

LatitudSur

**Revista Anual del Centro de
Investigaciones en Estudios
Latinoamericanos para el
Desarrollo y la Integración**



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas



Los vaivenes de la integración económica en América Latina

Autor(es): Venegas San Martín, Felipe

Fuente: Latitud Sur N° 14, Año 2019. CEINLADI, FCE-UBA. (En línea) ISSN 2683-9326.
(Impresa) ISSN 1850-3659.

Publicado por: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas. Centro de
Investigación en Estudios Latinoamericanos para el Desarrollo y la Integración
(CEINLADI)

Vínculo: <https://ojs.econ.uba.ar/index.php/LATSUR/index>



Esta revista está protegida bajo una licencia *Creative Commons
Attribution-NonCommercialNoDerivatives 4.0 International*.

Copia de la licencia: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.



Latitud Sur es una revista académica anual editada por el **Centro de Investigaciones en Estudios Latinoamericanos para el Desarrollo y la Integración (CEINLADI)** perteneciente a la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

LOS VAIVENES DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA EN AMÉRICA LATINA¹

Felipe Venegas San Martín²

UNIVERSIDAD DE PLAYA ANCHA (CHILE)

Resumen

La integración regional ha constituido uno de los propósitos centrales de la política latinoamericana. Durante el siglo XX, estos esquemas fueron pensados para aumentar la producción, el comercio, por ende, el desarrollo de los países. De esta forma, podemos identificar diferentes etapas del proceso, cada una sometida a las realidades económico-políticas de la región, así como a los cambios en la estructura económica internacional.

Palabras clave:

Integración regional – Desarrollo - América Latina

THE SWINGS OF ECONOMIC INTEGRATION IN LATIN AMERICA

Abstract

Regional integration has been one of the central purposes of Latin American politics. During the twentieth century, these schemes were designed to increase production, trade, and therefore, the development of countries. In this way, we can identify different stages of the process, each subject to the political economic realities of the region, as well as to changes in the international economic structure.

Keywords:

Regional integration - Development –Latin-America

¹ Fecha de recepción: 30/10/19. Fecha de aceptación: 30/11/19.

² Dr. En Estudios Americanos, especialidad Estudios Internacionales. Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile. Académico Universidad de Playa Ancha (Valparaíso-Chile) Correo: fvenegas@upla.cl

Introducción

Desde el logro de la independencia de los países de América del Sur, la integración ha sido el principal objetivo en materia de política regional, hasta la actualidad, conociendo diversas propuestas y esquemas; desde el idealismo en las propuestas de Simón Bolívar, hasta el pragmatismo económico que marcó la integración en el último decenio del siglo XX y parece volver en la segunda década del XXI.

Durante el siglo veinte hasta hoy, la integración latinoamericana se ha acomodado a los modelos de desarrollo en sus distintas etapas, transcurriendo desde políticas proteccionistas y de desarrollo hacia adentro, hasta el aperturismo al comercio internacional, procurando a través de la integración, mejorar las posibilidades de inserción y competitividad en el mercado mundial.

Para esquematizar estas etapas, el artículo propone cinco momentos: la etapa voluntarista; la etapa revisionista; la etapa pragmática; la etapa transformacionista y, la etapa neopragmática.

Cada una de estas propuestas no han llegado a consolidarse, a raíz de los cambios experimentados en la política economía internacional; y particularmente, debido a los permanentes cambios en la geografía política de nuestra región, lo que impacta negativamente en la consolidación de un modelo de desarrollo basado en la integración regional.

La etapa voluntarista

La etapa voluntarista, desarrollada entre los años 50 y 60 del siglo XX, aparece fuertemente influenciada por la postguerra, el pensamiento de la CEPAL de Raúl Prebisch y el estructuralismo latinoamericano, poniendo énfasis en la industrialización de los países (política ISI)³ para la sustitución de importaciones, con una fuerte presencia del Estado y altas barreras proteccionistas.

En este sentido, la ampliación del mercado y de la base de recursos productivos, que generaría la integración, permitiría aprovechar las economías de escala y las ventajas de la especialización y complementación industrial, creando las condiciones para aumentar la productividad y dinamizar el proceso de industrialización en el conjunto de los países de la región.

Los efectos, desde el punto de vista económico, llevarían a un acuerdo sectorial de complementación o integración, principalmente, en las industrias sustitutivas de importaciones, por cuanto podrían sustituirse bienes provenientes del resto del mundo por aquellos de procedencia latinoamericana en el comercio intrarregional.

³ El modelo ISI (Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones) es un modelo de desarrollo que busca el reemplazo de bienes importados por bienes producidos localmente. Las políticas económicas derivadas del modelo ISI fueron aplicadas principalmente durante las décadas de 1950 y 1960 en América Latina.

