

Perspectiva histórica del proceso de integración latinoamericana

Dr. Alberto Zelada Castedo

Los comentarios que voy a presentar incluyen algunas reflexiones sobre la experiencia de la integración económica en esta área del mundo que se conoce como América Latina. Puede ser que mi exposición marque un cierto contraste con la exposición del Profesor Benz sobre el proceso de la unificación de Europa, pues se trata de experiencias sobre realidades sociales, económicas, políticas y culturales que tienen ciertos matices que las diferencia con claridad.

Comienzo por hacer una breve referencia al pensamiento del Libertador Simón Bolívar que, con frecuencia, se cita como una anticipación de las actuales ideas sobre las políticas de integración regional. El Libertador tuvo, en un primer momento, la idea de promover la unificación de las nacientes repúblicas ubicadas al sur del Río Grande a través de un proyecto

de confederación. Esta iniciativa lo llevó a impulsar el Congreso Anfictiónico de Panamá. Según expresó en uno de sus escritos, tuvo la esperanza de que Panamá fuese para la América Hispana lo que fue el estrecho de Corinto para los pueblos de Grecia: el núcleo de la Hélade o de las ligas, alianzas y confederación entre las ciudades-estado.

Con todo, llama la atención que el Libertador Bolívar hubiese resuelto no estar presente en el Congreso Anfictiónico de Panamá. Es posible presumir que, en el momento de la realización de éste, el Libertador había ya resuelto abandonar la idea de una confederación entre las naciones hispanoamericanas. A cambio, resolvió promover la idea más práctica y realista de la Federación de la Gran Colombia, integrando en la misma a Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y

Venezuela. Sin embargo, este proyecto tampoco pudo ser realizado debido, sobre todo, a las aspiraciones de independencia de los grupos dirigentes de estos futuros Estados.

Desafortunadamente, el nuevo proyecto que resultó ser, también, poco realista, fracasó, pues estos cinco Estados optaron por afirmar su independencia como Estados soberanos y no formar parte de una federación.

También en el siglo XIX se intentaron otros dos proyectos integrativos: el de la Unión de las Repúblicas de América Central y el de la Confederación Perú-Boliviana. El primero fue un proyecto impulsado con base en la aceptación voluntaria o el consenso de los Estados involucrados. A pesar de esto, y al cabo de unos pocos años de funcionamiento, se desintegró, retornando dichos Estados a ejercer su independencia plena. El segundo proyecto, por el contrario, fue el resultado de una acción de fuerza emprendida por el Mariscal Andrés de Santa Cruz, entonces Presidente de Bolivia. Tal vez por este motivo y, sobre todo, porque fue interpretado por otros Estados de América del Sur—como Chile y Argentina— como una ruptura o alteración del equilibrio regional, también fracasó antes de consolidarse. El fallido proyecto de la Confederación Perú-Boliviana confirma la hipótesis de que los intentos de integración o unificación entre Estados soberanos, cuando menos en la época contemporánea, tienen mayores posibilidades de éxito cuando se basan en la aceptación voluntaria o en el consenso de los Estados participantes y, en cambio, son más deleznable o frágiles cuando se basan en la fuerza o en la imposición por la fuerza ejercida por alguno de ellos.

El periodo más fructífero en materia de integración en nuestro continente se inicia recién a partir del decenio de los años 50 del siglo pasado. En esta época se inician las más importantes experiencias en esta materia. Para comprender este proceso y otros posteriores, considero útil periodizar los últimos 50 años en la historia de América Latina con relación a este tema. Es evidente que periodizar supone un artificio que no siempre se ajusta a la realidad de los hechos históricos. Sin embargo, es un ejercicio útil para ordenar el pensamiento e intentar una reconstrucción histórica.

Hacia fines del decenio de los años 50 del siglo pasado, los países de América Latina estaban envueltos en un ambiente histórico de características singulares que, sin duda, influía en el diseño de diversas políticas públicas. Desde el punto de vista externo, todas las naciones de América Latina estuvieron involucradas en el proceso de la reconstrucción mundial posterior a la Segunda Guerra Mundial. Nuestras naciones no escaparon de ese fenómeno histórico y su participación en este proceso afectó, de diversas maneras, su política exterior y sus relaciones internacionales, así como su desarrollo interno, tanto económico como político. En ese momento, por ejemplo, los países de América Latina jugaron un papel importante debido al peso relativo del conjunto de estos en el sistema de las Naciones Unidas.

