

La integración económica latinoamericana en tiempos de crisis: alcances y limitaciones para su consolidación

MÁXIMO QUITRAL ROJAS

La integración económica latinoamericana muestra algunos avances pero también enormes limitaciones. El artículo repasa los orígenes teóricos de la integración, analiza el exitoso proceso europeo y, finalmente, la sinuosa evolución de la integración en la región. Se argumenta que, en momentos en que comienzan a sentirse los efectos de la crisis económica global, la integración es, para América Latina, una alternativa viable para ganar independencia económica respecto del centro de la economía mundial, ya que permite una utilización más eficiente de los capitales externos, mejora el intercambio de bienes y servicios, contribuye a equilibrar las asimetrías entre países vecinos y, además, beneficia la seguridad regional al profundizar la confianza mutua entre los Estados.

■ Problematicación

En el último tiempo se ha comenzado a discutir, sobre todo en medios académicos y políticos, acerca de los costos económicos y sociales de la crisis económica global. Las comparaciones son inevitables en tiempos en que la contracción económica se vuelve palpable y preocupante, y al trasladar dichos costos a la ciudadanía deja al descubierto el desamparo social en que se encuentran algunas regiones, incluida América Latina. El presidente del Banco Mundial (BM), Robert B. Zoellick, sostuvo que «mientras gran parte del mundo pone el acento en los rescates de bancos y paquetes de

Máximo Quitral Rojas: historiador, magíster en Estudios Internacionales (Universidad de Santiago de Chile), diplomado en Comunicación y Relaciones Internacionales (Universidad Arturo Prat, Chile), diplomado en Metodología de la Investigación (Universidad Alberto Hurtado, Chile), doctorando en Ciencia Política (Universidad Nacional de San Martín, Argentina). Profesor de la Facultad de Comunicación e Imagen de la Universidad de Chile. Correo electrónico: <mquitral@hotmail.com>.
Palabras claves: integración, economía, crisis, historia, América Latina.

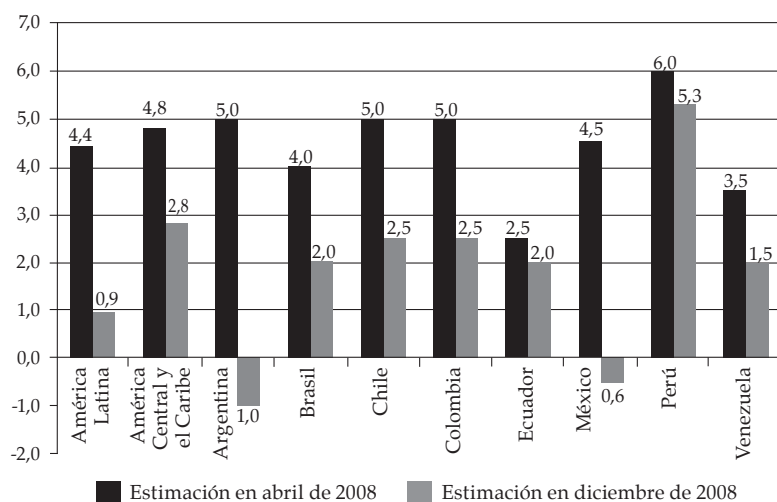
reactivación económica, no hay que olvidar que los habitantes pobres de los países en desarrollo corren muchos más riesgos cuando sus economías tambalean»¹.

Las proyecciones económicas no son alentadoras, pues las tasas de crecimiento mundial están deprimiéndose y los Estados nacionales deben fortalecer y reforzar sus políticas sociales para equilibrar el panorama. En ese clima de incertidumbre mundial, América Latina no está a salvo de los vaivenes económicos internacionales, aunque algunos países se consideren «blindados» a los efectos inmediatos de la especulación financiera.

La Comisión Económica para América Latina (Cepal) señaló –inicialmente– que durante 2009 la región alcanzará niveles de crecimiento que no sobrepasarán el 1,9%. Sin embargo, con el transcurso del tiempo la tasa prevista fue en caída, el pesimismo económico se expandió entre los especialistas y las estimaciones de crecimiento para fines del presente año solo bordean el 0,4%, con diferencias según el país (ver gráfico).