La integración sería un medio para reformar y modernizar, tanto los modos de producir, como la estructura económica y social de los países, por lo que el alcance supera lo puramente comercial y buscaba desarrollar la estructura social de los países.

A pesar de los problemas de desarrollo y la heterogeneidad regional propia de la época, Rosenthal (1993) señala que “[...] poca duda cabe que entre 1950 y 1970 se logró impulsar la industrialización y que ésta contribuyó a dar dinamismo a las economías en su conjunto; la estructura productiva de los países de la región se diversificó y modernizó, y hubo una creciente diferenciación de la estructura social.” (75)

En este contexto, surgieron una serie de esquemas de integración que tenían como meta la creación del mercado común latinoamericano en base a los postulados cepalinos. No obstante, el desarrollo de los esquemas se encontró con una alta heterogeneidad entre los países y un contexto de dictaduras que, en la práctica, hicieron fracasar el objetivo planteado, pese a los permanentes intentos de corregir las falencias y mejorar los mecanismos.

El 18 de febrero de 1960, Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay firmaron el Tratado de Montevideo, por el cual se creaba la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio ALALC, a la que luego se sumaron Colombia, Ecuador (1961) Venezuela (1966) y Bolivia (1967).

Sus ideas fundamentales se basaban en la gradualidad de las negociaciones, la industrialización por sustitución de importaciones, la fuerte participación estatal y el carácter global y estricto de los compromisos. El proyecto inicial tenía como meta la creación de un mercado común latinoamericano, pero esto no pudo concretarse. Más aún, el proceso de liberalización de los intercambios, a fin de crear un área de libre comercio, enfrentó numerosas dificultades que no pudieron ser superadas por diversas razones, tales como la excesiva heterogeneidad económica y política de los países miembros, la inoperancia de los mecanismos institucionales y, los cambios experimentados por el comercio y las modalidades de cooperación internacional. El fracaso del esquema fue claro a finales de la década, comenzando entonces la firma de acuerdos subregionales.

En 1969 se constituyó el Pacto Andino, mediante la firma del Acuerdo de Cartagena, integrado por Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Aunque su punto de partida era la conformación de un espacio económico, el acuerdo incluía convenios más amplios en materia política, social y cultural, así como una estructura institucional con algunos elementos de supranacionalidad que superaban el enfoque fundamentalmente comercial de la ALALC. De acuerdo con Otero (2002),

“Es importante resaltar la voluntad de los países andinos de adquirir compromisos de mayor envergadura, no sólo en lo político y económico, sino también en lo social y cultural, característica que marca una histórica diferencia tanto con los países de la cuenca del Plata, especialmente Argentina y Brasil, como con Chile, que si bien estuvo presente en los intentos de concertación, mostró generalmente una actitud reticente”. (221)

También en 1969, Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay y Bolivia firmaron el tratado de la Cuenca del Plata, cuyo objetivo fundamental era alcanzar la integración física para el aprovechamiento de los recursos hídricos y, el mejoramiento de la infraestructura de

transporte y comunicaciones. Sin embargo, aunque se lograron algunos avances en la década del 70, fueron numerosas las situaciones de tensión entre Brasil y Argentina en cuanto a disputas por la supremacía regional, los intentos por ejercer influencia en los países menores, en un contexto de gobiernos dictatoriales que enfatizaron el enfoque conflictivo en las relaciones interregionales.

Otro intento por responder al fracaso de las iniciativas cepalinas fue la creación, en 1975, del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), cuya función apuntaba a la coordinación de políticas para actuar como un frente homogéneo ante terceros países y posteriormente al logro de la autosuficiencia regional.

La etapa revisionista

A finales de la década del '70, predominó lo que Rosenthal califica como revisionismo. Postulándose el abandono de metas prefijadas, se puso énfasis en la "integración informal y la "integración por proyectos", en vez de los compromisos formales y totalizadores y, se empezaron a ensayar mecanismos de carácter más bien bilateral que multilateral.

Este revisionismo culminó con la creación de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), que sustituyó al ALALC. El 12 de agosto de 1980, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Perú, Paraguay, Uruguay y Venezuela suscribieron el Tratado de Montevideo, que si bien reafirmaba la meta de alcanzar el mercado común latinoamericano, tenía como principal característica su pragmatismo y flexibilidad, terminando con el carácter determinista de la ALALC.

Lo anterior quedó expresado en la creación de una zona comercial liberalizada, sin un plazo estricto para su consecución, a diferencia de ALALC, en tanto los países miembros sólo se obligaban a regular el comercio recíproco mediante la complementación económica, la ampliación del mercado con márgenes de preferencia dentro de la zona y la firma de acuerdos parciales.

