LAS DIFICULTADES DE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA A PARTIR DEL MODELO PRIMARIO EXPORTADOR*

RICARDO E. BUITRAGO R.**
FUNDACIÓN UNIVERSITARIA KONRAD LORENZ

Recibido: 30 de septiembre de 2006
Aprobado: 14 de noviembre de 2006

Resumen

Latinoamérica se ha desarrollado dentro de los patrones del denominado Modelo Primario Exportador (MPE) y su inserción en el mercado internacional ha dificultado la propia cohesión e integración regional. La dependencia histórica profundizada a partir de los modelos neoliberales post Consenso de Washington hace evidente un modelo de marginación periférica estructural.
Este regionalismo abierto propone un desarrollo regional con estrategias basadas en iniciativas de recursos endógenos y mercados externos, en un marco político de desconcentración y descentralización. La fórmula única de triunfo es insertarse, con las potencialidades internas, en el mercado internacional de forma competitiva, dejando de lado los modelos políticos de dependencia tecnológica, política y económica.
Palabras Clave: Dependencia, Exportaciones Primarias, Comercio, Desarrollo, Integración

Abstract

Latin America has developed within the patterns of the so-called Primary Export Model and its insertion in the international market has hindered its own cohesion and regional integration. Historical dependence on Washington's post consensus neo-liberal models makes evident a model of structural peripheral marginalization.
This open regionalism proposes a regional development model with strategies relying on endogenous resources and external markets initiatives within a political deconcentration and decentralization framework. The key to success for Latin America is to insert itself competitively in the international market with all its innate capabilities, leaving behind those technological, political and economic models of dependency.
Key words: Dependency, primary exports, trade, development, integration.

Introducción

Latinoamérica se ha desarrollado dentro de los patrones del denominado Modelo Primario Exportador (MPE) y su inserción en el mercado internacional ha dificultado la propia cohesión e integración regional. La insistencia en la instauración del modelo Neoliberal de mercado (Márquez, 1992) y los valores de competitividad y especialización regional, deben ser tomados con precaución, si no se quiere prolongar una "marginación periférica" de unos espacios que no poseen la flexibilidad que impone el modelo, con

* El presente documento es resultado de una investigación desarrollada por el autor en el marco del área internacional de la Fundación Universitaria Konrad Lorenz.

** Profesional en comercio internacional, Universidad Jorge Tadeo Lozano; especialista en Gerencia de Negocios Internacionales, Universidad Jorge Tadeo Lozano; master en Consultoría de Tecnologías de la Información/e-business, Universidad de las Palmas de Gran Canaria España; candidato a magíster en Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana. Coordinador del Área Internacional, Fundación Universitaria Konrad Lorenz. Correo electrónico: rbuitrago@fukl.edu.

su economía de geometría variable y sus "regiones virtuales" (Lira, 1994). Este regionalismo abierto[1] propone un desarrollo regional, con estrategias basadas en iniciativas de recursos endógenos y mercados externos en un marco político de desconcentración y descentralización. La fórmula única de triunfo es insertarse, con las potencialidades internas, en el mercado internacional de forma competitiva[2].

Sin embargo, los procesos de acumulación capitalista han implantado y generalizado un modelo de desarrollo Primario Exportador que poco beneficia a Latinoamérica y sus posibilidades de integración regional. Los avances tecnológicos hacen improbable la persistencia de mercados cautivos y la aldea global es un centro inmenso donde se intercambian mercancías, con tasas de beneficios que se hacen universales.

Nuevas tecnologías flexibles y competitividad son las palabras mágicas y paradigmas que vienen desde finales de siglo (Alburquerque y Talavera, 1990), que han originado una reestructuración productiva para adaptarse a las nuevas circunstancias del mercado internacional vigente. La imposibilidad de países y regiones de regular la dinámica de los mercados mundiales ha dado lugar a un descalabro de pequeñas y medianas empresas de escaso contenido y baja competitividad. La dificultad de cuantificar este fenómeno impide tener una evaluación precisa, sobre todo si tenemos en cuenta la diversidad geográfica y la importancia que adquiere en Latinoamérica la economía informal y la maquila, y su inserción en el tejido productivo local. De otra parte, las grandes corporaciones transnacionales juegan con ventajas comparativas que la sitúan a años luz de los objetivos del desarrollo regional. No obstante, como en parte viven en la región, utilizan diversas formas versátiles y flexibles, tales como la maquila o la subcontratación, que absorben y orientan la productividad y los beneficios para el mercado internacional.

La reestructuración iniciada desde los finales de los 80 está ocasionado un crecimiento sin equidad, con una profundización de la sociedad dual, entre los que logran insertarse en el mercado y los que son marginados del modelo, en un crudo darwinismo social.

1. Las debilidades y trabas del MPE

El MPE y el pseudo modelo industrial plantean en Latinoamérica grandes dificultades y deformaciones para la estructura productiva, hechos que le impiden liderar e insertarse de forma competitiva en el mercado mundial. Los países y regiones con un MPE y economías primarias poseen poco margen de flexibilidad dentro de las sociedades de geometría variable[3]. Existen, entre otros, siete factores perversos en el MPE, que traban el desarrollo (y en algunos casos el crecimiento) en Latinoamérica:

- Especialización y escasa elasticidad de la demanda, esencialmente en materias primas y alimentos, que aparecen como segmentos de retaguardia en el comercio mundial.
- Monoproducciones agrícolas sometidas a riesgos climáticos.
- Poca incorporación de valor agregado a los productos agrícolas o mineros.
- Dependencia externa de tecnologías genéticas, que enfrentan explotaciones y fábricas nacionales arcaicas, dependientes de tecnología ex-

---

[1] Regionalismo Abierto: Término formalizado y fundamentado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y que fuera definido como un concepto normativo que permitiese construir una interacción más equilibrada entre la apertura comercial y las políticas explícitas de integración económica entre los países firmantes de un esquema de integración.