Gráfico

Crecimiento para 2009: revisión de las proyecciones del PIB a lo largo del año



Fuente: J.P. Morgan en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Oficina Regional para América Latina y el Caribe: «Growth Forecasts: Latin America and the Caribbean», *Crisis Update* N° 1, 23/1/2009, <<http://pnud.economiccluster-lac.org/CrisisUpdate/CrisisUpdateNo1.pdf>>.

1. Según las estimaciones económicas del BM, cerca de 53 millones de personas podrían caer bajo la línea de la pobreza como resultado directo de la crisis financiera.

Por su parte la Organización Internacional del Trabajo (oit) estimó que se perderán entre 1,5 y 2,4 millones de empleos en la región como resultado de la crisis internacional. Esto implica un horizonte económico y social preocupante, sobre todo en economías como las latinoamericanas, monoexportadoras y dependientes de los grandes centros comerciales globales. Este punto es crucial a la hora de definir y clarificar las decisiones correctas para contener la onda expansiva de la crisis internacional.

En este panorama de incertidumbre y preocupación, la integración económica es, para América Latina, una alternativa viable para ganar independencia económica respecto del centro de la economía mundial, ya que permite una utilización más eficiente de los capitales externos, mejora el intercambio de bienes y servicios, contribuye a equilibrar las diferencias económicas entre los países vecinos y, además, beneficia la seguridad regional, al profundizar la confianza mutua entre los Estados.

■ Hacia un entendimiento de la integración económica

Fue durante la primera mitad de los años 50 cuando la integración económica se transformó en una disciplina de estudio profundo y detallado. «En el año 1954, el Premio Nobel de Economía Jan Tinbergen publica un libro titulado *Integración económica internacional*, identificando a la integración económica internacional con el libre comercio mundial en productos tanto industriales como agropecuarios.»²

A partir de esta publicación, teóricos de la integración económica como Ramón Tamames comenzaron a argumentar que esta puede ser considerada como un «proceso mediante el cual dos o más mercados nacionales previamente separados y de dimensiones unitarias poco adecuadas, se unen para formar un solo mercado de una dimensión más conveniente»³. Para Bela Balassa, la integración económica sería un «estado de cosas basado en la falta de discriminación entre las unidades económicas del área integrada»⁴.

2. Eduardo Conesa: «Conceptos fundamentales de la integración económica» en *Integración Latinoamericana. Revista del Intal* 8/1982, p. 3.

3. Citado en Sara Herrera y Jaime Londoño: «Coordinación de políticas económicas en los procesos de Integración» en *Ecos de Economía* N° 17, 10/2003, p. 133, disponible en <www.eafit.edu.co/NR/rdonlyres/D56301F9-4C2D-4013-9997-40270777C041/109/17Art993.PDF>; fecha de consulta: marzo de 2009.

4. Citado en E. Conesa: ob. cit.

Otra definición interesante de integración económica fue desarrollada por Hilda Puerta Rodríguez y Sarah Rodríguez Torres, quienes sostienen que esta sería «un proceso de creciente intervencionalización de las economías nacionales, que tiene lugar a partir de la reducción o eliminación de los obstáculos que impiden el desarrollo de los vínculos mutuos, con el propósito de obtener beneficios conjuntos en función de los intereses de los agentes económicos dominantes»⁵. En general, entonces, la integración económica apuntaría a alcanzar el desarrollo armónico y equilibrado de todos los países signatarios del acuerdo o tratado de integración.

Finalmente, para César Peñaranda la integración económica genera «mayor eficiencia en la asignación de los recursos, permite avanzar con eficiencia en el proceso de sustitución de importaciones, incrementa la interdependencia económica y comercial de sus miembros y de esta manera permite a la región alcanzar una mayor autonomía económica»⁶. Los beneficios de la integración económica son mucho más llamativos cuando los Estados impulsan voluntariamente su ejecución, sin olvidar, además, que «la integración regional permite a los países mejorar su capacidad de adaptación a los requerimientos de una economía de mercado globalizada. Además, puede contribuir a la estabilización de las políticas exteriores y a la consolidación democrática»⁷.