Con la creación de la ALADI, se inició un proceso gradual en que los países latinoamericanos y, más específicamente los del Cono Sur, reconocieron que la cooperación era imprescindible si se quería lograr el desarrollo y, que para ello era necesario eliminar de la agenda regional las tradicionales hipótesis de conflicto. (Otero, 221).

El carácter flexible y pragmático se extendió a otros acuerdos subregionales, como el Grupo Andino o el Mercado Común Centroamericano MCCA; se flexibilizaron los compromisos y se acrecentaron los acuerdos bilaterales; se reconoció la posibilidad de legislaciones diferentes en materia de inversión extranjera y apertura. En este contexto, Rosenthal (1993) plantea:

Durante este período, el comercio intralatinoamericano tendió a perder dinamismo, y se redujo el grado de interdependencia económica entre los países de la región (el comercio intralatinoamericano y caribeño representó aproximadamente el 13.1 % de las importaciones totales de la región en 1988, en contraste con aproximadamente 13.8% en 1980; el porcentaje de las exportaciones intrarregionales en las totales cayó de 15.5% en 1980 a 11.2% en 1988).

Con todo, los países revelaron una gran resistencia a renunciar a la idea de la integración; incluso dentro del panorama de retroceso antes descrito se lograron algunos avances. (p.79)

En 1986 y, como transición entre etapas, los gobiernos de Brasil y Argentina suscribieron el Acta de Integración Argentino-Brasileña, que será el antecedente de MERCOSUR, lo que demostró que el nuevo escenario mundial post Guerra Fría demandaba el entendimiento y la superación de las rivalidades que se habían convertido en una traba para la cooperación e integración.

Carlos Escudé afirma que, “el Tratado de Asunción partió de un preconceito europeísta y equivocado de la integración, pero la sofisticada diplomacia sudamericana ha conseguido que se convierta en un lubricante que afianza la cooperación informal, vacunando contra la escalada de los conflictos”. (Escudé, Carlos. Entrevista personal, 20 de enero de 2019)

En este nuevo escenario serán fundamentales dos elementos, la globalización y la redemocratización de los países latinoamericanos, abriendo nuevas posibilidades para avanzar en la integración en un escenario internacional donde el libre comercio se impondría de la mano de la economía neoliberal.

La etapa pragmática

Tres elementos marcan esta nueva etapa: la globalización económica mundial, que como mencionábamos, tiene como objetivo central la liberalización a escala mundial del comercio; segundo, la mayor convergencia en cuanto a la estrategia comercial a seguir frente a la globalización por parte de los países latinoamericanos; y tercero, el proceso de redemocratización y reinserción a la política internacional de estos últimos.

En cuanto a la globalización económico-financiera, La globalización económica y algunas de sus características determinantes (el cambio tecnológico, las políticas estatales pro-mercado y las nuevas dinámicas económicas) fomentaron los proyectos regionales en dos sentidos. Primero, la reducción de las dimensiones espacio - temporales, en las que se desarrollan las actividades económicas, trajo aparejada una ampliación de los mercados. Se creyó que, con los cambios tecnológicos y la eliminación de las barreras comerciales y la inversión, la dinámica de mercado llevaría a muchas empresas a ampliar sus actividades del nivel nacional a un nivel regional transnacional o incluso mundial. Segundo, se pensaba que los beneficios económicos potenciales que, resultarían de la ampliación de la escala geográfica de los mercados, conducirían a los estados a la implementación de medidas de liberalización comercial, de eliminación de controles a la entrada de capital productivo y financiero, y de desregulación económica. En este contexto, los proyectos de integración económica regional se presentan como una de las herramientas de los estados para potenciar el desarrollo económico a la vez que se gestiona la actividad de los mercados regionales.

En cuanto a los factores regionales específicos del caso de América Latina, fue el giro abrupto de las políticas económicas latinoamericanas hacia el neoliberalismo, en algunos casos ya en los años 80, como alternativa a las políticas económicas anteriores, y, especialmente, con la puesta en marcha de planes de “ajuste estructural”, propiciados por los organismos financieros internacionales, como condición previa para la concesión de los

créditos que los países latinoamericanos necesitaban para afrontar la profunda crisis de la deuda en la que se encontraba inmersa la región.

El nuevo paradigma de desarrollo económico priorizaba la racionalización del gasto público, las reformas fiscales, la liberalización financiera, la fijación de un tipo de cambio competitivo, la liberalización comercial, la promoción de la inversión extranjera directa, la privatización, la desregulación, y la garantía de los derechos de propiedad. Todo aquello llevó a reducir la participación del Estado en materia regulatoria en el ámbito económico.