[2] Para orientación del lector, en el desarrollo del texto utilizamos las siguientes siglas: ALADI: Asociación Latinoamericana de Integración; ALCA: Área de Libre Comercio de las Américas; CAF: Corporación Andina de Fomento; CAN: Comunidad Andina de Naciones; CARICOM: Caribbean Community – Comunidad del Caribe; CEPAL: Comisión Económica para América Latina; CLEPI: Centro Latinoamericano de Economía y Política Internacional; MCCA: Mercado Común Centro Americano; MERCOSUR: Mercado Común del Sur; MPE: Modelo Primario Exportador; TLC: Tratado de Libre Comercio; OMC: Organización Mundial de Comercio; ONU: Organización de Naciones Unidas.

[3] Sociedades de geometría variable: Designa la idea de un método de desarrollo diferenciado que reconoce la existencia de diferencias irremediables en la estructura de integración, permitiendo una separación permanente entre un grupo de sociedades y regiones avanzadas y unidades de integración menos desarrolladas.

tranjera, con empresas multinacionales de vanguardia.
- Dependencia externa de las posibles reivindicaciones de la región en la valoración de sus recursos naturales, a causa del dominio de la tecnología de sucedáneos por parte del mundo desarrollado.
- Variabilidad extrema de los precios de las materias primas y alimentos, como consecuencia de la competencia externa y las fluctuaciones productivas (commodities).
- Desatención del mercado nacional que, con escaso poder adquisitivo, no se contabiliza como un consumidor que impulse un despegue económico significativo. Se acude al mercado internacional en busca de 'clientes', olvidando los mercados nacionales, a los que a su vez el Modelo Neoliberal les impone una restricción de salarios, y como consecuencia, indirectamente se cortan sus posibilidades de consumo en un círculo vicioso que sólo fomenta la pobreza.

Frente a estos lastres, algunos países o determinadas regiones se han incorporado a la producción de manufacturas, que utilizan una tecnología de retaguardia y dependiente. En gran parte de Latinoamérica la incorporación a la producción industrial se hace con la evidente y frágil ventaja del dumping social[4], y por ejemplo, la maquila mexicana sólo se sostiene con la sobreexplotación de la mano de obra (CEPAL, 1994).

2. Evolución histórica del MPE

La persistencia del MPE bajo distintas nominaciones se corresponde con las diferentes formas y espacios de acumulación del capital: colonial, estatal, internacional o en la aldea global. De forma ortodoxa, el MPE implica estrategias de desarrollo marcadas desde élites de poder, cuyas relaciones económicas se basan en su inserción en el mercado internacional, sustentada en un intercambio de alimentos y materias primas con escasa adición de tecnología, por bienes manufacturados en los que interviene un elevado componente tecnológico (García, 2006).

Este modelo de desarrollo que se implantó en Latinoamérica desde la época colonial ha persistido hasta nuestros días con variaciones que dificultan o enmascaran su interpretación, aunque no su fundamento. Porque, aunque Latinoamérica haya cambiado notablemente la estructura de sus importaciones, hacia productos manufacturados, estos constituyen la retaguardia de la innovación industrial y su presencia en el mercado mundial se explica por una competitividad que practica el dumping social, que en definitiva, puede responder a una "aumento explotación" de la región.

En el Modelo de Desarrollo Colonial, la hacienda y la explotación latifundista, junto con la actividad minera fueron los sectores esenciales del intercambio externo con el centro. La exportación de productos primarios, con escaso valor agregado, originó una articulación territorial desequilibrada, mirando hacia fuera a través de los puertos, con un aislamiento intrarregional que permitió la existencia de algunos mercados cautivos y la implementación de otros desarrollos, marginales, pero autónomos.

El Modelo de Desarrollo Primario Exportador, a partir de la independencia Latinoamericana y la revolución industrial europea, profundiza las características del Modelo Colonial y satisface la demanda de alimentos y materias primas de un mundo desarrollado que despega. La especialización y la inserción externa, vía estos productos, introduce una inelasticidad que dificulta y distorsiona las estructuras productivas internas. Surgen tres modelos de desarrollo o mejor dicho de subdesarrollo, aunque con el mismo trasfondo Primario:

- Países agro-exportadores: Argentina, Chile, Colombia y Uruguay.
- Países de agricultura de plantación: Nicaragua, Panamá y El Salvador.
- Países de enclave minero: Bolivia y Perú.

[4] El Dumping Social consiste en la consecución de bajos precios por algunos productores gracias a que se favorecen de una legislación laboral poco exigente y la explotación de mano de obra muy barata. El dumping social permite la alteración del régimen de precios, permite además al país importador obtener precios más ventajosos que los del país que exporta.