El proyecto de integración económica latinoamericana no es reciente; por el contrario, es un anhelo de larga data que tiene como objetivo mejorar la presencia de América Latina en el escenario mundial y contrarrestar la influencia de Estados Unidos. Pero ¿en qué consiste la integración económica latinoamericana? Los cambios económicos mundiales de las últimas décadas han influido (positiva o negativamente) en una reestructuración de los métodos de vinculación externa, determinado cada vez más por las imposiciones políticas provenientes de Washington, lo que ha redefinido los procesos de integración.

En este marco, el proceso de integración económica latinoamericana adquiere una urgencia política estratégica y una dimensión globalizante superior.

5. «Una propuesta para el debate acerca de la integración latinoamericana», Centro de Investigaciones de Economía Internacional, La Habana, 2004, pp. 8-9.

6. «Estrategia para la integración económica en América Latina» en *Integración Latinoamericana. Revista del Intal*, 3/1984, p. 22.

7. Christian Von Haldenwang: «Integración regional en América Latina. La perspectiva de la gobernabilidad» en *Nueva Sociedad* N° 195, 1-2/2006, p. 26, disponible en <www.nuso.org/upload/articulos/3237_1.pdf>.

Al considerar que dicho proceso potencia a la región y la ubica de manera más sólida y competitiva en el orden global, se reforzaría la propuesta de «regionalismo abierto» conceptualizada por la Cepal. Sin embargo, el diálogo político es perentorio para el logro de estos planteamientos, ya que impacta en un desarrollo económico más equitativo, profundiza la solidaridad entre los pueblos y fomenta el respeto a la integridad territorial latinoamericana.

■ La Unión Europea, un ejemplo de integración real

Finalizada la Segunda Guerra Mundial, Europa se encontraba devastada por las graves consecuencias materiales, económicas y sociales resultantes del enfrentamiento mundial. Si a eso se suman los costos psicológicos de la guerra, parecía impensable que la región recuperara el protagonismo de décadas anteriores. Los resultados del conflicto generaron un reordenamiento del poder político mundial sobre la base de una división del planeta en torno del eje EEUU-Unión Soviética. «Europa, devastada, arruinada, agotada, es incapaz de continuar ejerciendo el papel preeminente que históricamente le había correspondido, encontrándose sometida a la influencia directa de soviéticos, y especialmente de norteamericanos, de cuya ayuda depende por completo.»⁸

Si la alteración del mapa europeo fue tan traumática, ¿cómo se explica que dos naciones históricamente antagónicas como Francia y Alemania pudieran liderar el proceso de integración? La razón es más simple de lo que se cree, y tiene una explicación en la voluntad de las partes en dejar de lado sus aspiraciones individuales por sobre las necesidades colectivas. En esa dirección comunitaria, los mecanismos de desarrollo económico y social conseguirían, con el tiempo, garantizar a la población europea un mejor nivel de vida y lograr que la región alcanzara altos niveles de independencia económica frente a las grandes potencias internacionales.

Uno de los padres y acérrimo defensor de la integración europea, el francés Jean Monnet, influenciado por la escuela funcionalista de David Mitrany, trabajó directamente en la configuración de un escenario político favorable para aplicar mecanismos eficientes capaces de coordinar acciones económicas y políticas perdurables. Convencido de su propuesta integracionista, Monnet planteó sus ideas durante la segunda mitad de los

8. Martín Ricardo de la Guardia y Guillermo Pérez Sánchez (coords.): *Historia de la integración europea*, Ariel, Barcelona, 2001, cap. 2, p. 58.

años 40 al ministro de Asuntos Exteriores de Francia, Robert Schuman. En mayo de 1950, Schuman comunicó a la prensa francesa las primeras ideas de integración, que en años venideros se convertirían en las bases teórico-ideológicas de la Unión Europea (UE). En ese entonces sostuvo:

La contribución que una Europa organizada puede aportar a la civilización es indispensable para el mantenimiento de la paz (...). Europa no se hará de golpe, ni de una construcción de conjunto, se hará por medio de realizaciones concretas, creando una solidaridad de hecho (...). El gobierno francés propone poner en conjunto la producción franco-alemana del carbón y del acero bajo una autoridad común, en una organización abierta a la participación de otros países de Europa. La puesta en común de la producción del carbón y del acero asegurará inmediatamente el establecimiento de bases comunes de desarrollo económico, primera etapa de la federación europea, y cambiará el destino de estas regiones largo tiempo volcadas a la producción de armas de guerra de las cuales eran víctimas. El establecimiento de esta pujante unidad de producción, abierta a todos los países que quieran participar, ayudará a unir a todos los países que estimen tener en común los elementos fundamentales de la producción industrial en las mismas condiciones, y sentará los fundamentos reales de su unificación económica (...) La alta autoridad común estará formada por personalidades independientes, designadas sobre una base paritaria por los gobiernos, y un presidente escogido de común acuerdo. Sus decisiones serán ejecutivas en Francia, en Alemania y en los demás países adherentes.⁹

