

Los derroteros del proceso de integración en América Latina

Silvana E. Santi

El proceso de regionalización en América Latina, desde sus inicios hasta la actualidad, no ha seguido una linealidad, sino que se ha visto sometido a un derrotero propio de las particularidades de los procesos socio-históricos, políticos, y económicos que afectaron -con diversos grados de complejidad- a los países integrantes. Se podrían caracterizar tres etapas¹: desde fines de los '50 hasta principios de los '60, donde surge la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)² y luego el Mercado Común Centroamericano (MCCA); seguidamente, al concluir esa década, se crean el Grupo Andino (GA)³ y el Mercado Común del Caribe (CARICOM); finalmente en los '90 se da la conformación del Mercado Común Sudamericano (MERCOSUR) y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). En este sentido, aquí no se pretende abarcar el fenómeno en su complejidad, sino presentar las líneas básicas sobre las que se desarrolló el regionalismo, haciendo hincapié en el caso de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), como ejemplo, dado que es el único proceso de integración -en Sudamérica- que sirve como nexo entre el denominado “viejo” regionalismo y el “nuevo” regionalismo.

El “viejo regionalismo” surge como propuesta de la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) para impulsar el Desarrollo mediante la estrategia de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), donde la integración sería una herramienta favorecedora de la misma. Este enfoque obvió al multilateralismo y construyó instituciones inspiradas en el proyecto de integración europea, por medio de las cuales pretendía, a grandes rasgos, que los países integrantes eliminasen las barreras comerciales entre ellos, invirtiesen en la región, adoptaran medidas proteccionistas (imponiendo aranceles altos a las importaciones), regulasen la Inversión Extranjera Directa (IED) y llevasen adelante políticas estatales de planificación e intervención económica orientadas al Desarrollo.

Los principales obstáculos⁴ que tuvo el “viejo regionalismo” fueron: el proteccionismo, ya que llevó a una restringida apertura del mercado regional; la intervención Estatal en la economía, que produjo roces con el sector privado al interior de cada nación; el modelo de ISI que tendía a profundizar la inestabilidad macroeconómica; la inequidad en la distribución de beneficios; la falta de infraestructura regional; y la injerencia negativa de los gobiernos autoritarios (mayoritarios hasta los '80 en Latinoamérica).

En este contexto, en 1969 se da origen al Grupo Andino⁵, en el marco de la ALALC. Durante la década del '70, este proceso de integración conformó la mayoría de sus órganos e

¹ Malamud, Andrés; “Jefes de gobierno y procesos de integración regional: las experiencias de Europa y América Latina”, en Briceño Ruiz, José; Kochi, Shigeru; y De Lombaerde, Philippe (eds.); “Nuevas dimensiones y estrategias de integración en el Continente Americano: Del regionalismo latinoamericano a la integración regional”, p.7.

² Aunque a lo largo de estas etapas son varios los acuerdos de integración que se relanzan, en el caso de la ALALC lo hace en los '80 cambiando su nombre a Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

³ Como se verá mas adelante, en 1996 se relanza como Comunidad Andina de Naciones (CAN). Por ello, en adelante se lo nombrará así.

⁴ BID; “Más Allá de las Fronteras el nuevo regionalismo en América Latina”, Informe 2002, Progreso Económico y Social en América Latina, Washington DC, 2003.

⁵ En su origen estaba integrado por Bolivia, Ecuador, Colombia, Chile y Perú, signatarios del Acuerdo de Cartagena, a los que luego se adhirió Venezuela en 1973, aunque en 1976 se retiró Chile. Cabe aclarar que Perú fue suspendido en 1992 y reincorporado recientemente. Venezuela se marchó de la CAN en 2006 y Chile fue nuevamente aceptado ese año, esta vez en calidad de miembro no asociado.

instituciones⁶. Luego de años, el modelo entró en una etapa de cambio afectado por la falta de acuerdo entre los países y sobretodo por la crisis que representó el afrontar los pagos de la deuda externa que afectó a toda Latinoamérica durante la década del '80.

Aunque durante la etapa del “viejo regionalismo” se privilegiaron acuerdos Sur-Sur, en la CAN no llegó a profundizarse la integración; de hecho la ISI –al igual que en la mayoría de Latinoamérica- no produjo los resultados esperados, ya que el rol intervencionista del Estado fue un obstáculo y los países andinos no lograron industrializarse. Sin embargo, aunque sentar el precedente de una iniciativa de integración es siempre positivo, el mayor beneficio que logró la CAN en esta etapa se evidencia en la arquitectura institucional creada, que hasta el presente se destaca por sobre las demás del Cono Sur.