La implementación del llamado Modelo de Sustitución de Importaciones se sustentó en la industria y fue un intento de desarrollo hacia adentro. A partir de una demanda existente, creó una industria 'fácil', con una clientela asegurada. Pero este intento de quebrar el modelo respondió más a las necesidades del mercado interno, que no podían ser satisfechas por un comercio internacional enrarecido tras la crisis de 1929. Este modelo se agotó muy pronto porque la industria sustitutiva de importaciones sólo pudo funcionar para un mercado cautivo; no pudo insertarse en el comercio internacional por la falta de competitividad y la carencia de eslabonamiento industrial. De otra parte, y como trasfondo, la inserción internacional que se hacía a través de la presencia de materias primas y alimentos, era la clave para la captación de divisas y la compra de tecnología.

Los impactos territoriales, tras la sustitución de importaciones, fueron intensos y esperanzadores a corto plazo, pero perversos:

- Polarización territorial, sobre una estructura que ya existía, sobre puertos y áreas metropolitanas.
- Éxodo rural y gestión urbana, proliferación de favelas, tugurios, comunas, etc.
- Aumento de la economía dual[5], con algunos integrados en el modelo y otros muchos marginales.
- Dificultades de inserción de la producción industrial en el mercado internacional por falta de competitividad, que diagnosticaron una falta de motivación empresarial en 'industrias' que tenían asegurados mercados internacionales cautivos.

En definitiva, el modelo de sustitución de importaciones se fue agotando y quebró las esperanzas de un desarrollo regional, porque su inserción externa seguía produciéndose precisamente a través de los rubros que contenía el MPE (Prebish, 1984).

La crisis política, económica y social de la década perdida, despejó del horizonte todas las trabas o susceptibilidades para consolidar el Modelo Neoliberal como el único posible para iniciar los caminos del desarrollo, pero ¿el libre mercado conduce a una mejora social o sólo a la mejora de algunos sectores de la sociedad? Mientras que los indicadores económicos registran una cierta recuperación, los sociales persisten en la extensión de la pobreza y la caída del estado del bienestar parece evidente porque "la etapa de crecimiento que comenzó en los años 90 no ha mostrado avances suficientes en la generación de empleos y aumento de la equidad. Para mejorar esto, el crecimiento debiera situarse sostenidamente en el 8% anual, lo que requiere una inversión promedio del 52% del Producto Interno Bruto" (Ferrari, 2004), aunque, lejos de alcanzarse, "ahora hay más pobreza en América Latina y Europa que en los años 80" (CEPAL, 1996).

Lógicamente, la amplitud de los mercados regionales de América Latina "presenta situaciones muy dispares, pero en conjunto se observa la persistencia de altos niveles de desempleo entre los hogares más pobres […] el ritmo y características del crecimiento económico actual continúan generando un menor número de empleos que el necesario para absorber productivamente la creciente fuerza de trabajo" (CEPAL, 1996). La jerarquización de las metas del desarrollo, primero crecimiento económico y después sostenibilidad ambiental y equidad, parece, de forma insistente, no poder sobrepasar la primera.

Las causas del continuo fracaso de los "modelos de desarrollo" en Latinoamérica se encuentran en las dificultades de integración interna y externa, propiciadas por la persistencia de un MPE, a veces velado por "las transformaciones productivas recientes" y la incorporación de regiones o ciudades virtuales (Lira, 1994) a las pautas del mercado internacional.

3. La formulación del desarrollo, propuestas de objetivos recientes

El camino reciente hasta llegar al Neoliberalismo ha sido el que en los últimos 40 años ha llevado a Lati-

[5] La economía dual tiene por un lado a un sector exportador en auge, amparado en zonas francas y regímenes especiales, en el cual sobresalen algunas empresas; y por otro lado, las exportaciones tradicionales o no tradicionales de base local, que desarrollan sus actividades en un marco poco competitivo determinado por pago el de impuestos, de altos tipos de interés y de tarifas de servicios públicos, entre otros.

noamérica a apostar por las "doctrinas neoliberales", donde la primicia y la competitividad del mercado son el norte de las actuaciones públicas y privadas y la senda para propugnar la necesidad de la integración regional. El fracaso de los modelos de desarrollo impuestos y la necesidad de hacer más operativos los fragmentados mercados latinoamericanos, originó un clima propicio para organizar, sobre el papel, áreas mercantiles más extensas que los Estados.

Esta 'nueva visión' del mercado permitiría, de forma teórica, enfrentar el reto de las economías de escala creado por las tres grandes potencias: Japón, Europa y los Estados Unidos. Sin embargo, la falta de dinamismo y efectividad de las organizaciones internacionales impidieron superar este desafío. Por consiguiente, las estrategias productivas y de inserción externa para el desarrollo vinieron marcadas desde fuera. En la década de 1950, elevar el PIB era sinónimo de desarrollo y las políticas públicas se dirigían al logro del crecimiento.

En los años sesenta, calificados por la ONU como la primera década del desarrollo, se observó que el crecimiento económico no mejoró el bienestar social; era necesario implementar políticas de redistribución de la riqueza. En estas circunstancias se adoptaron algunos objetivos formulados en doctrinas marxistas, en un hervidero social que desembocó en frecuentes dictaduras. En la década de los sesenta se hace un gran esfuerzo por comprender la crisis estructural de Latinoamérica, y los paradigmas del progreso, crecimiento, equidad, austeridad y competitividad, analizados por la CEPAL en los años ochenta, para interpretar el fracaso de la segunda década del desarrollo, no se cumplieron en Latinoamérica. Por ello el transcurso de 1980 a 1990 corresponde a la denominada década perdida y una desorientación socioeconómica que atravesó un túnel que le impuso una pesada deuda externa, que sólo vio a luz en la incorporación del mundo latinoamericano a la democracia.