La activa participación de los países de la región en el proceso de reconstrucción de la posguerra se puso de manifiesto tanto en el tratamiento de asuntos de seguridad internacional como en el diseño de nuevas formas y métodos de cooperación económica a

escala global. En este último aspecto, fueron activos participantes en el proceso de establecimiento del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial. De igual manera, brindaron su concurso al proceso de negociaciones de la Carta de La Habana que, de haber entrado en vigor, pudo haber dado origen a la Organización Internacional de Comercio. Al haber fracasado este intento, algunos de ellos fueron signatarios originales del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Al mismo tiempo, los Estados latinoamericanos también resultaron involucrados, no por su voluntad sino por las circunstancias históricas objetivas, en el proceso de la Guerra Fría.

Fue en este ambiente en el que surgieron las primeras iniciativas sobre políticas de integración económicas. Sin embargo, es indudable que estos primeros esfuerzos estuvieron influidos, también, por el proceso de integración entre los países de Europa Occidental, iniciado con la suscripción del Tratado de París sobre la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) y los Tratados de Roma sobre la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM). Estos emprendimientos fueron vistos por algunos líderes latinoamericanos como verdaderos modelos que podían ser imitados. Por otro lado, también fueron vistos con cierto temor, debido a que algunos de sus instrumentos, como la Política Agrícola Común, mostraban una clara orientación proteccionista que iba a perjudicar las exportaciones agrícolas de varios países latinoamericanos.

El surgimiento de los primeros esquemas de integración económica en



Luis Wallpber

América Latina responde, también, a la apreciación de varios destacados economistas de la región en sentido de que el modelo de desarrollo basado en una elevada protección a fin de estimular la industrialización exhibía sus primeras limitaciones, debido a la reducida dimensión de los mercados nacionales de la mayoría de estos países. La respuesta a esta dificultad resultaba ser el establecimiento de mercados ampliados mediante la aplicación de políticas de integración económica dirigidas al establecimiento de zonas de libre comercio o uniones aduaneras, vale decir creando condiciones para promover un proceso de sustitución de importaciones de alcance regional. Hay que recordar que frente a la recesión económica de los años 30 y a la crisis económica derivada de la Segunda Guerra Mundial, los países latinoamericanos optaron por políticas económicas de orientaciones proteccionistas y dirigidas a facilitar el desarrollo más acelerado de la industria nacional y el consiguiente proceso de sustitución de importaciones. Estas políticas, así como aquellas dirigidas a estimular la demanda agregada mediante la acción pública para superar el estancamiento económico, estuvieron inspiradas en el pen-

samiento del economista inglés John Maynard Keynes y del economista argentino Raúl Prebisch. A este último se atribuyen, en primer lugar, un certero diagnóstico de las condiciones estructurales del desarrollo de los países de América Latina y, en segundo lugar, un conjunto de ideas básicas sobre políticas de integración económica multinacional complementarias de las políticas de industrialización y sustitución de importaciones de alcance nacional.

En este contexto surgen las primeras iniciativas para integrar las economías de los Estados americanos y de, este modo, se ponen en funcionamiento los dos primeros programas de integración económicas: la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Mercado Común Centroamericano (MCCA). Poco tiempo después, se suma a estos esfuerzos el programa de la Comunidad del Caribe (CARICOM).

El programa de la ALALC se fijó como meta el establecimiento, en un período de doce años a partir de 1960, de una zona de libre comercio entre los 11 países miembros de la organización: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Venezuela y Uruguay. Luego de transcurrido un decenio desde su establecimiento, o sea a fines de los años sesenta, se hizo evidente que no sería posible alcanzar el objetivo instrumental antes mencionado. Por esta circunstancia, los países miembros, luego de arduas negociaciones, resolvieron transformar el programa inicial y para ello suscribieron el Tratado de Montevideo 1980 que, en reemplazo de la ALALC, estableció la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y fijó como obje-

tivo del programa el establecimiento – aunque no de manera compulsiva ni en un plazo determinado – de un área de libre comercio en sustitución de la zona de libre comercio. A pesar de esto, las negociaciones comerciales llevadas a efecto en el marco de la ALALC permitieron, por una parte, fortalecer los mecanismos multilaterales de cooperación comercial y, por otra, incrementar y diversificar el comercio intrazonal de bienes. Al mismo tiempo, arrojó importantes experiencias sobre políticas de integración que, a la larga, sirvieron para emprendimientos posteriores.

