

Reflexiones sobre integración regional en Europa y en América Latina durante el siglo XX

Dr. León E. Bieber

Al finalizar la penúltima década del siglo XIX, José Martí, el líder de la lucha por la independencia de Cuba, alertó enfáticamente en diversos artículos sobre las aspiraciones expansionistas de los Estados Unidos a costa de países latinoamericanos, debido a la necesidad que tenía esa nación de ampliar sus mercados a consecuencia de su impetuoso crecimiento económico.¹ Para contrarrestar esas pretensiones, a las que consideraba “el peligro mayor de nuestra América”,² postuló “la unión necesaria de los pueblos meridionales, la unión posible de objeto y espíritu ...” de los mismos.³

A partir del pensamiento martiano, el anhelo de forjar la unidad de los pueblos latinoamericanos, meta planteada ya seis décadas antes por Simón Bolívar, fue concebido como mecanismo de defensa contra la hegemonía que los Estados Unidos obtuvieron a nivel continental desde finales del siglo XIX. Desde aquel fin de siglo y hasta el presente, vale decir también a lo largo de todo el siglo XX, el proyecto de unidad regional no ha perdido vigencia en el pensamiento y posteriormente en la práctica del subcontinente latinoamericano. Así, desde el extremo geográfico de América casi opuesto a Cuba, el argentino Manuel Ugarte escribió en 1911:

Cuando comprobamos que tres repúblicas reunidas -Bolivia, Paraguay y Uruguay- tienen menos habitantes que la ciudad de Nueva York y que el total de las exportaciones de dos grandes naciones sudamericanas -

1 Véase, por ejemplo, José Martí. *¿A los Estados Unidos?*. En : Sala Martí (ed.), Anuario Martiano, N.º. 3, La Habana 1971, pp. 121-122 y J. Martí. *El Congreso de Washington*. En: José Martí, Nuestra América. Obras Completas, t. 6, La Habana 1963, p. 46.

2 José Martí, Nuestra América, en: J. Martí, Nuestra ..., op. cit., p. 22.

3 J. Martí. *El Congreso de ...*, op. cit., p. 47.

*Argentina y Chile- no alcanza a equilibrar en pesos oro lo que los Estados Unidos exportan en algodón solamente, hay algo que se sobrepone a los fanatismos de campanario y hace brillar por encima de las fronteras un sentimiento de solidaridad salvadora.*⁴

Más adelante, Ugarte agrega que para “contrarrestar las invasiones imperialistas que extienden su deseo sobre la tentación del Continente dividido, hay que reunir los trozos para formar el bloque donde se romperán las flechas ...”.⁵

Casi tres lustros más tarde, en 1924, el peruano Víctor Raúl Haya de la Torre fundó, en Ciudad de México, la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA). De los escuetos cinco puntos de su programa de fundación, el primero reza: “Acción contra el imperialismo yanqui”, y el siguiente: “Por la unidad política de América Latina”.⁶

A más de un siglo desde que Martí postulara “la unión necesaria de los pueblos” al sur del río Grande, América Latina continúa empeñada en asociarse y crear un polo independiente de influencias estadounidenses. A este designio responden, por ejemplo, la iniciativa de Brasil de 1993 de forjar un Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA), como opción alternativa al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), favorecida por Washington; o la firma del Acta Fundacional de la Comunidad Sudamericana de Naciones por todas las repúblicas suramericanas y Panamá en Cusco, en diciembre de 2004.⁷ Pero también las proclamas del presidente venezolano Hugo Chávez de formar un bloque de las naciones latinoamericanas o de fundar una “Petroamérica” para profundizar la integración económica, social y política de esas naciones.

Las propuestas de unificación de los países europeos fueron posteriores a las latinoamericanas. Sus orígenes datan del periodo de entreguerras mundiales. A pesar de que la Primera Guerra Mundial no había logrado mitigar en forma alguna la profunda conciencia nacionalista de los países del Viejo Mundo, reavivando más bien rencores y odios seculares entre una y otra nación, sí se dieron varias propuestas e iniciativas para una integración del continente. De entre ellas destaca el proyecto de la Unión Paneuropea, la que fue fundada en Viena en 1923 por el Conde Coudenhove-Kalergi. Para enfrentar el expansionismo soviético y el poderío económico de los Estados Unidos así como para evitar una nueva guerra intraeuropea, el *Manifiesto Paneuropeo* proponía crear un tribunal de arbitraje, una unión aduanera y una alianza defensiva contra la Unión Soviética. El proyecto llegó a contar con secciones en varios países europeos, y la Unión organizó congresos paneuropeos en Viena (1926), Berlín (1930) y Basilea (1932).

