

El difícil camino de la integración regional

ROBERTO PIZARRO

La integración regional, en el pensamiento de Raúl Prebisch y la Cepal, se concebía como una herramienta esencial para generar mercados ampliados que permitieran apuntalar la industrialización y reducir la dependencia. El artículo afirma que, a 50 años de los primeros esfuerzos integracionistas, los resultados son decepcionantes. Las exportaciones intrarregionales apenas alcanzan 15% del total y los intentos por convertir a América Latina en una zona de libre comercio, con aranceles externos comunes y disciplinas comerciales homogéneas, han fracasado. Sin embargo, en la nueva etapa de globalización, marcada por el ascenso de China y la India, la integración sigue siendo un proyecto irrenunciable.

■ No basta con decir

A casi 50 años de los primeros esfuerzos integracionistas en América Latina, los resultados son decepcionantes. No solo porque las exportaciones intrarregionales apenas alcanzan 15%¹ del total de lo que nuestros países transan en el mercado mundial, sino también porque las acciones concretas a favor de la unión regional se han oscurecido, al tiempo que la retórica se acrecienta y las controversias se multiplican, con preocupantes distanciamientos diplomáticos. No obstante, se sigue hablando sobre integración. Ya no basta con decir; hay que realizar.

Los países del norte de la región se han plegado formalmente a Estados Unidos: México a través del Tratado de Libre Comercio de América

Roberto Pizarro: economista chileno, ex-ministro de Planificación.

Palabras claves: economía, integración, neoliberalismo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), América Latina.

Nota: este trabajo recibió valiosos comentarios de Andrés Rebolledo, Alexis Guardia y Julio de la Fuente.

1. Cepal: *Panorama de la inserción económica de América Latina y el Caribe 2006. Tendencias 2007*, agosto de 2007, Cepal, Santiago de Chile.

del Norte (TLCAN) y los cinco países de Centroamérica mediante el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y EEUU (Cafta, por sus siglas en inglés). En segundo lugar, la virtual renuncia a la formación de un bloque regional conformado por naciones que tienen una misma historia quedó claramente de manifiesto a partir de las iniciativas gubernamentales de integración en curso, que se limitan a Sudamérica, sin México y sin los países del Istmo Centroamericano: así se observa con la Unión Sudamericana de Naciones (Unasur), el Banco del Sur o los proyectos de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (Irsa). A esto se agregan los infructuosos esfuerzos de la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi)² por construir una zona de libre comercio.

Incluso en América del Sur las iniciativas de integración exhiben dificultades. La Comunidad Andina de Naciones (CAN)³, después de casi 40 años, no ha sido capaz de establecer un arancel externo común. A partir de abril de 2006, con el retiro de Venezuela, su debilitamiento se hizo inocultable. El Mercosur, que tantas esperanzas generó en los 90, muestra actualmente un panorama desalentador: desde la devaluación de Brasil en 1999, los conflictos comerciales con Argentina han sido persistentes. A ello se ha agregado la disputa entre Uruguay y Argentina por la construcción de dos plantas de celulosa en la frontera entre ambos países, lo que ha llevado a una controversia en el Tribunal Internacional de La Haya, con duros enfrentamientos bilaterales. Sin una institucionalidad para resolver adecuadamente los conflictos, con un arancel externo perforado y una clara disminución del comercio subregional en relación con las exportaciones al resto del mundo, el estancamiento del Mercosur se torna manifiesto.

Finalmente, Chile ha seguido un camino propio de apertura al mundo, pero que también revela las dificultades de la integración regional. Desde 1976, cuando dejó el Pacto Andino, Chile se ha mantenido al margen de los acuerdos de integración. A partir de 1990, con la recuperación de la democracia, encaró una vigorosa ofensiva negociadora mediante la firma de Acuerdos de Complementación Económica (ACE), en el marco de Aladi, con todos los países de Sudamérica y México. Sin embargo, a fines de 2000, en medio de la negociación para su incorporación plena al Mercosur, la estrategia dio un giro radical con la firma de un TLC con EEUU. Ello, por supuesto,

2. La Aladi incluye a los países de Sudamérica, México y Cuba.

3. Originalmente denominada Pacto Andino.

no ha ayudado a mantener buenas relaciones políticas con sus vecinos, sino que ha puesto al país en una incómoda situación de aislamiento. No obstante, Chile ha perseverado en su camino y ha firmado acuerdos con prácticamente todos los países industrializados y de desarrollo intermedio del mundo.