En línea con las ideas de Schuman, la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA) fue creada en 1951 con el objetivo de formar un mercado económico común y una producción centrada en la armonía estatal.

El juicio global sobre la CECA es positivo. A ella se le atribuye en gran parte el enorme crecimiento de la producción de acero, que pasó de 42 millones de toneladas en 1943 a 107,3 millones en 1955; la intensificación del comercio entre los seis [países miembros]; la disminución de los costes de producción y de las materias primas; y la introducción de importantes beneficios sociales dirigidos a la creación de empleo, las ayudas contra el paro, la readaptación profesional, etc.¹⁰

Los pasos iniciales de la UE no estuvieron exentos de algunos roces y disputas entre sus principales dirigentes, como ocurrió en 1952 con la Comunidad Europea de Defensa (CED). Se trataba de un tema cuya discusión implicaba reflexionar sobre los límites de la soberanía estatal, cimentar una política exterior común y avanzar en una autoridad política integrada. En Francia,

9. Citado en M.R. de la Guardia y G. Pérez Sánchez (coords.): *ob. cit.*, p. 38.

10. *Ibíd.*, p. 41.

los seguidores de Charles de Gaulle y los comunistas se opusieron fervientemente a la CED, pues consideraron que significaría una pérdida de soberanía y el sometimiento inmediato a los designios estadounidenses. Sin embargo, esto no fue impedimento para continuar con las conversaciones tendientes a fortalecer la integración europea e incluir a más países.

Fue así como, desde 1955 en adelante, la integración europea estimuló la vinculación entre los Estados desde una dimensión básicamente económica que luego derivó en la Comunidad Económica Europea (CEE). No obstante, Europa quedó conformada también por la Comunidad Europea de Energía Atómica (CEEA) y la CECA. Estas tres comunidades –la económica, la del carbón y el acero, y la atómica– reforzaron los lazos de convivencia entre los países miembros.

Así, se logró promover «un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente, una elevación acelerada del nivel de vida y relaciones más estrechas entre los Estados que la integran»¹¹. Al mismo tiempo, la creación de un mercado común y la aplicación de algunas políticas económicas similares entre los países miembros tuvieron como objetivo primordial proyectar una economía global «con las mismas características que un mercado nacional y regido por la libre competencia, en el que circularan libremente las mercancías, las personas, los servicios y los capitales»¹².

El eje central de la aspiración unificadora europea fue sin duda la consolidación de un sistema económico eficiente de manera de mejorar los niveles de vida de la población y recuperar el papel protagónico de la región en el mundo. Europa maduró en esa línea que, al margen de las enemistades geopolíticas, proporcionó la confianza necesaria para construir el modelo de la UE, que implicó superar la crisis de identidad y transitar hacia una reorganización del continente. En otras palabras, una integración amplia que incluye tres componentes –la integración económica, un sistema jurídico y un aparato institucional– que algunos autores definen como «el triángulo virtuoso de la integración europea»¹³.

11. *Ibíd.*, p. 95.

12. *Ibíd.*

13. Fernando Rueda-Junquera: «¿Qué se puede aprender del proceso de integración europeo?» en *Nueva Sociedad* N° 219, 1-2/2009, p. 61, disponible en <www.nuso.org/upload/articulos/3583_1.pdf>.