En materia comercial, este conjunto de recetas respaldadas por los organismos de crédito internacionales y la Secretaría del Tesoro de los Estados Unidos, generalmente conocidos como “Consenso de Washington”, buscó reducir el proteccionismo en la región, expresado fundamentalmente mediante la aplicación de cuotas y aranceles a los productos extranjeros.

En este contexto, el nuevo regionalismo tenía por objetivo el fortalecimiento de las reformas económicas estructurales. Al mismo tiempo, buscaba propiciar la atracción de flujos de Inversión Extranjera Directa (IED), a fin de captar los efectos “derrame” que los mismos traen aparejados, tales como el desarrollo de redes exportadoras, la transferencia de tecnologías y la modernización institucional, todo aquello fomentado además por la política de regionalismo abierto propuesta por la CEPAL en los noventa.

En definitiva, La integración regional se concibe en este período como una herramienta para profundizar los procesos de liberalización, reducir el proteccionismo y crear un ambiente adecuado para la competencia.

Ya a finales de la década del noventa, se pueden observar evaluaciones críticas al modelo de desarrollo e integración que se desarrolla en la región. Ramos (1997), en un artículo evaluativo de las reformas estructurales neoliberales en América Latina, publicado en la revista de la CEPAL, señala:

Los costos del conjunto de reformas inspiradas en el neoliberalismo han sido altos, mientras los beneficios, con contadas excepciones, han sido hasta ahora más bien magros.

Los signos de éxito son aún pocos y tenues. De hecho, la tasa de crecimiento de la región a partir de la apertura comercial (que, salvo en Chile, se inició por lo general hacia fines de los años ochenta) no ha alcanzado al 3% anual, habiendo sido de 5.6% anual en 1945-1980, período en que rigió la I.S.I. Inclusive si calculamos la tasa de crecimiento anual a partir de la apertura comercial y una vez reducida la inflación (para eliminar así los efectos de recesiones atribuibles posiblemente a las políticas de estabilización), vemos que ella sigue siendo inferior a la del período de I.S.I (4.4% en promedio contra 5.6%). En la región, sólo Chile, Ecuador y Panamá han recuperado los niveles de inversión anteriores a los años ochenta (del orden de 20% del PIB). En definitiva, el único indicio general de que estas nuevas medidas estén dando frutos es el aumento de la productividad industrial (de alrededor del 6% anual), pero por un período demasiado breve (1990-1994) como para poder sacar conclusiones firmes. De ahí que hoy, a cerca de 10 años de iniciadas las reformas, estemos viviendo aún de la promesa más que de la realidad de buenos resultados. (p.17)

En términos de los resultados del comercio internacional y su impacto social, los resultados son absolutamente dicotómicos. Mientras se observa un crecimiento en la integración y el comercio, los resultados de desarrollo social para la década continuaban siendo magros. Casanueva (2002) señala que “en cuanto al impacto social del crecimiento comercial y la apertura, las cifras son muy desalentadoras. Mientras se cuadruplicó el comercio intra regional y crecieron la IED y los envíos al mundo, el desempleo urbano se elevó del 5,8% al 8,5%, hay 11 millones más de desempleados y los índices sociales muestran que entre 1980 y 1999 la pobreza subió del 40,5% al 43,8% y la indigencia se mantuvo en el 18,5%.

La etapa transformacionista

A partir del año 2000 con la llegada de Hugo Chávez al poder en Venezuela comienza una etapa de surgimiento de gobiernos transformacionistas en América del sur que cuestionaron fuertemente las políticas económicas del ciclo neoliberal de los años 90.

Apoyados por el súper ciclo de los commodities (2001-2013) que permitió a los gobiernos de América del Sur obtener los suficientes recursos para establecer políticas redistributivas y, en algunos casos, directamente paternalistas, el discurso integracionista se volvió muy crítico del aperturismo y pragmatismo de la etapa anterior, adoptando un discurso marcadamente antiimperialista y retomando la idea de una integración “hacia adentro”.

La integración propuesta por Venezuela para América del Sur tuvo una concepción fundamentalmente política, en términos de ejercer influencia o directamente convertirse en un actor hegemónico en América del Sur. Como plantea Martínez (2011):

En diciembre de 1998 el recién electo presidente Hugo Chávez declaró que un objetivo estratégico de la política exterior de Venezuela sería lograr su integración con el Mercosur. Pero Chávez quería ir más allá de la integración económica, que era el corazón de los diferentes TLC firmados en Latinoamérica hasta ese momento. Tomando como punto de partida las ideas integracionistas de Simón Bolívar, quien convocó el Congreso Anfictiónico de Panamá con el objeto de defender la soberanía e independencia de las naciones suramericanas e impulsar sus intereses comunes, Chávez propuso incluir, además del ámbito económico, el político, el militar y el social. Para él lo económico es un componente necesario en la integración latinoamericana, pero más importante es el componente político. Por lo general, le ha dado más importancia a la política que a la economía. (p.104)

La propuesta de Chávez fue vista por algunos como un intento de convertir el Mercosur en un foro político para enfrentar a los Estados Unidos, apartándolo de su perfil comercial originario. El propio expresidente Cardoso manifestó que el Mercado Común del Sur se había vuelto más político y menos integracionista.