A la iniciativa del Conde Coudenhove-Kalergi se sumaron otras privadas, como la de la Unión para la Cooperación Europea, bajo la presidencia del francés Emile Borel, o la Unión Cultural Europea del Príncipe Rohal, en Viena, así

4 Manuel Ugarte. *El Porvenir de la América Latina*, Valencia 1911, p. 106.

5 Op. cit., p. 307.

6 Detalles sobre el acto de fundación y el programa de fundación de la APRA se pueden ver en: León E. Bieber, *En torno al origen histórico e ideológico del ideario Nacionalista Populista Latinoamericano. Gestación, elaboración y vigencia de la concepción aprista de Haya de la Torre*, Berlín 1982, pp. 27-28. También Felipe Cossio del Pomar, Víctor Raúl, t. 1, México, D.F. 1961, pp. 225-226.

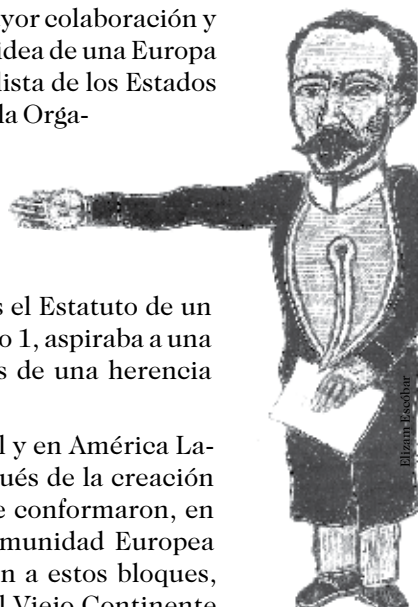
7 Ver al respecto el crítico artículo de Luis Bilbao, “Luces y sombras ante la Comunidad Sudamericana de Naciones. Desafío para Kirchner, Lula y Chávez”. En: *Le Monde diplomatique*, año III, no. 28, La Paz, 2005, pp. 4-5.

como emprendimientos oficiales franceses como la propuesta del Primer Ministro Herriot en 1925 planteada ante el Parlamento francés en favor de crear una Europa unida y la de Aristide Briand en la X Asamblea de la Sociedad de Naciones, en 1929, de crear “una especie de unión federal” entre los países europeos.⁸ La crisis económica mundial de fines de los años 20 e inicios de los 30 del siglo pasado puso fin a todos estos proyectos e iniciativas.

Con la finalidad de verse fortificados frente a las grandes potencias una vez finalizada la guerra mundial, los gobiernos de Bélgica, Holanda y Luxemburgo acordaron en 1943, en el exilio en Londres,⁹ crear una unión monetaria. En septiembre del año siguiente suscribieron un tratado aduanero, como primer paso hacia la unión económica.¹⁰

Entre 1943 y 1947 surgieron varias propuestas para una mayor colaboración y asociación de los países europeos¹¹ que dieron impulso a la idea de una Europa como “tercera fuerza”, equidistante del liberalismo capitalista de los Estados Unidos y del estalinismo soviético. En abril de 1948 se creó la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), la cual, junto a la Economic Cooperation Administration, funcionaría como órgano rector del Plan Marshall, fomentando la cooperación económica de las 16 naciones europeas receptoras de fondos de aquel plan. En mayo de 1949, representantes de 10 países firmaron en Londres el Estatuto de un Consejo de Europa¹², el cual, en conformidad con su artículo 1, aspiraba a una mayor unidad de sus miembros para fomentar los ideales de una herencia común en interés del progreso económico y social.¹³

Los procesos de integración regional en Europa occidental y en América Latina comenzaron con un desfase de pocos años. Así, después de la creación de la Comunidad Europea de Carbón y Acero en 1951, se conformaron, en 1957, la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de Energía Atómica (CECA o EURATOM). Como reacción a estos bloques, integrados por los mismos seis países¹⁴, otras naciones del Viejo Continente establecieron la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) en 1959.¹⁵



8 Detalles sobre el proyecto de Briand se encuentran en: Wolfgang Benz y Hermann Graml. *Europa después de la segunda guerra mundial 1945-1982*, t. 1. Historia Universal Siglo XXI, vol. 35, México, D.F. 2001, pp. 5-7.