Sin embargo el análisis de la situación social sigue dando saldos negativos porque el 40% de la población latinoamericana estaba en condición de pobreza y de ella el 50% en pobreza extrema. De aquí surge la preocupación y la necesidad de elaborar políticas públicas para atacar tan indeseable lacra, ahora bajo la incorporación plena de los paradigmas "crecimiento económico, sostenibilidad ambiental y equidad".

En la década de los 90, fruto de la desorientación se proyectó una profundización en el Neoliberalismo y surgió un fuerte interés hacia la región y hacia lo local. Los paradigmas eran ahora el desarrollo regional endógeno (Sunkel, 1991), la región virtual, el regionalismo abierto, el desarrollo local sostenible, paradójicamente frente al espacio de acumulación del capital que es la Aldea Global. La crisis del concepto de Desarrollo ha dado lugar a una nueva perspectiva del mismo que, basado en la ciencia y la razón, concibe el mundo más como un espacio virtual de relación que se homogeniza, frente al antiguo mundo compartimentado.

"El estado regional es concebido como la unión de zonas económicas naturales cuyos límites son dibujados por la mano invisible de los mercados globales de bienes y servicios, cuyos encadenamientos primarios tienden a ser con la economía global y no con las naciones anfitrionas" (Lira, 1994, p. 15). Las áreas de mercado pueden estar o no dentro de los límites geográficos de una nación en particular. Los países industriales con economías altamente dependientes pueden coordinar sus políticas macroeconómicas, pero no así, o al menos con grandes dificultades, los países de economías de enclave o con un MPE como aparece en Latinoamérica.

En los comienzos de siglo, con la "Agenda para el Desarrollo de Doha" se determina que el comercio internacional puede y debe desempeñar una función importante en la promoción del desarrollo económico y el alivio de la pobreza. En la agenda se reconoce la necesidad de que las naciones se beneficien del aumento de las oportunidades y los avances del bienestar que genera el sistema multilateral de comercio. La mayoría de los Miembros de la OMC son países en desarrollo; se pretende entonces que estas economías obtengan una parte del incremento del comercio internacional que corresponda a las necesidades de su desarrollo económico. A ese respecto, se consideran como factores importantes el acceso mejorado a los mercados, las normas equilibradas y los programas de asistencia técnica y de

creación de capacidad con objetivos bien definidos y financiación sostenible.

4. La precaria inserción internacional

La posición de retaguardia de Latinoamérica en la Aldea Global debe ser explicada por factores que lastran la posición y las perspectivas de integración de forma clara y competitiva en el mercado mundial. El papel comercial de Latinoamérica en el mundo incluso ha retrocedido por la incorporación al mercado de los países del Este europeo y la agresividad del Sureste asiático, como lo prueba su escasa participación en las exportaciones e importaciones mundiales, que no superan el 5% del total.

En segundo lugar, la estructura comercial de las exportaciones aparece poco competitiva, por cuanto la participación latinoamericana se hace, en mayor proporción que la media mundial, con productos primarios. Además, la utilización de tecnología es escasa. Un estudio de CLEPI (1999) sobre las exportaciones mundiales según rubro (dinámicos, estancados o en retroceso) evidencia que Latinoamérica está especializada en una exportación de retaguardia. En consecuencia, la escasa elasticidad de la demanda en los productos primarios y las fluctuaciones del mercado mundial coloca a Latinoamérica en una difícil situación por cuanto tiene mermadas sus capacidades de crecimiento, porque se trabaja en gran medida para un mercado de países desarrollados con tasas de crecimiento demográfico cercanas a cero.

De otra parte, el fin de la guerra fría introdujo nuevos parámetros políticos en el sistema internacional, entre ellos y fundamentalmente la reducción del impacto ideológico del conflicto Este-Oeste, pero paradójicamente también los derivados de las visiones Norte-Sur. El advenimiento de un mundo homogéneo, sin aparentes conflictos ideológicos, afectó los factores de agregación de demandas de los países latinoamericanos y la posibilidad de extender las vinculaciones de éstos hacia otros escenarios, en particular hacia la Unión Europea.

América Latina se encontró ahora más acotada que en el pasado bipolar al contexto hemisférico. La nueva política exterior de los Estados Unidos quedaba plasmada en la ambiciosa propuesta de George Bush de crear una zona de libre comercio desde Alaska hasta Tierra del Fuego (ALCA). La incorporación de México al TLC provocaba la primera gran escisión en América Latina. El fracaso de las propuestas de integración hemisférica y la mayor participación de las "grandes" economías Latinoamericanas en organismos multilaterales haciendo contrapeso al poder hegemónico de Estados Unidos, dieron pie para la segunda escisión de la región, con un grupo de países a favor de Estados Unidos y otros decididos a realizar su inserción internacional por la vía multilateral (OMC) buscando el respeto por las asimetrías de las economías y las condiciones de acceso real a los mercados propuestas en Doha.