A pesar de la fuerte oposición en el congreso brasileño, y gracias al apoyo del presidente Luis Inácio Lula da Silva y del Partido de los Trabajadores, después de tres años de firmado el tratado de adhesión de Venezuela de 2006, Brasil aprobó el ingreso de Venezuela al Mercosur en 2009.

No obstante, la importancia política de la integración regional a partir del 2000, acompañada de un fuerte discurso y concertación anti-Estados Unidos (fracaso del ALCA), podemos afirmar que existe una dimensión muy pragmática por parte de los principales actores del MERCOSUR respecto de la inclusión de Venezuela.

Para Argentina la adhesión es importante porque una alianza de este país con Venezuela permitiría balancear el peso de Brasil en el Mercosur. Para Brasil, porque aumentaría la importancia geopolítica de la región y lo convertiría en el gran moderador de Suramérica, aumentando su poder de negociación frente a los Estados Unidos. Para Uruguay y Paraguay, los beneficios no son tan evidentes.

Desde un punto de vista estrictamente comercial Brasil y Argentina cosecharon importantes beneficios. En el 2008 Brasil le vendió \$5.100 millones a Venezuela y le compró escasamente \$538 millones, lo cual representa un saldo comercial favorable de \$4.612 millones. Con las nuevas preferencias arancelarias que emanen de los compromisos del Mercosur, Brasil esperaba incrementar sus ventas al mercado venezolano, especialmente de manufacturas que se fabrican en la zona franca de Manaus. Además, esperaba tener acceso a los recursos energéticos de Venezuela necesarios para el desarrollo del norte brasileño. Los productos venezolanos diferentes al petróleo y sus derivados, por su parte, no presentan mayor amenaza para los productores brasileños, sobre todo si se toma en cuenta que la sobrevaluación del bolívar los hizo muy poco competitivos. Esto explica la posición del presidente de la Federación de Cámaras de Industria y Comercio Brasil-Venezuela, Francisco Marcondes, quien apoyó el ingreso de Venezuela ante la inminente desaparición de las preferencias arancelarias del acuerdo Brasil-CAN, en abril de 2011, al hacerse efectiva la salida de Venezuela de la CAN.

Argentina, por su parte, aumentó sus ventas a Venezuela, alcanzándose el año 2010 el máximo superávit de balance comercial para Argentina con US\$ 1402 millones⁴. Como un eficiente productor de bienes agrícolas, Argentina pudo sacar provecho de la sobrevaluación del bolívar, en detrimento de los productores venezolanos. Adicionalmente, tuvo acceso a los recursos financieros de Venezuela. Este país no tiene una oferta de productos importante para comercializar en Argentina, nación que en 2008 ya acumulaba un saldo favorable en sus transacciones con Venezuela de aproximadamente US\$ \$1.400 millones. Adicionalmente, tanto Argentina como Brasil se beneficiaron cada vez que Venezuela decidió restringir el comercio con Colombia.

Por otro lado, durante esta etapa de aumento de las materias primas, los países aumentaron su comercio extrarregional, particularmente con China la soja por parte de Argentina y Brasil y petróleo de Venezuela a los Estados Unidos, lo que indica claramente una disociación entre el discurso integracionista “hacia adentro” y antiimperialista, con la política comercial incluso con los Estados Unidos, primer comprador de petróleo venezolano al finalizar la década.

⁴ El Comercio Exterior Bilateral Argentina-Venezuela. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Disponible en: https://www.economia.gov.ar/peconomica/dnper/documentos/Venezuela_Jun2011.pdf

La etapa neopragmática

Pese a la voluntad política en pro de la integración latinoamericana, la persistencia de los problemas endémicos de la región, como la pobreza, el crimen, etc, sumado a los cambios en la orientación política de los gobiernos, han tendido al estancamiento vía modificaciones permanentes en el sentido, orientación e instancias para la integración regional.