También en el inicio del decenio de los años 60 hizo su aparición el Mercado Común Centroamericano (MCCA) que agrupó a todos los países de América Central con excepción de Panamá. Después de un primer período de positivos avances, en el transcurso de los años 70, el programa entró en una pronunciada crisis derivada, entre otros factores, de los difíciles problemas políticos que enfrentaron los países miembros. Si bien el objetivo instrumental de establecer un mercado común en la región no ha sido logrado, después de superada la crisis, el esquema de integración recuperó, en el transcurso de los años 90, su dinamismo.

Por último, el otro emprendimiento destacable, la Comunidad Económica del Caribe (CARICOM), instaurado también al promediar el decenio de los años 60, ha seguido un curso de progresivos, aunque no espectaculares, avances. En la actualidad agrupa prácticamente a todos los Estados del Caribe, con excepción de Cuba, Haití y la República Dominicana.

Vale decir que, en una primera fase, o sea a lo largo del decenio de

los años 60, estos tres programas de integración económica trataron de alcanzar sus primeras metas y, por consiguiente, de consolidar los objetivos que se habían propuesto. Sin embargo, ninguno de ellos logró cumplir con todos sus cometidos y pasaron o a reformular sus objetivos e instrumentos o mantenerse transitoriamente estancados. A pesar de esto, durante este período se construyó un importante patrimonio sobre experiencias en materia de políticas de integración. También en este lapso fue ganando terreno en los Gobiernos de los países de la región la idea de que las políticas de desarrollo económico debían incorporar, como una variable primordial, los posibles resultados de las políticas multinacionales dirigidas a crear mercados ampliados y a poner en aplicación instrumentos coordinados e inclusive comunes, en asociación con otros países.

Una de las consecuencias más importantes del fracaso de la ALALC en el logro de la meta de establecer una zona de libre comercio fue el surgimiento del programa de integración económica subregional de la actual Comunidad Andina de Naciones, con base en la negociación y aprobación, en 1968, del Acuerdo de Cartagena. Para quienes concibieron este proyecto, el proceso de la ALADI tropezaba con el inconveniente de la gran disparidad en el grado de desarrollo entre sus países miembros, lo que hacía difícil acordar términos de negociación basados en una efectiva reciprocidad de beneficios. Por este motivo, parecía razonable emprender un esfuerzo especial entre aquellos países cuyas diferencias de desarrollo eran menores. Alrededor de esta idea, se congregaron, en aquel tiempo, seis países de la denominada

subregión andina: Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela y adoptaron un programa de integración económica más ambicioso que el de la ALALC.

El decenio de los años 70 se caracteriza, desde la perspectiva de la gran mayoría de los países de América Latina, por los efectos que produjeron, tanto en el desarrollo económico como en la evolución de los sistemas políticos, dos fenómenos de singular relieve: por una parte, la crisis desatada por los precios del petróleo y la emergencia de la OPEP en el mercado energético y, por otra parte, la instauración en varios países de gobiernos no democráticos. De una manera indirecta pero evidente, estos dos grupos de acontecimientos tuvieron también efectos en las políticas de integración y, sobre todo, en el desenvolvimiento de los programas que habían sido instaurados en el anterior decenio.

La crisis energética afectó de diferente manera a los países de la región. Distintas fueron las consecuencias, por ejemplo, para países con abundantes recursos hidrocarbúricos, como Venezuela, México, Ecuador y Colombia, que para países con escasez de este tipo de recursos, como Brasil, Chile, Uruguay y los países de América Central y el Caribe. La consecuencia de este resultado dispar para las políticas de integración fue que situó a éstas en una prioridad inferior, pues, por el momento, no ofrecían soluciones a los problemas derivados de la crisis energética.