■ Los procesos de integración latinoamericanos

Desde mediados del siglo xx, América Latina inició un recorrido integracionista con altas expectativas. Si bien los intentos por fortalecer la integración regional enfatizaron sobre todo la necesidad de reforzar el comercio regional, mención aparte merece el rol de la Cepal a comienzos de los 50. La teoría del desarrollo fue un punto de inicio para posteriormente adoptar la teoría de la dependencia de los 60 como fórmula de interpretación internacional. «La concepción centro-periferia de Cepal, junto al probado deterioro de los términos de intercambio y a la necesidad de industrializar a los países de América Latina mediante una política de sustitución de importaciones que tendiera a disminuir la asimetría preexistente, fueron los puntales más significativos a favor del proceso de integración de la región.»¹⁴

La primera organización que se estructuró bajo este marco fue la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalac), que se estableció a partir de las normas del Tratado de Montevideo de 1960. Dicha organización determinó que era necesario «disminuir las tarifas arancelarias entre los países miembros a través de mecanismos denominados lista común, listas nacionales y listas especiales para los países de menor desarrollo económico relativo y, asimismo, crear un área de libre comercio en un periodo no mayor a doce años»¹⁵.

Los términos económicos de este proceso de integración inicial fueron vitales para congregar a una serie de países alrededor de esta propuesta. Sin embargo, el proceso se fue atenuando con el tiempo, ya que los compromisos asumidos no fueron cumplidos, lo cual imposibilitó continuar con las tratativas planteadas al comienzo. Algo similar sucedería con el Pacto Andino, que también se transformó en un caso de integración a medias.

Durante los años 70, América Latina transitó por un periodo de rupturas democráticas y dictaduras castrenses que militarizaron la política exterior de los países. El efecto negativo en los procesos de integración

14. Iris Mabel Laredo: «Definición y redefinición de los objetivos del proceso de integración latinoamericana en las tres últimas décadas (1960-1990)» en *Integración Latinoamericana. Revista del Intal*, 9-10/1991, p. 6.

15. Isaac Maidana: «Pasado, presente y futuro de la integración latinoamericana en el marco de la Aladi», <www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/pdf/Isaac%20Maidana.pdf>, 2002, p. 1; fecha de consulta: marzo de 2009.

fue inmediato. El nacionalismo y el excesivo proteccionismo militar debilitaron los esfuerzos previos, y se instaló una nebulosa política en las proyecciones románticas de la integración. Pero aun así surgió el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) el 17 de octubre de 1975, con el fin de «crear y promover empresas multinacionales latinoamericanas, asegurar la producción y el suministro de productos básicos y fomentar acciones conjuntas para obtener precios remunerativos y estables para las exportaciones»¹⁶.

La Alalc siguió funcionando, pero fue reemplazada por la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), establecida mediante el Tratado de Montevideo de 1980. Según sus fundamentos,

su objetivo de largo plazo es el establecimiento, en forma gradual y progresiva, de un mercado común latinoamericano. Es decir no hay un plazo para el cumplimiento de dicho objetivo. Sus principios están regidos por el pluralismo, la convergencia, la flexibilidad, los tratamientos diferenciales y la multiplicidad. Asimismo, el Tratado de Montevideo establece un área de preferencias económicas, compuesta por una preferencia arancelaria regional, por acuerdos de alcance regional y por acuerdos de alcance parcial.¹⁷

Hacia fines de los 80 el panorama internacional se fue oscureciendo: la crisis económica (la llamada «década perdida») se trasladó del centro a la periferia y la importancia relativa de América Latina en el escenario mundial se fue debilitando. Pero, pese a estos desalentadores signos económicos, se inició una serie de procesos de democratización que, cuando la crisis económica golpeó a los países de la región, permitieron avanzar en la búsqueda de soluciones de conjunto. «A partir de esta nueva interpretación de la realidad, paulatinamente se comienza a revalorizar el entorno regional y la idea de integración se vuelve a incorporar en la agenda de las relaciones internacionales de nuestros países.»¹⁸

Se fue configurando así un proceso de vinculación multilateral capaz de articular estrategias integracionistas exitosas para enfrentar las crecientes dificultades económicas. Bajo esa lógica de la «superación fronteriza» –entendida como un proceso de apertura de los límites territoriales y estrechamiento de los vínculos multilaterales–, se produjeron acercamientos

16. I.M. Laredo: ob. cit., pp. 171-172.

17. I. Maidana: ob. cit., p. 3.

18. *Ibíd.*, p. 13.

significativos, como el Consenso de Cartagena (1984), la Declaración y el Plan de Acción de Quito (en 1985), el Grupo de los Ocho (1986), el Compromiso de Acapulco para la Paz, el Desarrollo y la Democracia (1987) y las Reuniones de Punta del Este (1988) y del ICA (1989).