Frente a estos acontecimientos, surgen entonces en la región los acuerdos de cuarta generación o los denominados "OMC plus"; los tratados de libre comercio (TLC) propiciados por Estados Unidos para perpetuar el MPE y ampliar sus posibilidades de mercado y abastecimiento de materias primas y mano de obra barata, exacerbando el dumping social en la región. Estos modelos de inserción en el contexto internacional deterioran aún más las posibilidades de que la región encuentre un espacio de desarrollo en la Aldea Global. La reciprocidad de las negociaciones y el desconocimiento de las asimetrías en materia económica, tecnológica y social, lleva a una precarización del desarrollo de la región.

5. Las dificultades de la integración regional

Si la inserción en el mercado exterior se presenta compleja, la integración regional, como meta para conseguir un mercado más amplio y eficiente se ve dificultosa por cuanto existe una serie de factores que enrarecen la concepción de "mercado único". La confluencia productiva enfrenta perfiles de exportación de un gran número de países, coincidentes, sobre todo los centroamericanos, los andinos y los relacionados con las agriculturas de plantación.

La utilización de una tecnología de retaguardia y dependiente de la elaborada en los países desarrollados

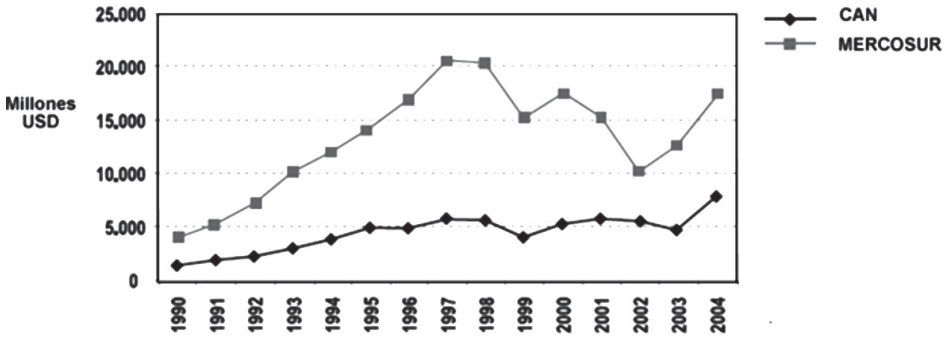
hace que las exportaciones industriales sean escasas o de rubros de segundo orden. Aunque Brasil, Argentina o Chile pudieran erigirse con cierto liderazgo, las relaciones, por ejemplo, con Estados Unidos o Europa, resultan hoy por hoy más provechosas. Teniendo en cuenta las posibilidades, garantías y el nivel tecnológico, resulta más conveniente realizar intercambios con países de fuera de la región que con los de dentro.

Por ello, a pesar de los crecientes esfuerzos por encontrar los caminos de la integración, el peso del comercio interregional en las exportaciones globales de Latinoamérica en las que los diferentes acuerdos de integración (ALADI, CAN, CARICOM) prácticamente sólo poseen carácter testimonial en el contexto hemisférico (Ver Cuadro 1), la relevancia radica en el comercio intraregional, en donde se aprecia un crecimiento relativamente importante (ver Grafico 1). Excepcionalmente, Mercosur está abriendo las puertas de un nuevo horizonte de cooperación flexible que tiene proyección y esperanzas hacia el futuro, aunque los países más avanzados del área, como por ejemplo Chile, forman parte de "un complejo de regiones virtuales" a las cuales tiene "poco" que aportar Mercosur.

El posible aumento del poder adquisitivo de los mercados también se ve cercenado por el alto porcentaje de hogares en extrema pobreza (CEPAL, 2004). Esto hace que numerosas estrategias productivas se planteen mirando hacia fuera y buscando los opulentos clientes del mundo desarrollado, abandonando así un mercado local y los posibles efectos multiplicadores que ello tendría en las economías regionales. Una política estructural que encierra un círculo vicioso permite esta situación: la contención de salarios imposibilita aumentar el consumo; frente a ello se debería sopesar un crecimiento de sueldos en beneficio de la capacidad de consumo de mercado interno. Incluso la práctica del dumping social, a través de la maquila u otras maquilas de explotación, propicia una conexión externa perversa y una desarticulación interna porque, a pesar de ofrecer productos competitivos y baratos al mercado externo, no genera beneficios internos; todo lo demás queda reducido a una precaria subsistencia, que absorbe y exige importantes esfuerzos gubernamentales (Raczynsky, 1995).

Con todo ello, los pobres resultados prácticos de la política de bloques no son más que productos de una sociedad distorsionada y dual. La evolución de los mecanismos de cooperación regional en Latinoamérica ha dado lugar a una fronda de siglas y objetivos que, pasado el tiempo, han mostrado una inoperancia porque las teorías latinoamericanas, desarticuladas con su espacio regional, han preferido seguir manteniendo las relaciones con los países del Norte, que tenían más que ofrecerles, entre ello las pautas del Modelo Neoliberal y su asistencia e inasistencia en el ansiado desarrollo. En otras palabras, las transacciones entre países de la CAN y países de Mercosur o de estos con los del MCCA, continúan siendo frágiles; habría que incluir aquí también las relaciones comerciales de Chile y México con otros países de la región (ver Cuadro 1).