Por otro lado, la instauración de regímenes no democráticos en varios países de la región y el mantenimiento de regímenes democráticos en otros marcaron una división en las visiones políticas que, sin llegar a un enfrentamiento, deterioró visiblemente la so-

lidaridad entre los países de la región. Este fenómeno también afectó el desarrollo de los procesos de integración. En América Central produjo un prolongado estancamiento en el proceso iniciado diez años antes. En la subregión andina trajo como consecuencia su debilitamiento debido al retiro de Chile, uno de los principales socios del programa. Por último, en el ámbito de la ALADI provocó también un estancamiento ante las dificultades para encontrar visiones compartidas sobre metas e instrumentos integradores.

El decenio de los años 80 tuvo, también, algunos signos distintivos. Al promediar el mismo, el hecho más importante fue tal vez el de la crisis de la deuda externa de los países latinoamericanos que comprometió seriamente el desempeño de sus economías. Ante las dificultades planteadas, los países de la región, en su gran mayoría, se vieron en la necesidad de llevar adelante laboriosos procesos de negociación de su deuda, tanto con acreedores públicos como con acreedores privados. A esta crisis se sumó el estancamiento de la economía mundial acaecido, sobre todo, en la segunda mitad de aquel decenio. Ambos fenómenos tuvieron repercusiones negativas en el desempeño de los procesos de integración económica. Por una parte, distrajeron la atención de los gobiernos y, como en casos anteriores, llevaron a un segundo plano en las prioridades todo lo relativo a las políticas de integración. Éstas, al igual que en el caso de la crisis energética, tampoco ofrecían respuestas al problema de la deuda externa y a la crisis de la recesión económica mundial.

Estas dos experiencias, vale decir la interrelación entre fenómenos co-

mo la crisis energética y la crisis de la deuda externa, llevaron a muchos analistas a considerar que las políticas de integración económica eran procíclicas. Dicho de otra manera, seguían el mismo ritmo de aquellas crisis y no tenían posibilidades de reaccionar en sentido más bien contrario, o sea coadyuvando a solucionar los efectos de las crisis. Por el contrario, los procesos de integración resultaban arrastrados por los choques externos.

Hacia fines del decenio de los años 80, una vez superadas, cuando menos en parte, los efectos de la crisis de la deuda y de la recesión económica mundial, se intensifican los esfuerzos a fin de reactivar los programas de integración económica. Al mismo tiempo, surgen o, mejor dicho, empiezan a cobrar brío, para afirmarse después, nuevos enfoques sobre políticas económicas nacionales. Singular relieve cobra el convencimiento sobre la urgencia de orientar estas políticas con un mayor énfasis en los determinantes del mercado libre y de dejar de lado, progresivamente, el sistema de capitalismo de Estado o de mayor dirigismo estatal imperante hasta ese momento. Estas ideas, juntamente con el nuevo impulso que toman las negociaciones comerciales multilaterales, por ejemplo, en el ámbito del Acuerdo sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), imprimen un nuevo dinamismo tanto a los programas de integración económica ya en curso como a la búsqueda de nuevos sistemas de libre comercio e integración económica. Por otra parte, las nuevas políticas económicas, al impulsar una mayor apertura de las economías, provocan, entre otros efectos, una tendencia a una

más fuerte interrelación económica entre los países de la región, por la vía del comercio de bienes y servicios y de la circulación de capitales. El ambiente para las políticas de integración cambió notoriamente. Por ello, sin duda, se intentaron nuevos ensayos de integración y se aplicaron ajustes a los programas ya existentes.

Como expresión de los nuevos tiempos, se instauran dos de los programas de libre comercio e integración económica en la región americana: por una parte, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) y, por otra, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Ambos proyectos se caracterizan por sus ambiciosas metas y por la gran gama de instrumentos que ponen en funcionamiento. De igual modo, se singularizan por asociar a la economía más grande del mundo con una de las más importantes de América Latina, vale decir a Estados Unidos con México y, también, por vincular estrechamente en un programa común a las economías más importantes de América del Sur: las de Brasil y Argentina.

