de integración, si se tiene en cuenta que México, América Central y el Caribe siguen con su proceso de acercamiento e integración formal al TLC, mientras el Mercosur se convierte en polo de integración alternativo, con Brasil como potencia hegemónica principal. Pero esto requeriría de parte de Brasil y Argentina un nivel objetivo de desarrollo, un compromiso y una autonomía subjetiva o ideológica, y un grado de integración mutua y coordinación que aún está por alcanzar. Asimismo, irpondría un grave dilema a los países del Pacto Andino y a Chile.

En síntesis, al contrastar las tendencias recientes y las posibilidades de integración y cooperación en América Latina con la problemática planteada a comienzos de este artículo, que incluye aspectos que son críticos para el logro de un desarrollo futuro sustentable y equitativo, pocas dudas caben de que este nuevo regionalismo tiene el potencial para convertirse en una gran fuerza en esa dirección, pero que subsisten serios obstáculos por vencer antes de lograr los beneficios potenciales de la integración y la cooperación regionales para un desarrollo sustentable.

(Traducción del inglés)

Bibliografía

Agosin, M. y R. Alvarez (1994)"Le conviene a los países de América Latina adherirse al NAFTA?", *Pensamiento iberoamericano*, N° 26, Madrid, instituto de Cooperación

Iberoamericana, julio-diciembre.

Bouzas, R. (1995): "La agenda económica del Mercosur: desafíos de política a corto y mediano plazo", serie Documentos e informes de investigación, No 194, Buenos Aires, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO): noviembre, BID/CEPAL (Banco Interamericano de Desarrollo/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1 995): *La liberalización del comercio en el hemisferio occidental*, Washington, D.C.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1995): *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial* (LC/G.1800/Rev.I-P): Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.95.11.G.6.

- (1994): *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad* (LC/G. 1801/Rev. 1 -P): Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, No de venta: S.94.11.G.3.

- (1951): *Estudio económico de América Latina*, 1949, Nueva York, Naciones Unidas. Publicación de las Naciones Unidas, No de venta: 1951.11.G.1.

Chudnovsky, D. y F. Porta (1995): "Antes y después de la unión aduanera del Mercosur: prioridades de política", documento presentado en la primera Conferencia Industrial Argentina, Iguazú, septiembre.

Devlin, R. y L.J. Garay (1996): "De Miami a Cartagena: nueve enseñanzas y nueve desafíos del ACCA", *Contribuciones*, año 13, N° 4(52): Buenos Aires, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano (CIEDLA): octubre-diciembre.

Di Filippo, A. (1994): "Regionalismo abierto y empresas latinoamericanas", *Pensamiento iberoamericano*, No 26, Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana, julio-diciembre.

Fernández, R. y G. González (1996): "La coordinación de políticas macroeconómicas y el Mercosur", *Contribuciones*, año 13, N° 4(52): Buenos Aires, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano (CIEDLA): octubre-diciembre.

Ferrer, A. (1996): "Mercosur: trayectoria, situación actual y perspectivas", *La integración regional en América Latina. Revista de ciencias sociales iberoamericanas*, No. 24, Madrid, julio-diciembre.

Gana, E. (1994): "Los cambios estructurales en la integración latinoamericana y caribeña", *Pensamiento iberoamericano*, No 26, Madrid, julio-diciembre.

Garriga, M. y P. Sanguinetti (1995): "Coordinación macroeconómica en el Mercosur: avances registrados y perspectivas", documento preparado para el Seminario sobre coordinación de políticas macroeconómicas, organizado por la Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires, noviembre.

Heirman, J. (1994): "Dinámica y cambio estructural del comercio en la ALADI", *Pensamiento iberoamericano* N° 26, Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana, julio-diciembre.

Izam, M. (1997): Evolución, análisis y perspectivas del Mercado Común del Sur (LC/R-1706): Santiago de Chile, CEPAL.

Rodas, H. (1994): "Condiciones externas y perspectivas de la integración económica centroamericana", *Pensamiento iberoamericano* N° 26, Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana julio-diciembre.

Rosenthal, G. (1994): "El regionalismo abierto de la CEPAL", *Pensamiento iberoamericano*, N° 26, Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana, julio-diciembre,

Sunkel, O. (1970): *Integración política y económica: el proceso europeo y el problema Latinoamericano*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria.

Sunkel, O. y P. Paz (1970): *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores.

Tussie, D. (1996): "Argentina in the global economy: facing the dilemmas", serie Documentos e informes de investigación, No. 202, Buenos Aires, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO): abril.

Vacchino, J.M. (1994): "Articulación y convergencia en el actual contexto Latinoamericano, desde la perspectiva de la ALADI", *Pensamiento iberoamericano*, No 15, Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana, enero-julio.

- (1989): "Esquemas latinoamericanos de integración: problemas y desarrollo", *Pensamiento iberoamericano*, No 15, Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana, enero-julio.

Yeasts, A.J. (1996): *Does Mercosur's trade performance justify concerns about the effects of regional trade arrangements?*. Washington, D.C., Banco Mundial.