Gráfico 1. Comercio intra-regional



Fuente: CEPAL (2004) - elaboración propia

Esto puede deberse, en parte, a la inexistencia de un proyecto de integración de alcance regional, con credibilidad y apoyo político suficiente, capaz de interesar y movilizar a los sectores empresariales de la región, sin cuya participación es difícil capturar beneficios concretos; confirmando esta ausencia de un proyecto sólido de integración regional, porque aún persisten barreras importantes al comercio (particularmente no arancelarias) no sólo entre los países de CAN y los de MERCOSUR, sino en general, entre los países de la región.

En segundo lugar, a pesar de los esfuerzos realizados, los mercados regionales no han tenido el dinamismo que se esperaba y continúan representando apenas una fracción de la actividad económica de los distintos países, aunque con diversos matices. En el caso de MERCOSUR, por ejemplo, se observa que no obstante el crecimiento del comercio recíproco, el mercado subregional apenas representa el 13% de las exportaciones totales de sus miembros, luego de haber alcanzado a finales de los años noventa más del 25% (CAF, 2005). Por su parte, el comercio intra-CAN, si bien ha duplicado su importancia para los países miembros, representa sólo el 10% de sus exportaciones totales.

Además, las corrientes comerciales al interior de los grupos regionales están, por lo general, dominadas por los intercambios entre los países más grandes. Así, en MERCOSUR las exportaciones de Brasil y Argentina representan, en conjunto, el 90% de las exportaciones intra-subregionales. En la Comunidad Andina, Colombia y Venezuela representan juntos, el 72% de las exportaciones intra-CAN (CEPAL, 2005). Sin embargo, para los países mencionados las exportaciones a sus vecinos son apenas una fracción menor de su comercio total. En el caso de Brasil y Venezuela, por ejemplo, sus exportaciones hacia sus respectivos mercados subregionales representan apenas el 9,4% y el 6,3%, respectivamente, de sus exportaciones totales.

No obstante, hay que señalar que para otros países, como Uruguay y Bolivia, y en general, los países centroamericanos, la situación es distinta, dado que su dependencia de los mercados subregionales es mucho mayor que la media en sus respectivos grupos. En todo caso, la conclusión a la que conduce este análisis es que una inserción efectiva de América Latina en la economía mundial exige esfuerzos que trasciendan las iniciativas regionales, aunque éstas sean parte integral de los mismos.

La tercera y última consideración es que, desde finales de los años noventa, se observa una cierta 'fatiga' en materia de integración regional. Mercosur padece todavía las secuelas de la crisis de finales de la década pasada, en especial de las devaluaciones que entonces se produjeron. Por una parte, ha habido incumplimientos sistemáticos en las metas de la integración y, por la otra, el marco institucional, incluidos los mecanismos de solución de controversias, continúa siendo frágil. Esto ha ocasionado una pérdida importante de credibilidad de Mercosur en los operadores económicos, quienes han comenzado a dudar de la estabilidad y consistencia del esquema.

Cuadro 1. Exportaciones interregionales

Región/País		CAN	Mercosur	Chile	México
CAN	Valor (millones de US$ FOB)	-	1.937	1.155	1.407
	(% de exportaciones al mundo)	-	2,68	1,60	1,94
Mercosur	Valor (millones de US$ FOB)	5.975	-	6.466	5.095
	(% de exportaciones al mundo)	4,48	-	4,84	3,82
Chile	Valor (millones de US$ FOB)	1.233	1.853	-	1.284
	(% de exportaciones al mundo)	4,07	6,12	-	4,24
México	Valor (millones de US$ FOB)	1.596	1.340	556	-
	(% de exportaciones al mundo)	0,84	0,71	0,29	-

Fuente: Cálculos del Autor con base en ALADI (2005)

En la CAN, por distintas razones, el proceso de integración también atraviesa por dificultades, algunas de ellas asociadas a la turbulencia política en algunos países miembros. Por otro lado está la crisis generada, para el esquema subregional, por la negociación respectiva de tres de sus países miembros (Colombia, Ecuador y Perú) de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos. El abandono de Venezuela y su vinculación como miembro de Mercosur plantea nuevos esquemas para una recomposición de la CAN frente a los procesos de integración hemisféricos.

Pareciera entonces necesario repensar la integración, apoyarse en los logros alcanzados especialmente en la liberalización del comercio recíproco, y tratar de perfeccionar los mercados ampliados. La experiencia dentro y fuera de la región ha puesto de manifiesto que la eliminación de aranceles no quita todos los obstáculos al comercio y que muchos de estos (normas técnicas, trabas aduaneras y limitaciones en el transporte por carreteras, entre otros) son mucho más difíciles de corregir que las trabas arancelarias.

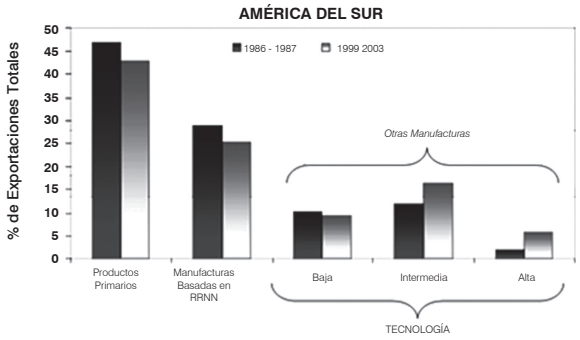
La integración regional debe ser vista como un esfuerzo de largo plazo, siendo necesario dotar a los esquemas existentes, o a los que puedan emerger de una mayor articulación entre los mismos, en un esfuerzo de alcance regional, de un marco jurídico e institucional sólido. La credibilidad de la integración y la incorporación de los operadores económicos a la misma dependen del respeto a los compromisos asumidos, de la ejecución y continuidad de las iniciativas emprendidas y de la existencia de mecanismos efectivos de solución de controversias entre los participantes. Los esquemas actuales, en mayor o menor medida, carecen de estos mecanismos e instrumentos, lo cual ha de ser corregido si se quiere avanzar con decisión hacia la construcción de un espacio comercial y de inversiones realmente libre de trabas.