En este cuadro, el argumento de que la Unión Europea tardó largos años en constituirse como tal, que algunos esgrimen para justificar las dificultades para avanzar en la integración latinoamericana, ha perdido validez. El camino recorrido por la UE ha sido ciertamente largo y difícil, pero desde la Comunidad del Acero y el Carbón de comienzos de los 50 sus avances fueron sistemáticos y progresivos. Tanto es así, que la reciente incorporación de los países que hasta fines de los 80 formaban parte del bloque soviético se realizó sin mayores traumas.

■ Prebisch y el pensamiento de la Cepal

Para Raúl Prebisch, el gran economista fundador del pensamiento de la Cepal, la búsqueda deliberada –no espontánea– de la industrialización constituía el camino insoslayable para salir del subdesarrollo.

Al industrializarse las economías periféricas, las técnicas modernas se extenderían progresivamente a diferentes actividades económicas, en especial en el ámbito de las manufacturas, y así se diversificaría el patrón productivo, disminuiría la dependencia de los centros capitalistas (precisamente de maquinarias y tecnologías) y se reduciría la heterogeneidad estructural económica y social⁴.

Sin embargo, al cabo de algunos años Prebisch se daría cuenta de que la industrialización, al menos en los países más avanzados de América Latina, había agotado las posibilidades de sustitución de importaciones para el mercado interno en bienes de consumo no duraderos. En consecuencia, era necesario impulsar formas más complejas de industrialización en bienes intermedios, de capital y consumo durables, que exigían mercados más amplios. De aquí surgió su propuesta de crear un Mercado Común Latinoamericano. Desde esta perspectiva, la integración latinoamericana, al generar escalas más elevadas, le daría mayor racionalidad a la industrialización, estimulando aún más la sustitución de importaciones.

4. Cepal: *Raúl Prebisch: un aporte al estudio de su pensamiento*, Cepal, Santiago de Chile, 1987.

Al mismo tiempo, serviría como instrumento para acumular experiencia exportadora entre países vecinos, lo que a su vez funcionaría como la antesala para conquistar los mercados de los países desarrollados⁵.

La industrialización como eje del desarrollo y, posteriormente, la creación de un mercado común como requisito para avanzar en ella constituyen componentes sustanciales del pensamiento económico de la Cepal de los 60 y 70. Con esos fundamentos conceptuales se crearon la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc), en 1960, el Mercado Común Centroamericano (MCCA), también inaugurado en 1960, y el Pacto Andino, en 1969.

Pero estos intentos de integración no fueron capaces de materializar las ideas de Prebisch. Lamentablemente, predominaron intereses nacionales egoístas, evidenciados en las medidas de protección de los mercados internos de cada uno de nuestros países y la desconfianza política para ceder soberanía. Por ello, en el marco de la Alalc, los avances en la apertura de los mercados nacionales fueron modestos, con agotadoras negociaciones arancelarias producto por producto. Asimismo, la empresa privada fue incapaz de explotar, dentro del Pacto Andino, las potencialidades del mercado ampliado, pese a las concesiones favorables que había conseguido⁶. Finalmente, los gobiernos, principales promotores de la integración, no pudieron coordinar inversiones, tecnología y mercados sobre la base de sus empresas públicas, en un momento histórico en que el Estado ejercía un fuerte control sobre las actividades productivas y los servicios.

En suma, en la fase de industrialización y sustitución de importaciones, los países de América Latina no lograron construir sólidas capacidades productivas nacionales ni generaron un fuerte desarrollo industrial y tecnológico en un espacio regional ampliado. Es más: las modestas capacidades industriales construidas se desmontarían tiempo después, con la emergencia del modelo neoliberal. En contraste, los denominados «tigres asiáticos», incluso sin proponerse iniciativa alguna de integración, lograban en ese mismo periodo diversificar sus economías e iniciar su camino hacia el desarrollo al convertirse en dinámicos exportadores de manufacturas.