El “nuevo regionalismo”⁷ o “regionalismo abierto”, como resurgimiento de la integración latinoamericana, fue la respuesta que dieron los países para hacer frente a la profundización de la globalización económica, conforme a la imperante interdependencia creada por los mercados, utilizando la liberalización del comercio como herramienta, tanto de manera unilateral y multilateral. En este sentido, en esta nueva etapa se establecen acuerdos Sur-Sur y Sur-Norte debido al cambio en la estructura de la producción de la economía mundial.

Con este advenimiento, la CAN trató de posicionarse ante el surgimiento de nuevos bloques regionales. Si bien en un comienzo contemplaba erigirse como una Unión Aduanera como primer paso -con miras a ser un Mercado Común-, el esquema pudo avanzar recién en 1992 cuando se convirtió en una Zona de Libre Comercio estableciendo, por tanto, un Arancel Externo Común (AEC) que entró en vigencia en 1995. En este marco, el acuerdo subregional fue relanzado en 1996 con el nombre con que se la conoce hoy, profundizando la consolidación institucional⁸ en esta etapa. En este sentido, cabe señalar que se puso en marcha la implementación del Sistema Andino de Integración (SAI), lo que permitió que la conducción del proceso sea llevada a cabo por los mandatarios de los países integrantes, reafirmando un intento de unión política que respaldara a la económica.

Algunos de los obstáculos que presenta este regionalismo son: las notorias asimetrías en la repartición de los beneficios entre los países integrantes; el problema de los acuerdos que se suceden simultáneamente (spaghetti-bowl); el alto coste económico que requiere mantener la estructura institucional creada; y la falta de capacidad para construir acuerdos ajustados a las necesidades de cada país, entre los más destacables. En particular, como bien lo explica Casas Gragea, el mayor contratiempo que sufren los países de la CAN es la inestabilidad: “se caracterizan a principios del siglo XXI por sus economías pequeñas, su polarización social, su profunda crisis

⁶ En 1968 se conforma la Corporación Andina de Fomento; un año después se instaura la Junta del Acuerdo de Cartagena (actualmente Secretaría General de la CAN, así como también la Comisión del Acuerdo de Cartagena y además el Comité Asesor Económico y Social (que actualmente se transformaron en el Consejo Consultivo Empresarial y el Consejo Consultivo Laboral); ya en 1976 se crea el Fondo Andino de Reservas (hoy Fondo Latinoamericano de Reservas); y en 1979 se firma el tratado para conformar el Tribunal de Justicia (aunque en 4 años después entra en vigor), el Parlamento Andino y el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.

⁷ Término acuñado en 1994 por la CEPAL.

⁸ Otros de los logros institucionales, en el marco del “nuevo regionalismo” fueron la incorporación efectiva del Consejo Presidencial Andino y del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (asentado en el Protocolo de Trujillo); creación del Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE) en 2002; y en 2004 del Consejo Andino de Ministros de Desarrollo Social, Consejo Andino de Ministros de Educación y Responsables de Políticas Culturales, Consejo de Ministros de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Comunidad Andina, entre otros avances.

económica, política y social por estar sujetos a fuertes Shocks -tanto de los flujos de capital como de los bienes de intercambio-, su carácter de exportadores de productos de bajo valor agregado, sus escasos niveles de inversión y desarrollo tecnológico y sus excesivos niveles de endeudamiento externo. Además los sistemas fiscales siguen presentando grandes diferencias. En cada país se usa terminología diferente, se producen cambios constantes en los sistemas impositivos (...) también falta desarrollar políticas aduaneras eficientes y mejorar la infraestructura vial y de servicios para el transporte”⁹. Sin embargo, el mayor comercio no repercutió en un mejor nivel de desarrollo social para la subregión, por ello en 2003 se estableció un Plan Integrado referido a esta temática. Este tipo de incongruencias forma parte de “la promesa incumplida del libre comercio”¹⁰, donde se coloca en “término secundario a las consideraciones no económicas, políticas y sociales, que aparecen como redundantes, al menos en la lógica dominante en estos procesos”¹¹. En conclusión, en esta etapa se ha avanzado en lo referente a la institucionalización, un intento de mejorar la coordinación macroeconómica, la vinculación interregional e intraregional con otros bloques y la profundización del nivel de integración teniendo en cuenta que la CAN ha pasado de ser una Zona de Libre Comercio a una Unión Aduanera¹² en la actualidad.

¿Intereses convergentes?

Hay quienes sostienen que “*la integración regional solo puede construirse cuando los intereses de los países son convergentes*”, sin tener en cuenta las tensiones que emergen en un escenario de países asimétricos. A continuación, se pondrá en tensión esta afirmación dado que, claramente, perseguir los mismos intereses agiliza la consolidación del proceso de integración, lo que no quiere decir que no puedan darse posiciones divergentes respecto a disímiles aspectos negociables en el seno de un bloque.