En ese sentido y, aunque pareciera una dinámica normal, las crisis e impases políticos en un mundo globalizado, recientemente, el complejo agravamiento de la crisis humanitaria y de gobernabilidad en Venezuela y el debilitamiento de los distintos procesos de integración han expuesto la fragilidad de la integración latinoamericana, dejando clara la división ideológica entre los distintos gobiernos, lo que ha afectando la marcha de algunos mecanismos. Tal es el caso de la CELAC, en el que la segmentación ideológica entre los países miembros ocasionó la cancelación de diversas reuniones en todos sus niveles.

Asimismo, otro foro que acapara la atención es la UNASUR, dada la creación de un organismo “paralelo” como es PROSUR, impulsado por los presidentes de Colombia y de Chile, con miras a trabajar con otros gobiernos sudamericanos en la nueva organización de integración regional sudamericana que buscaría reemplazar a la UNASUR, que se encuentra paralizada desde 2017. Al igual que la CELAC, las críticas apuntan a que se trata de foros ideológicos creados bajo la perspectiva Transformacionista, y no instancias pragmáticas como se plantea PROSUR, cuyos principales objetivos son “fortalecer y priorizar el diálogo entre los países participantes para construir de manera participativa un espacio de coordinación y cooperación que nos permita avanzar progresivamente hacia una mayor integración y acción coordinada en América del Sur”, e “impulsar el desarrollo integral, inclusivo y sustentable de los Países Participantes, con miras a lograr un mayor bienestar, la superación de la pobreza, una mayor igualdad de oportunidades, la inclusión social de sus habitantes, el acceso a una educación de calidad, la participación ciudadana y el fortalecimiento de las libertades y la democracia”.⁵

Estos objetivos indican el propósito de reencauzar el proceso de integración latinoamericano hacia políticas de desarrollo abierto, fomentando y defendiendo el régimen democrático liberal en nuestra región, frente a los procesos de crisis democrática vividos en diferentes países, especialmente Venezuela.

Respecto de UNASUR, durante meses, Bolivia y Venezuela obstaculizaron la elección del nuevo titular, al rechazar la única candidatura, hasta ahora presentada, del diplomático argentino José Octavio Bordón. Esta situación se agravó en abril de 2018, momento en el que seis países decidieron suspender su participación —Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú— en las instancias de la UNASUR, hasta contar con resultados que garanticen su funcionamiento. Colombia, en agosto de 2018, notificó su decisión de retirarse, usando como su principal argumento el considerar que ese organismo ha sido cómplice del gobierno de Venezuela.

⁵ Declaraciones del canciller chileno Teodoro Ribera en la firma del texto que contiene los lineamientos de funcionamiento de PROSUR. Santiago de Chile, 25 de septiembre de 2019. Disponible en: <https://minrel.gob.cl/prosur-da-paso-decisivo-con-acuerdo-para-su-puesta-en-marcha/minrel/2019-09-25/180024.html>

Asimismo, el 13 de marzo de 2019, Ecuador decidió suspender su participación en todas las actividades y compromisos del organismo, e iniciar los procedimientos internos para la denuncia del Tratado Consultivo de UNASUR. Cabe recordar que, en julio de 2018, el gobierno ecuatoriano anunció que iniciaría los trámites para la devolución del edificio donde actualmente funciona la UNASUR (en Quito), con la finalidad de darle uso para una universidad indígena. En su lugar, se puso a disposición una casa patrimonial en el centro de la capital; esta decisión contrastaría con la inauguración, en septiembre de 2018, de la sede del Parlamento de la UNASUR, en la ciudad boliviana de Cochabamba.

Si bien, Bolivia, país que asumió la presidencia desde abril de 2018, ha efectuado gestiones al más alto nivel para repuntar el bloque, parece que no existirá voluntad política para encontrar acuerdos que permitan salir del impasse actual y, mucho menos con la creación de PROSUR.

PROSUR, de acuerdo con sus creadores, sería un foro de diálogo abierto de integración y desarrollo para los países sudamericanos. De acuerdo con el presidente Piñera, este espacio sería la versión “sin ideologías” de la UNASUR, mismo que excluiría a Venezuela, por no ejercer una democracia plena ni respetar a los derechos humanos. Sin embargo, el presidente chileno confirmó la invitación a Juan Guaidó, situación que resultaría contradictoria a la decisión de excluir a Venezuela.

El inminente fin de UNASUR, y las dificultades de la CELAC, organismos creados bajo la inspiración de las ideas transformacionistas, hablan de la fragmentación ideológica existente en la región, que pretende mediante instancias como la Alianza del Pacífico -equivalente ideológico liberal de MERCOSUR- y PROSUR, dar un giro hacia políticas “menos ideológicas” y más pragmáticas que tengan como eje central el libre comercio, incluyendo a terceras regiones como Estados Unidos.