5. R. Prebisch: *El mercado común latinoamericano*, Cepal, Santiago de Chile, 1959.

6. Por ejemplo, la Decisión 24 del Pacto Andino discriminaba a favor del capital nacional y regulaba estrictamente las inversiones extranjeras.

■ La integración regional en la etapa neoliberal

En los años 70 en algunos países latinoamericanos, y en los 80 en casi todos, estalló la crisis del modelo de desarrollo que había predominado durante décadas. La hiperinflación y el elevado endeudamiento fueron sus disparadores. Para obtener recursos del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, los países se vieron obligados a impulsar no solo ajustes antiinflacionarios, sino también una serie de reformas estructurales que transformarían radicalmente el modelo de desarrollo.

Las políticas públicas elegidas apuntaron a una apertura económica indiscriminada al mundo, con un accionar económico que descansaba en el mercado, con una mínima intervención estatal y una estrategia de superávit fiscal. En cuanto a las políticas sociales, se aceptó la incorporación de los negocios al área social y el sector público, achicado por medidas tributarias restrictivas, lo cual redujo la función del Estado a la focalización de sus modestos recursos en los sectores de extrema pobreza. Estos ejes conforman un nuevo modelo económico, denominado Consenso de Washington⁷.

La apertura económica se realizó de diferentes maneras. En primer lugar, de forma unilateral, con una reducción drástica de los aranceles, el mismo tratamiento a la inversión extranjera y nacional y la liberalización de los flujos financieros. En segundo lugar, de manera bilateral, mediante acuerdos comerciales entre países de la región y a través de TLC con los países industrializados y de desarrollo intermedio. Esta fue la estrategia seguida por Chile y México desde mediados de los 90 y recientemente aplicada por Centroamérica y algunas naciones de Sudamérica. Finalmente, la apertura también ha sido multilateral: su expresión más evidente fueron las negociaciones de la Ronda Uruguay, en el periodo 1986-1994, que concluyeron con compromisos amplios. En efecto, además de las desgravaciones arancelarias, se consagró la apertura en el sector servicios y la protección de la propiedad intelectual. El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) se transformó así, en 1995, en la Organización Mundial de Comercio (OMC).

7. En sentido estricto, John Williamson, creador de la expresión «Consenso de Washington», enumeró el siguiente decálogo: disciplina presupuestaria; cambios en las prioridades del gasto público a favor de salud, educación e infraestructura; reforma fiscal encaminada a buscar bases imponibles amplias y tipos marginales moderados; liberalización financiera, especialmente de los tipos de interés; búsqueda y mantenimiento de tipos de cambio competitivos; liberalización comercial; apertura al ingreso de inversiones extranjeras directas; privatizaciones; desregulación; y garantía de los derechos de propiedad.

Bajo esta concepción dominante de apertura económica y neoliberalismo surgió el «regionalismo abierto» en América Latina. Nunca suficientemente aclarado, interpretado de formas muy diversas, el concepto ha servido en la práctica para desactivar la idea de Prebisch de integración regional como prioridad. La idea de «regionalismo abierto» impulsada por la Cepal desde los 90 promovió una articulación comercial indiscriminada con cualquier zona del mundo, lo cual generó un nuevo obstáculo a la integración latinoamericana: a los tradicionales problemas se sumó la falta de entusiasmo de sus propios fundadores.

Así las cosas, se desplegaron varias iniciativas de negociación: de carácter bilateral, en el marco de la Aladi⁸, y subregionales, a través de la CAN, el Mercosur y el G3⁹. Por otra parte, México firmó el TLCAN con EEUU, que a su vez buscaba sumar a toda la región a su proyecto de integración, el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), lanzado por George Bush y continuado por Bill Clinton y George W. Bush. Esta iniciativa asumió un carácter estratégico, que trascendía lo puramente económico, tal como se desprende de la fundamentación del gobierno al Congreso¹⁰. Finalmente, entre 1986 y 1994 se llevó a cabo el proceso de negociaciones de la Ronda Uruguay: en condiciones de extrema debilidad política, los países en desarrollo concedieron y el trámite culminó con una apertura en el sector servicios y una mayor protección a las inversiones y a la propiedad intelectual. Al mismo tiempo, no obtuvo resultados en los temas de interés para América Latina, en particular el levantamiento de los subsidios a las exportaciones agrícolas. Pero lo más determinante de la Ronda Uruguay es que fijó los patrones de apertura económica que actuarían como referencia obligada para las negociaciones bilaterales e incluso para la autorización de créditos del Banco Mundial y el FMI.