En este marco, Bouzas afirma que es recomendable que las motivaciones sean congruentes y que los beneficios que se produzcan para los miembros sean más o menos equilibrados; aunque asegura¹³ que, por ejemplo, los motivos a los que adhirieron los miembros del MERCOSUR en sus inicios no fueron los mismos: “mientras que para el gobierno brasileño el MERCOSUR fue esencialmente un vehículo para aumentar su presencia en el ámbito internacional, para el gobierno argentino el MERCOSUR fue un instrumento motivado por la perspectiva de ganancias comerciales y por consideraciones políticas internas”¹⁴. Esta situación se reflejó en los lineamientos de la política exterior de ambas naciones. Asimismo, al interior de este bloque los intereses no fueron convergentes entre los socios mayores, como Brasil y Argentina, que pelearon por su posicionamiento y liderazgo interno; así como tampoco entre éstas naciones y los socios más

⁹ Casas Grageas, Angel Maria; “La economía política internacional de la nueva integración regional de las Américas: El caso de la comunidad andina”, Integración & Comercio, BID/Departamento de Integración y Programas Regionales/Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, Año 6, N° 16, enero-junio 2002, Argentina, p.127-128.

¹⁰ Novelo Undaviria, Federico; “Un recorrido por las teorías de integración regional”, Análisis económico, segundo semestre, año/Vol XVII, numero 34, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, México DF, p. 121.

¹¹ Ibidem, p. 138.

¹² Cabe aclarar que esto no tiene que ver con el “viejo” o “nuevo” regionalismo, sino con la profundidad del esquema de integración. Los niveles de complejidad son: Zona de Libre Comercio (posee Arancel Común); Unión Aduanera (posee Arancel Externo Común); Mercado Común (donde se juegan mas razones políticas a las económicas); y la Moneda Unica (donde la Unión Europea es el único caso existente).

¹³ Bouzas, Roberto; “El MERCOSUR diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o deja vu?”, Revista Desarrollo Económico, Vol. 41, Numero 162, julio-septiembre de 2001, p.192.

¹⁴ Ibidem.

pequeños, lo que motivó que en el último lustro también se presentaran problemas ante las evidentes asimetrías en los beneficios económicos.

Sin embargo, la frase que motiva este apartado no contempla las dificultades o los condicionamientos para la inserción que tienen los esquemas regionales de los países subdesarrollados en el mercado internacional, que responden a los intereses y reglas de los países desarrollados. Se ha visto, a lo largo de la historia de la integración latinoamericana, que numerosas naciones lejos de verse beneficiadas por la apertura comercial sufren las consecuencias sociales de las mismas. Un caso ilustrativo resulta del no consolidado acuerdo del MERCOSUR con la Unión Europea, que pese a haberse firmado en 1995 el Acuerdo Marco de Cooperación Interregional y a las previsiones que estimaban que en 2005 se pusiera en funcionamiento una zona de libre comercio -apuntando a que en un futuro se proyectase una Asociación Interregional- éste se vió obstaculizado debido a las exigencias¹⁵ planteadas por los países en desarrollo en el marco de la Ronda de Negociación de Doha en la OMC (lanzada a en 2001).

También deben considerarse como otras variables importantes en lo referente a los intereses convergentes, tanto las influencias que puedan llegar a ejercer las condiciones político-económicas externas, así como las implicancias domésticas de cada Estado que puedan llegar a incidir en el devenir de los procesos de integración. Siguiendo esta línea, el MERCOSUR ha sorteado importantes escollos dados por el contagio generado en la región debido a la crisis del sudeste asiático en 1997, y las debacles económicas y posteriores devaluaciones monetarias de los dos principales socios, Brasil y Argentina, en 1999 y 2001, respectivamente. En este marco, en 2000 se dió lugar al relanzamiento del MERCOSUR, aunque luego de la crisis argentina tuvo que volver a producirse en 2003¹⁶. También, otro ejemplo sobre el grado de influencia de las cuestiones internas de los Estados que afectan al regionalismo, se presenta en el caso de los conflictos bélicos, como lo fueron las guerras civiles centroamericanas en la década de los '80, que tuvieron clara incidencia en el desenvolvimiento poco coherente del MCCA, ya que “en lo que concierne a la integración, esta es la región mas desordenada y enredada del continente”¹⁷, como sostiene Malamud.

Los acuerdos de integración regional han evolucionado y ya no contemplan sólo la concepción económica de sus inicios sino que, con el advenimiento del “nuevo regionalismo”, actualmente se insertan en el plano multilateral (utilizando los mecanismos de la OMC y adscriptos a la misma) y abarcan mayores aspectos políticos, todavía con una destacada impronta presidencialista en la región.