Estos dos grandes emprendimientos coinciden con la terminación de las negociaciones comerciales multilaterales del GATT, con la denominada Ronda Uruguay, que trae como consecuencia el surgimiento de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la considerable ampliación del ámbito de materias del ordenamiento jurídico a cargo de la nueva organización. Este último fenómeno se puso de manifiesto al ser incorporados dentro de este ámbito el comercio internacional de servicios y los aspectos comerciales de las políticas de protección de los derechos de propiedad intelectual



Arturo Borda

De los nuevos ensayos de integración –entre los cuales se podría incluir el intento, aún incompleto, de establecer el Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA)– el NAFTA es, sin duda, el que tiene un particular significado, no sólo por sus características intrínsecas sino también por sus repercusiones. Aparte de inspirar el proyecto del ALCA ha servido de modelo o paradigma a las nuevas negociaciones comerciales emprendidas con otros países de América por Estados Unidos, México y Canadá. El primero, por ejemplo ha completado negociaciones de sendos tratados de libre comercio con Chile y con los países de América Central. Asimismo, lleva adelante otra negociación para, eventualmente, suscribir sendos tratados de libre comercio con Colombia, Ecuador y Perú. Todos estos acuerdos dentro del esquema, paradigma o modelo del NAFTA. Por su parte, México ha suscrito acuerdos del mismo tipo con países de América Central y de América del Sur, de la misma manera que Canadá.

Vale decir, la intensificación de estas negociaciones, a partir de la experiencia recogida en el NAFTA, ha cambiado, en varios aspectos, el sentido, los propósitos y los alcances de las polí-

ticas de integración. En primer lugar, debido al ámbito territorial abarcado por los nuevos emprendimientos, se hace cada vez más difícil hacer referencia a la integración latinoamericana o de los países latinoamericanos como un esfuerzo peculiar. En su reemplazo, ha surgido, más bien, el “*desideratum*” de la integración a escala de todos los países de América. Este fenómeno bien podría ser denominado como el proceso, ya en pleno desarrollo, de la integración económica de alcance hemisférico. Todo indica que esta tendencia, iniciada hacia mediados del decenio de los años 90, persistirá mientras los Estados Unidos continúen con su política de negociar regímenes parciales de libre comercio, sin perjuicio de participar también en el fortalecimiento del sistema multilateral de libre comercio de la OMC a escala global.

Este esfuerzo hemisférico no ha eliminado, por supuesto, los esfuerzos parciales de integración entre los países latinoamericanos. Pero sí es evidente que les ha planteado nuevos desafíos y que, necesariamente, los ha obligado a buscar nuevos sentidos y orientaciones. En realidad, el principal desafío, en el inmediato futuro, consiste en conciliar o hacer compatibles los programas de integración hemisférica con los programas de integración subregionales latinoamericanos. Vale decir, los esquemas del MERCOSUR, la CARICOM o el MCCA, con acuerdos de libre comercio con Estados Unidos e, inclusive, con

una eventual ALCA. En razón de su naturaleza y alcances, se puede adelantar que existen mejores posibilidades de conciliar los distintos programas de integración en caso de que los emprendimientos latinoamericanos busquen como meta instrumental el establecimiento de uniones aduaneras. En cambio resulta más difícil, para aquellos programas que se limiten a buscar el establecimiento de un área de libre comercio, pues por lógica ésta tendería a ser subsumida, a corto plazo, en cualquier eventual zona de libre comercio hemisférica.

Como se ve, la historia de las políticas de integración económica en América Latina y, en la actualidad, en América, arroja múltiples y útiles experiencias, de la misma manera que el desenvolvimiento de los programas concretos de integración multinacional. Queda claro que, a pesar de sus vicisitudes, los ensayos de integración económica entre los países de la región son un dato ineludible de las políticas económicas, así como de los debates políticos y sobre cuestiones sociales en el hemisferio. Al presente, es difícil interpretar la realidad de la región, en términos de su desarrollo integral y de los términos de su inserción en el sistema internacional global, sin tomar en cuenta este dato.

Dejo a la reflexión de ustedes el advertir similitudes o diferencias entre la experiencia sobre integración económica de nuestra región y la importante experiencia de los países de la Europa occidental.