Hay que reconocer que durante este periodo avanzó la integración económica regional, pero solo bajo la forma de iniciativas de apertura de mercados, ya sea mediante acuerdos bilaterales o proyectos subregionales tales como la CAN, el Mercosur, el G3 o el MCCA. Aunque importantes, estos

8. La Aladi se creó en 1980 en reemplazo de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc).

9. Esquema subregional de integración entre México, Colombia y Venezuela.

10. En agosto de 2002, al fundamentar la Trade Promotion Authority (*fast track*), que autoriza al gobierno a suscribir compromisos internacionales en el marco del ALCA, se argumentó que «la expansión del comercio internacional es de vital importancia para la seguridad nacional de Estados Unidos». Ley de Comercio, 2002.

procesos no apuntaban a la integración en el sentido que Prebisch y la Cepal habían promovido en los 60 y 70.

■ El debilitamiento del neoliberalismo y el futuro de la integración

Las políticas neoliberales generaron resultados desastrosos en casi todos los países de América Latina. La crisis financiera de Asia de 1997 y el ciclo recesivo de cuatro años –1998-2002– produjeron una fuerte caída del PIB, un incremento de la pobreza y el desempleo y la agudización de las desigualdades. Los Estados se debilitaron, la clase política tradicional se consumió en la corrupción y las burguesías nacionales quedaron aún más debilitadas.

Fue así como en pocos años emergió un nuevo liderazgo político que reemplazó al que durante varias décadas había conducido los destinos de la región: Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil, Tabaré Vázquez en Uruguay, Hugo Chávez en Venezuela, Rafael Correa en Ecuador, Evo Morales en Bolivia y Néstor Kirchner en Argentina. Estos nuevos gobiernos, aun cuando han cuestionado el neoliberalismo y las posturas hegemónicas de EEUU, no han construido todavía un proyecto económico claramente alternativo. Pareciera existir cierta perplejidad para enfrentar los desafíos del desarrollo en la actual fase de globalización y ciertas dudas acerca de cómo ganar posiciones competitivas, especialmente frente a China y la India.

Pero lo más paradójico es que estos gobiernos no manifiestan una clara voluntad integracionista. Lula lideró el rechazo al ALCA y cuestionó la posición de EEUU, que insistía en la apertura en servicios e inversiones junto a la protección de la propiedad intelectual y al mismo tiempo rechazaba una discusión amplia sobre los mecanismos *antidumping* y los subsidios agrícolas. Pero, pese a ello, Brasil no ha sido capaz, o no ha querido, ejercer un liderazgo que avance definitivamente en la integración regional. Por su parte, el gobierno de Kirchner concentró sus esfuerzos en resolver los problemas internos heredados del periodo anterior y dedicó poco espacio a la política internacional y regional. Ecuador y Bolivia se encuentran en una situación similar a la de Argentina, con el agravante de que se han embarcado en asambleas constituyentes. Venezuela, finalmente, despliega un activismo incesante para acumular fuerza interna, al tiempo que intenta afirmar posiciones de liderazgo en Sudamérica, con una retórica que ha generado varios conflictos en la región.

No se destaca, en estas condiciones, un efectivo accionar integracionista que vaya más allá de las palabras, o se despliegan iniciativas que siempre quedan a mitad de camino. Las fuertes disputas comerciales entre Brasil y Argentina y el conflicto por las plantas de celulosa en la frontera argentino-uruguaya han colocado al Mercosur en una situación muy compleja. El retiro de Venezuela ha debilitado a la CAN, mientras Chávez se embarca en operaciones políticas como la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), que en vez de apuntar a la convergencia suma dificultades a la conformación de un mercado común regional. La Aladi no avanza en su proyecto de lograr una convergencia arancelaria regional ni en la homogenización comercial. Chile, mientras tanto, continúa con la suscripción de TLC con diferentes países. Finalmente, después del fracaso del ALCA, EEUU firmó un acuerdo de libre comercio con Centroamérica y otro con Perú, y actualmente espera la aprobación del que negoció con Colombia.