En suma, los procesos de integración llevan décadas de experiencia y por tanto de aprendizaje, donde la única convergencia cierta subyace en la voluntad de los Estados de formar parte de dicho proceso. La materialización de esta convergencia debería reflejarse en el plano institucional y en los compromisos afrontados; esto, a su vez, se apoya en la perspectiva de integración tomada por Cohen Orantes -basándose en Ernst Haas y Philippe Schmitter- que asegura

¹⁵ Los países en desarrollo han reclamado por la baja de subsidios en el sector agrícola y en los productos no agrícolas (NAMA) de la UE y EEUU, así como también la revisión del marco regulatorio que especifican estos países para restringir el ingreso de terceros a sus mercados, como ser aranceles altos junto con exigentes estándares técnicos, sanitarios, fitosanitarios, etc.

¹⁶ La subregión reforzó su condición de Unión Aduanera frente a los otros países y demás bloques, por medio del posicionamiento del Arancel Externo Común.

¹⁷ Malamud, Andrés; “Jefes de gobierno y procesos de integración regional: las experiencias de Europa y América Latina”, en Briceño Ruiz, José; Kochi, Shigeru; y De Lombaerde, Philippe (eds.); “Nuevas dimensiones y estrategias de integración en el Continente Americano: Del regionalismo latinoamericano a la integración regional”, p.9.

que “(...) los participantes transfieren a un ente más poderoso las lealtades y las atribuciones para regular sus relaciones dentro del espacio o unidad mayor”¹⁸, aunque reconoce¹⁹ que las “circunstancias” han tenido un papel decisivo y han evolucionado en forma diferente en los procesos de integración Europeo y latinoamericanos. Esto conlleva a que, en este último caso, los regionalismos no hayan cumplido a lo largo de su historia con un plan y un programa coherente para alcanzar objetivos.

Como he afirmado a lo largo de este punto, la convergencia de intereses no garantiza una acorde integración regional, porque no es posible dejar de lado los factores internos de cada Estado –y en Latinoamérica habría que enfatizar: de cada gobierno- y el complejo escenario, cada vez más interdependiente, en el que los regionalismos están insertos.

BIBLIOGRAFIA

- BID; “Más Allá de las Fronteras el nuevo regionalismo en América Latina”, Informe 2002, Progreso Económico y Social en América Latina, Washington DC, 2003.
- Bouzas, Roberto; “El MERCOSUR diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o deja vu?”, Revista Desarrollo Económico, Vol. 41, Numero 162, julio-septiembre de 2001.
- Casas Grageas, Angel Maria; “La economía política internacional de la nueva integración regional de las Américas: El caso de la comunidad andina”, Integración & Comercio, BID/Departamento de Integración y Programas Regionales/Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, Año 6, N° 16, enero-junio 2002, Argentina, págs. 97-164
- Cohen Orantes, Isaac; “El concepto de integración regional”, Revista de la CEPAL, Numero 15, Santiago de Chile, 1981, págs. 149-159.
- French Davis, Ricardo; “Marco general para el análisis de los procesos de integración y cooperación”, *Revista Integración y Comercio / INTAL*, número especial, Buenos Aires, 2000.
- Hettne, Bjorn; “El nuevo regionalismo y el retorno a lo político”, en *Comercio Exterior*, vol 52, n° 11, noviembre, 2002, págs. 954 – 965.
- Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IRREAL)-Cámara de Comercio Exterior del Centro de la República; “Perspectivas Económicas de la Implementación de la ALADI”, Ed. Imagen, Córdoba, 1982.
- Malamud, Andrés; “Jefes de gobierno y procesos de integración regional: las experiencias de Europa y América Latina”, en Briceño Ruiz, José; Kochi, Shigeru; y De Lombaerde,

¹⁸ Cohen Orantes, Isaac; “El concepto de integración regional”, Revista de la CEPAL, Numero 15, Santiago de Chile, 1981, p.22

¹⁹ Ibidem, p.22-23.

Philippe (eds.); “Nuevas dimensiones y estrategias de integración en el Continente Americano: Del regionalismo latinoamericano a la integración regional”.

- Malamud, Andrés; “[Regional Integration in Latin America. Comparative Theories and Institutions](#)”, *Sociologia. Problemas e Práticas* [Lisboa] 44: 135-54.
- Novelo Undaviria, Federico; “Un recorrido por las teorías de integración regional”, *Análisis económico*, segundo semestre, año/Vol XVII, numero 34, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, México DF, págs. 121- 140.
- Prebisch, Raul; “El Mercado Común Centroamericano” en *Comercio Exterior*, Tomo IX, N° 5 mayo, re-impreso en *Integración y Comercio*, Número Especial, Buenos Aires, 1959.
- Quevedo, Fernando; “El BID y el proceso de integración en América Latina y el caribe”, BID/Departamento de Integración y Programas Regionales, Lima, 2004.