Sin duda, el proceso actual corrobora una constante histórica en América Latina, donde se utiliza a la integración como herramienta política, multiplicando esfuerzos en distintas direcciones y, de acuerdo a los ciclos ideológicos de los gobiernos de la región, lo que sólo genera estancamiento en el proceso integrador.

Conclusiones

Durante el siglo veinte y hasta la actualidad, la integración latinoamericana se ha acomodado a los modelos de desarrollo en sus distintas etapas, transcurriendo desde políticas proteccionistas y de desarrollo hacia adentro, hasta el aperturismo al comercio internacional.

Durante la primera etapa, el estructuralismo ve en la integración regional una oportunidad para impulsar el desarrollo “hacia adentro”, planteando temas como la industrialización, el reforzamiento de los mercados internos, la productividad y el fin del endeudamiento internacional, entre otras políticas, que permitan a América Latina alcanzar una importante cuota de autonomía frente al mercado mundial.

No obstante registrarse un avance en materia de industrialización y mecanismos como la ALALC, Comunidad Andina y ALADI, el proyecto inicial; que tenía como meta la creación de un mercado común latinoamericano, no pudo concretarse. Más aun, el proceso

de liberalización de los intercambios, a fin de crear un área de libre comercio fracasó debido a problemas como las asimetrías entre las economías (la mayoría monoproductoras y primario-exportadoras), el fuerte estatismo y la reticencia a ceder cuotas de soberanía a instancias multilaterales, profundizado por un alto nivel de desconfianza entre los países durante los períodos dictatoriales.

Posteriormente, con la caída de los regímenes socialistas del Este y la redemocratización de los países latinoamericanos, durante los noventa, la integración se planteó como una estrategia para la inserción en los dinámicos mercados internacionales. Se impuso la lógica pragmática en el que el nuevo paradigma de desarrollo económico priorizaba la racionalización del gasto público, las reformas fiscales, la liberalización financiera, la fijación de un tipo de cambio competitivo, la liberalización comercial, la promoción de la inversión extranjera directa, la privatización, la desregulación, y la garantía de los derechos de propiedad, todo lo anterior, en el contexto de la globalización comercial y las directrices del Consenso de Washington.

Si bien el comercio intrarregional y la inversión extranjera directa creció durante la década que va entre 1990 y 2000, no se observó un correlato respecto del desarrollo en el ámbito social en América Latina. Las cifras indican que la tasa de crecimiento de la región, a partir de la apertura comercial, no alcanzó al 3% anual, habiendo sido de 5.6% anual entre 1945-1980. En cuanto a la pobreza, entre 1980 y 1999 subió del 40,5% al 43,8%.

El alto costo social que implicaron las políticas neoliberales, vinculadas a la reducción del Estado y el desmantelamiento de las estructuras productivas nacionales, generó un proceso de profundo cuestionamiento de la estrategia de integración pragmática y liberalización comercial. Críticas que tuvieron su correlato político en el surgimiento de gobiernos que se plantearon transformar el modelo económico y el sentido de la integración latinoamericana, con un fuerte componente ideológico, que buscaba antiguas ideas vinculadas al estructuralismo latinoamericano. Esta etapa que hemos denominado en el trabajo como transformacionista o neopopulista, tuvo en el gobierno venezolano encabezado por Hugo Chávez al principal impulsor del “Socialismo del siglo XXI”, ideología que predominó en la década del 2000 en gran parte de los países latinoamericanos, en especial de Sudamérica.

Se trataba de revertir los efectos de la década neoliberal impulsando políticas estatistas y redistributivas, lo que en la integración latinoamericana se manifestó en la creación de mecanismos que repusieron la idea del “crecimiento hacia adentro”, el proteccionismo y un marcado acento político-social en la integración. Así nacieron la UNASUR, la CELAC y el ALBA. También MERCOSUR adquirió un marcado enfoque político, lo que estancó el proceso de superación de la unión aduanera imperfecta.

Dicha etapa estuvo marcada por un alto valor de los commodities a nivel internacional, lo que hizo posible al interior de los países políticas redistributivas y un esquema de “solidaridad” entre los países de la región, además de registrar un crecimiento de las exportaciones extrarregionales, especialmente con China.

No obstante, el derrumbe de los precios de las materias primas, al final de la década del 2000 los Estados se vieron incapaces de mantener las políticas redistributivas y el esquema de “desarrollo hacia adentro” a nivel regional. Las crisis económicas que develaron altos niveles de corrupción en el aparato público se transformaron entonces en crisis políticas.

Producto de lo anterior, se instalaron gobiernos de carácter liberal en varios países latinoamericanos, los que denunciaron el alto costo que, en materia de recursos para el Estado, había significado el período anterior, sin registrar cifras de crecimiento importantes y, sin generar una estructura de desarrollo endógeno en la región que permitiera mantener el modelo.