En suma, el proceso de integración regional, lejos de avanzar, apunta a la dispersión. El comercio intrarregional del Mercosur, que llegó a representar 25% del total de las exportaciones en 1997, hoy apenas alcanza 14%. En la CAN el porcentaje es aún menor y las exportaciones intra-Aladi son de solo 15%¹¹. Estas cifras contrastan con las de la Unión Europea, donde el comercio intrazona supera el 60%. Esto implica que, mientras las exportaciones de los países latinoamericanos crecen vigorosamente al calor de la demanda de minerales y alimentos de China y la India, el comercio entre ellos tiende a decrecer, al tiempo que la institucionalidad y las medidas de política para concretar una integración más sólida avanzan muy lentamente. No obstante, la retórica está a la orden del día y las iniciativas se multiplican. De la Comunidad Sudamericana de Naciones se ha pasado a la Unasur, que ha emergido junto al ALBA. Además de la Corporación Andina de Fomento (CAF), ahora existe el Banco del Sur, que se suma a Iirsa. Aunque los proyectos se multiplican, sus efectos prácticos siguen siendo escasos.

■ La integración es irrenunciable

A pesar de las dificultades, la integración sigue siendo un proyecto irrenunciable. Probablemente hoy más que en el pasado, porque los desafíos son mayores. Las particularidades de la actual fase de la globalización

11. Cepal: *Panorama...*, cit.

tornan nuestras economías más vulnerables frente a los vaivenes internacionales. La emergencia de China y la India dificulta el posicionamiento competitivo de los países latinoamericanos en el sector manufacturero. En efecto, las nuevas cadenas productivas transnacionales se basan en la generación de marcas-patentes en los centros capitalistas y la producción de manufacturas y algunos servicios en Asia, mientras que el resto del mundo queda relegado a un rol de exportador de bienes primarios. Esto empuja a América Latina a explotar exclusivamente sus ventajas comparativas geográficas.

Para enfrentar estos desafíos, la integración es fundamental. Así como EEUU concibe la integración con América Latina como un proyecto económico, político y de seguridad nacional, de la misma forma debiera ser entendida la formación de un mercado común entre nuestros países. Pero no debe pensarse de cualquier modo. América Latina cuenta con importantes bienes primarios, pero escasos recursos en ciencia, tecnología y educación. Las transnacionales se han concentrado en la producción y exportación de materias primas, aprovechando las aperturas de mercado, para exportar indiscriminadamente, antes a los países industrializados y ahora, cada vez más, a China y la India. Las pequeñas empresas, las principales generadoras de empleo, no reciben el apoyo de Estados cada vez más débiles. Así las cosas, y bajo las nuevas condiciones de globalización, sigue vigente la preocupación de Prebisch: la integración es un componente fundamental para el desarrollo. Para manufacturar, agregar valor a las exportaciones, potenciar a las pequeñas empresas y mejorar la eficiencia de la fuerza de trabajo, la unión regional resulta fundamental.

Con voluntad política se puede avanzar en una efectiva integración regional. Pero esto exige algunos requisitos. En primer lugar, nuestros países, sus gobiernos, empresarios, trabajadores y organizaciones no gubernamentales deben reconocer y aceptar la diversidad económica y política de la región. En segundo lugar, los países más potentes económica y políticamente deben asumir su liderazgo, tal como lo hicieron Alemania y Francia en Europa. En tercer lugar, una integración de verdad implica ceder soberanía, como sucedió con la Unión Europea, para desplegar así políticas comunes. Con estos requisitos es posible dar los primeros pasos en la siguiente dirección:

1. No hay razón alguna para continuar dilatando la convergencia arancelaria, la homogenización de disciplinas y la construcción de un sistema único de solución de controversias. El trabajo ya se encuentra conceptualizado

en la Aladi, que está preparada para su implementación. Sucede, sin embargo, que algunos países no muestran voluntad política suficiente para avanzar en esta tarea.