Por otra parte, son necesarias acciones decididas de cooperación regional. La integración y la cooperación regional son dos caras de una misma moneda y no hay duda que las relaciones económicas entre los países de la región se facilitarían significativamente si, por ejemplo, se mejorase la infraestructura física y de servicios de apoyo al comercio y las inversiones, impulsando acciones como la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Sudamérica (IIRSA), y el Plan Puebla Panamá (PPP), así como otras iniciativas y propuestas en el ámbito energético.

6. El cambio del MPE y la integración regional: La tarea pendiente

En la región se evidencia la prevalencia del MPE, particularmente en el caso de América del Sur (Ver Gráfico 2). Estos países no han podido cambiar el esquema de producción hacia sectores de alto valor agregado, se han concentrado en la exportación de bienes primarios e intensivos en recursos naturales. Las manufacturas que incorporan algún tipo de tecnología pertenecen a bienes intermedios y maquilas del sector textil, las cuales tampoco aportan en términos de agregación de valor en el proceso productivo, es decir que su impacto en el desarrollo de la región es inocuo y se diluye en el contexto macroeconómico.

Gráfico 2. América del Sur

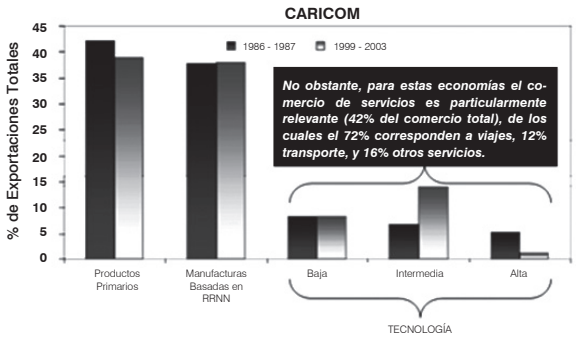


Fuente: CEPAL (2004)

El caso de CARICOM, evidencia una reorientación del sector productivo hacia actividades de servicios turísticos (ver gráfico 3), aprovechando así su dotación de factores. Se prevé una apuesta estratégica a la Economía y Mercado Únicos del Caribe para

el 2008, en el cual se incorporarán entre otros temas como: Unión aduanera, movilidad de bienes, servicios y mano de obra, armonización de leyes y regulaciones, políticas tributaria, de competencia y de defensa comercial (CEPAL, 2004).

Gráfico 3. CARICOM

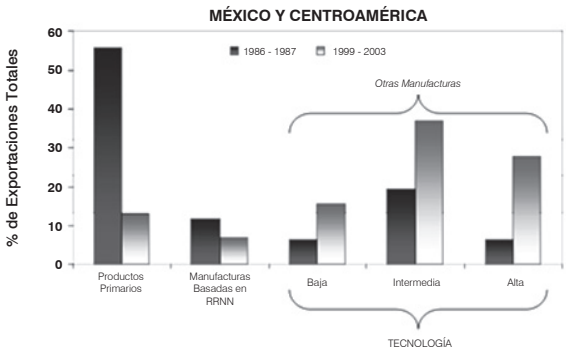


Fuente: CEPAL (2004)

Finalmente, México y Centroamérica parecen ser los ganadores en materia de recomposición de su oferta exportadora (ver grafico 4). Sin embargo, una mirada detallada a su oferta exportable permite ver que las exportaciones de alta tecnología están dadas por Multinacionales establecidas en la región (México y Costa Rica) las cuales en conjunto muestran a la subregión como una abanderada del cambio exportador. Las exportaciones de tecnología intermedia obedecen a procesos de maquila tecnológica establecidos en la región que de igual forma al caso de América del Sur, no agregan mucho valor, no generan desarrollo y por el contrario incentivan el dumping social. De otra parte, las economías pequeñas de la región conservan un comportamiento similar al de Suramérica, evidenciado en el gráfico 2.

Los esfuerzos de integración en la región no han logrado generar la dinámica económica esperada. Como se ha discutido más arriba, los mercados subregionales constituyen todavía una fracción muy pequeña de las transacciones comerciales de los países. Tampoco han ofrecido a los agentes económicos la credibilidad necesaria para darles consistencia. El mercado regional es de mayor significación que los mercados segmentados de las subregiones, pero existe sólo en teoría. No sólo persisten restricciones a los intercambios regionales, sino que también se carece de un marco normativo que dé piso y oriente la eliminación de estas restricciones; por otro lado, la infraestructura de apoyo al comercio y las inversiones es aún muy frágil. De allí que parece necesario actuar tanto en el ámbito comercial como en el de la cooperación regional en materia de infraestructura y energía, en sintonía con varias iniciativas que ya están en curso (CEPAL, 2005).