Se retoman, por lo tanto, las políticas de pragmatismo económico modificando el enfoque que habían alcanzado los mecanismos de integración o directamente desechándolos. En el primer caso, el ejemplo es MERCOSUR que, con la llegada de gobiernos liberales a Argentina, Paraguay, Brasil y recientemente Uruguay, más la suspensión de Venezuela por las violaciones a los derechos humanos, se ha propuesto relanzar la hoja de ruta vinculada a trabajar para alcanzar el mercado común.

Interesante resulta constatar que, al mismo tiempo, y como contrapeso a MERCOSUR, se crea la Alianza del Pacífico, mecanismo de carácter pragmático y enfocado a mejorar las condiciones para el libre comercio entre los Estados partes, razón por la cual el presidente argentino Mauricio Macri expresó su voluntad de relacionar a Argentina con la Alianza del Pacífico.

Por otro lado, Chile, Argentina, Brasil, Paraguay, Perú y Ecuador cuestionaron la existencia de UNASUR y la CELAC, por cuanto representarían instancias de carácter político-ideológicas que no contribuirían a los objetivos de desarrollo en economías aperturistas y de libre mercado, por lo cual, decidieron impulsar un nuevo órgano, PROSUR, de carácter pragmático, orientado al libre comercio y el desarrollo económico.

De esta manera es posible constatar que no existe un proyecto, ni siquiera una hoja de ruta estable, para desarrollar una política de profunda envergadura, como es la integración en América Latina; más bien, cada proyecto ha surgido y se ha estructurado en base a la ideología de los gobiernos de turno, haciendo imposible consolidar el proceso, ni siquiera en sus etapas iniciales, como podría ser una unión aduanera.

La integración, entonces, parece ser más una herramienta discursiva ad-hoc para los regímenes de turno que una verdadera estrategia de desarrollo para América Latina.

Bibliografía

Balassa, B. (1980). Teoría de la integración económica. México, D.F.: UTEHA.

Bizzozero, L (1998) Los actores en los nuevos regionalismos: el caso del Mercosur. En Brovetto y Rojas Mix. (Ed) Uruguay. Sociedad Política y Cultura. De la restauración democrática a la integración regional. Montevideo: Universidad de la República.

Caetano, G. (Coord) (2011). Mercosur 20 años. Montevideo: Centro de Formación para la Integración Regional CEFIR.

Casanueva, H. (2002) Integración regional o marginalidad internacional: las dos opciones de América Latina. En: Estudios Internacionales. Universidad de Chile N° 138

CEPAL (1994) El regionalismo abierto en América Latina. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad.

Choi, Young Jong y James Caporaso. (2006). "Comparative regional integration". En Handbook of International Relations, editado por W. Carlsnaes, T. Risse y B. Simmons. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.

Di Filippo, A. y Franco, R (Comp) (2000) Las dimensiones sociales de la integración regional en América Latina. Santiago de Chile: CEPAL

Hurrell, A. (1995). "Regionalism in theoretical perspective". En Regionalism in world politics. Regional organization and international order, editado por Louis Fawcett y Andrew Hurrell. Oxford: Oxford University Press,

Martínez, A (2011) Venezuela: Política e integración regional. En: Cuadernos del CENDES. Año 28. N° 78

Otero, D (2002) Políticas e ideologías en los procesos de integración del Cono Sur, siglo XX. En Cerro, A y Rapoport, M. (Comp) El Cono Sur, una historia común. México: Fondo de Cultura Económica.

Puig, Juan Carlos. (1986). Integración y autonomía de América Latina en las postrimerías del siglo XX. Integración Latinoamericana, -(109): 40-62.

Ramos, J. (1997) Un balance de las reformas estructurales en América Latina. En: Revista de la CEPAL. Santiago de Chile N° 62.

Rosenthal, G. (1993) Treinta años de integración en América Latina: un examen crítico. En: Estudios Internacionales. Universidad de Chile. Santiago. Año XXVI. N° 101

Russell, Roberto. (1991) El neoidealismo periférico: Un esquema para orientar la política exterior de los países del Cono Sur", en América Latina/Internacional, vol 8, No. 29, julio-septiembre

Russett, B. (1967) International regions and the international system: a study in political ecology. Chicago: Rand-McNally.

SELA (2014) Evolución del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Caracas: Secretaría Permanente del SELA

Simonoff, Alejandro (2003). La interpretación del pasado como eje de la disputa de la política exterior actual: De Puig a Escudé. En: Veinte años de política exterior en democracia.

Sunkel, O. (1970) Integración Política y Económica. Santiago de Chile: Editorial Universitaria