Esto implica que la crisis internacional de los 80 provocó un giro en las acciones de los Estados latinoamericanos. En efecto, esta década resultó de suma importancia para América Latina, ya que creó conciencia en los gobiernos acerca de la necesidad de reactivar los proyectos de integración regional. El objetivo último era mejorar la inserción internacional y ubicar a la región en una posición negociadora interesante. El resultado final en el Cono Sur fue el Mercosur, creado en 1991 como resultado de una aceleración de compromisos y metas entre Argentina y Brasil, a los que se sumaron Paraguay y Uruguay. Si bien los alcances logrados tras la firma del Tratado de Asunción son cuestionables, en la medida en que no han profundizado las bases concretas de una integración real, la búsqueda de mejoras económicas para la región sigue siendo el objetivo fundamental.

■ Colofón

Aunque América Latina ha sido capaz de proponer instancias que permitan discutir y avanzar en algunos procesos integracionistas, que en algunos casos han dado como resultado el surgimiento de organismos e instituciones, lo cierto es que las limitaciones son mayores que los alcances y los beneficios obtenidos. Los conflictos geopolíticos que algunos Estados no han sido capaces de superar son una muestra evidente de estos déficits de la integración latinoamericana. Si a esto se suma la debilidad de algunas democracias de la región, que deben convivir con el temor de sufrir alzamientos populares y una constante manipulación sociopolítica por parte de sus clases dirigentes, la intención seria y real de conducir un diálogo abierto y efectivo sobre integración parece transformarse en un anhelo difícil de concretar.

Otro factor no menos relevante en este diagnóstico son los chovinismos que prevalecen en muchos países, que dificultan la integración regional. Se trata de un recurso muy utilizado por aquellos dirigentes y gobernantes que apelan a la política exterior para fortalecer su debilitada popularidad interna. Por otro lado, los partidos políticos, tanto de izquierda como de derecha, también han mostrado una baja intención integracionista, no solo por un desconocimiento de los mecanismos de negociación sino porque se

trata de un proyecto que muchas veces no genera agrado en la sociedad, e incluso puede despertar un alto rechazo ciudadano. En esa lógica, la dirigencia política sudamericana no ha redundado en esas percepciones significativas de la integración, tal vez limitada por sus postulados ideológicos, por la incomprensión del mapa regional, o quizás porque la voluntad real y consciente de una América Latina unida no esté internalizada del todo.

Pero, a pesar de este escepticismo, hay que recalcar que los aspectos positivos de la integración deben anteponerse a las adversidades históricas, pues los desequilibrios económicos de las economías latinoamericanas, las enormes desigualdades socioeconómicas presentes en ellas y los brotes de tensión militar pueden ser contenidos de manera más efectiva en una América Latina unida e integrada. En suma, la integración económica no solo contribuye a alcanzar un desarrollo económico armónico y equilibrado, sino que también ayuda a desplazar la percepción de economías pobres y ricas, permite avanzar en la construcción de economías más eficientes y contribuye a la consolidación de las instituciones democráticas.

La intelectualidad y la diplomacia latinoamericana han hecho esfuerzos intensos por explicar las virtudes de la integración, reforzando aquellas ideas positivas de los acuerdos regionales y relativizando ciertas miradas revanchistas y conflictivas que impiden el logro eficiente de aquella. Es por eso que, en este artículo, pretendimos ubicar la integración económica en una dimensión que trascienda los episodios y conflictos puntuales, de modo de situarla en una posición privilegiada, sobre todo en un momento de crisis, en el que se ramifica y erosiona un modelo global, generador de vulnerabilidades y desprotección social. El camino es más pedregoso de lo que se piensa, pero el optimismo permanece. ☐

Bibliografía

- Falero, Alfredo: «Diez tesis equivocadas sobre la integración regional en América Latina. Elementos desde las Ciencias Sociales para una perspectiva alternativa», <www.cedep.ifch.ufrgs.br/articulo%20cedep.pdf>, 2008; fecha de consulta: marzo de 2009.
- Vacchino, Juan Mario y Ana María Solares: «Los nuevos impulsos a la integración latinoamericana» en *Integración Latinoamericana. Revista del Intal*, 7/1992.