Gráfico 4. México y Centroamérica



Fuente: CEPAL (2004)

Un proyecto ambicioso de integración regional debería procurar la rápida eliminación de las restricciones al comercio y la adopción de un marco normativo moderno que sea consistente con el entramado de acuerdos comerciales existentes. Las condiciones parecen dadas para una acción en esta dirección. Según la Secretaría de ALADI (2005a), los acuerdos comerciales entre sus miembros deberían llevar, hacia el año 2007, a una liberalización de cerca del 90% del comercio recíproco. Existe, por lo tanto, una base desde la cual avanzar hacia objetivos más ambiciosos a escala regional. Ciertamente, el comercio aún sometido a restricciones corresponde a los rubros considerados sensibles en los distintos países. Pero muchos países de la región han estado dispuestos a liberalizar estos sectores en sus acuerdos con Estados Unidos y otros países industrializados a pla-

zos relativamente largos y sería difícil justificar que algo comparable no se hiciera en la región.

En síntesis, Latinoamérica tiene serios retos y desafíos frente al siglo que comenzó y, desde una perspectiva de internacional, se observa un cierto empecinamiento en seguir el Modelo Neoliberal hasta sus últimas consecuencias, sin haber obtenido las cuantiosas conquistas sociales que disfruta el mundo desarrollado, tales como el derecho a la educación, seguro de cesantías, pensiones de jubilación, derecho a la salud, etc.

Quedan tareas pendientes, se debe profundizar en las propuestas del desarrollo regional y local para ofrecer, en el marco territorial adecuado, perspectivas de progreso a sus habitantes para que aparten la pobreza y el darwinismo social como lastre inevitable de un neoliberalismo perverso. Estas tareas comprenden entre otras muchas: la necesidad de actualizar los esquemas de integración, poner énfasis en las políticas públicas que permitan administrar los tratados de libre comercio para incrementar y diversificar las exportaciones, intensificar el ritmo de trabajo y la coordinación regional y con otros países en desarrollo en torno a la ronda de Doha, y finalmente incorporar de forma gradual las exigencias de seguridad en las políticas de competitividad, velando porque no se transformen en barreras proteccionistas.

Referencias

ALADI (2005a) *Informe del Secretario General sobre el proceso de integración regional en 2004*. Montevideo 2005.

ALADI (2005b) *Sistema de Informaciones de Comercio Exterior*. Disponible en: www.aladi.org

Alburquerque, F y Talavera, P (1990) "El capitalismo periférico: subdesarrollo y dependencia". En: Palazuelos, E. (Coord.) *Estructura económica capitalista internacional*. Madrid: Akal.

CAF (2005) *Liberalización comercial, pobreza y distribución del ingreso en América Latina*. Caracas.

CEPAL (1994) *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: Cepal.

CEPAL (1995) *América Latina y el Caribe: Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, Santiago de Chile: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CEPAL, (1996) "Ahorro, inversión y crecimiento en países en desarrollo: una panorámica". En: *Pensamiento Iberoamericano*, N. 29, enero-junio, pp. 107 – 155.

CEPAL (2004) *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2004*: Tendencias para el 2005. División de Comercio Internacional e Integración.

CEPAL (2005). *Proyecto de Programa del Sistema de la CEPAL*, 2004-2005.

CLEPI, (1999). *El desafío de la incertidumbre. Informe sobre la economía mundial. Perspectiva Latinoamericana*. Caracas y Santiago de Chile: Editorial Nueva Sociedad.

Cuadra, G. y Florián, D. (2005) "Evaluando el Impacto de los Procesos de Integración Latinoamericanos a partir de un Modelo Multiregional de Equilibrio General Computable". En: *Perspectivas*, Vol. 3, Nº 1. CAF. Caracas, Julio. Pp 137 – 204.

Ferrari, C. (2004) "Crecimiento, inversión, ocupación y divisas en América del Sur". En: Fairlie, A. (Ed) *Países andinos frente al TLC y la Comunidad Suramericana de Naciones*. Lima: Red latinoamericana de Política Comercial.

Garcia, A. (2006) *La estructura del atraso en América Latina; hacia una teoría latinoamericana del desarrollo*. Bogotá. Convenio Andrés Bello.

Lira, L. (1994) *El subdesarrollo comienza al Sur*. Santiago de Chile: ILPES/DPPR.

Marinho, D. y Quirino, T. (1995) "Consideraciones sobre el estudio de Futuro". En: *Sociedad y Estado*, Brasilia. N. 10, Ene - Jul. pp.13 – 48.

Marquez, V. (1992) "Explaining Sociopolitical Change in Latin America". En: *Latin American Research Review*, p 3: 94.

Prebisch, R. (1984) "Centro y periferia en el origen y maduración de la crisis". En: Méndez Villarreal, S. (Ed). *La crisis internacional y la América Latina*. México, DF: CIDE/Fondo de Cultura Económica.

Sunkel, O. (1991) "El desarrollo desde dentro: Un enfoque neoestructuralista para la América Latina". En: *Lecturas*, No. 71. México: Fondo de Cultura Económica.

Raczynski, D. (2001) "Superación de la Pobreza y Gestión Descentralizada de la Política y los Programas Sociales". En Raczynski D. y Serrano, C. (Eds). *Descentralización, nudos críticos*. CIEPLAN.