2. La globalización y la apertura al mundo no deben hacernos olvidar que dos tercios de la producción de América Latina se destinan al mercado interno. Consecuentemente, una completa liberalización de bienes y servicios entre nuestros países solo puede beneficiar el empleo y el fortalecimiento de las pequeñas empresas y, además, inyectar competitividad frente a los grandes exportadores de manufacturas.

3. Buscar una posición común frente al capital extranjero es cada vez más necesario. En vez de continuar con la desgastante competencia por atraer recursos del exterior reduciendo exigencias, los países latinoamericanos deberían ponerse de acuerdo en una política común, que posibilite la llegada de capitales pero que, al mismo tiempo, beneficie a los sectores que interesa promover y garantice condiciones razonables para nuestras economías.

4. Los gobiernos de la región deberían priorizar la construcción de una infraestructura regional que no solo sirva para la exportación de nuestras materias primas, sino que favorezca la disminución de los costos de producción de los bienes y servicios para los mercados internos de América Latina. Los proyectos de energía, comunicaciones, caminos y puertos, por su envergadura inversionista y porque trascienden a un solo país, deben ubicarse en el centro del proceso de integración regional.

5. Frente al proteccionismo de los países industrializados, la potencia de las empresas transnacionales y una institucionalidad económica internacional administrada por los centros de poder mundial, no cabe otra estrategia que la unión regional. Desde la formación del Grupo de los 20, los países en desarrollo han sido capaces de hacer valer sus derechos en la OMC, lo que no había sido posible en las negociaciones de la Ronda Uruguay. La consolidación de este grupo, que debería comprometer a todos los países de América Latina, es fundamental.

6. Finalmente, la apertura y la integración no son solo fenómenos económicos. Son también políticos. Como ha sido evidente en otros periodos históricos, la estabilidad política y democrática de un país se relaciona con lo que sucede con sus vecinos. Los conflictos políticos y las controversias económicas con el entorno dificultan este propósito, exaltan el chauvinismo y estimulan

los argumentos armamentistas. Por tanto, el mejoramiento de las relaciones políticas entre nuestros países no solo es fundamental para asegurar la paz regional, sino también una garantía para el desarrollo de la democracia. Solo mediante la construcción de la confianza mutua será posible avanzar en iniciativas de desmilitarización para favorecer la reorientación de recursos hacia los proyectos productivos y sociales que tanto necesitan los sectores más pobres de nuestra región. ☐

Ecuador Debate

Diciembre de 2007

Quito, Ecuador

Nº 72

COYUNTURA: Regreso del Estado y liderazgo político fuerte. Un diálogo sobre la coyuntura. El juego de papeles y la auditoría de la deuda interna y externa. Conflictividad socio-política: Julio-Octubre 2007. TEMA CENTRAL: Ciencias Sociales o «aparatos ideológicos de mercado» ¿qué hacer? Los estudios sobre la historia de la clase trabajadora en el Ecuador. Ciencia económica: Imperialismo contra descolonización. Siete aportes de la Investigación Sociológica de Bourdieu. Etnográficas sobre drogas, masculinidad y estética. Naturaleza y cultura. Un debate pendiente en la antropología ecuatoriana. Los Andes: la metamorfosis y los particularismos de una región. DEBATE AGRARIO-RURAL: Las estrategias de conquista del agua en el Ecuador, o la historia de un sempiterno comienzo. ANÁLISIS: Política exterior democrática, sociedad civil y diplomacia. El matrimonio entre Pachakutik y la UNORCAC en Cotacachi: ¿Una alianza rara? RESEÑAS: El fin del petróleo. Estudios Culturales Latinoamericanos, retos desde y sobre la Región Andina.

Ecuador Debate es una publicación del Centro Andino de Acción Popular. Redacción: Diego de Utreras 733 y Selva Alegre, Apartado aéreo 17-15-173-B, Quito, Ecuador, Tel.: 2 522763. E-mail: <caap1@caap.org.ec>.