9 Ya en 1921 Bélgica y Luxemburgo habían acordado conformar una unión económica.

10 Simultáneamente al establecimiento de una tarifa externa común, este tratado recién entró en vigor en 1948.

11 En marzo de 1943, Winston Churchill propuso públicamente la creación de un Consejo Europeo en el que participasen los países continentales del Viejo Continente para constituir, en el futuro, al lado de los EEUU, Gran Bretaña y la Unión Soviética, un cuarto factor estabilizador de la política internacional. En otoño de 1944, el Ministro de Relaciones Exteriores de Bélgica, Paul-Henri Spaak, propuso la integración de Europa occidental bajo liderazgo británico. En su discurso pronunciado en Fulton (Missouri) en marzo de 1946 sobre la “cortina de hierro”, Churchill mencionó la necesidad de una unión europea. Dos meses más tarde, el que fuera Ministro de Relaciones Exteriores de Bélgica entre 1935-36 y 1949-54, Paul van Zeeland, fundó la Liga Independiente de Cooperación Económica Europea, la cual propugnaba una unión aduanera y económica entre Francia, Gran Bretaña y los países del Benelux. En septiembre de aquel mismo año, representantes de Alemania, Bélgica, España, Francia, Grecia, Hungría y Polonia dieron los primeros pasos para la fundación de la Unión de Federalistas Europeos, consumada escasamente tres meses después. Gracias a la iniciativa del Conde Coudenhove-Kalergi, en julio de 1947 parlamentarios de 7 países europeos crearon en Suiza el comité preparatorio de la Unión Parlamentaria Europea, el cual realizó su Primer Congreso poco después.

12 Los 10 países fueron Bélgica, Dinamarca, Francia, Gran Bretaña, Irlanda, Italia, Holanda, Luxemburgo, Noruega y Suecia. Al estatuto adhirieron posteriormente Grecia y Turquía (1949), Islandia y la República Federal de Alemania (1950), Austria (1956), Chipre (1961), Suiza (1963) y Malta (1965).

13 El Consejo se propuso como tareas cultivar la idea de Europa, mantener vivo el espíritu del continente, intercambiar y debatir ideas políticas y abstenerse en cuestiones económicas y militares. Para los europeos continentales la institución fue visualizada como un paso hacia la Europa federada. La oposición británica a esta postura condenó al Consejo a la inoperancia.

14 Alemania, Bélgica, Francia, Holanda, Italia y Luxemburgo.

15 Liderado por Gran Bretaña, adhirieron a este bloque Austria, Dinamarca, Noruega, Portugal y Suiza.

Por su parte, gracias al impulso otorgado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), creada por las Naciones Unidas en 1948, surgieron en América Latina, en 1960, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Mercado Común Centro Americano (MCCA), bloques que, con la excepción de Panamá, llegaron a aglutinar a todas las repúblicas latinas de la masa continental americana.

A algo más de medio siglo del inicio de la conformación de bloques regionales en los dos continentes, constatamos marcadas diferencias respecto del grado de afianzamiento y profundización de los procesos de integración, así como del grado de bienestar generado por éstos a ambos lados del Atlántico. Al respecto, basten los siguientes ejemplos:

- con tan sólo un 7% de la población mundial, la hoy denominada Unión Europea (UE) factura aproximadamente la mitad del comercio mundial, mientras que la América Latina, con su 9% del total de los habitantes del globo terráqueo, contribuye a este comercio con tan sólo entre el 4 y 5%.
- el coeficiente de integración de aquella Unión bordea hoy el 60%, mientras que el mayor logro latinoamericano en esta materia lo registró en algún momento el MCCA, cuando su coeficiente de integración se movió en alrededor del 25%.¹⁶
- si bien es cierto que en el seno de la UE existen, y de manera creciente, bolsones de pobreza y regiones subdesarrolladas, ellos no admiten comparación con la miseria, las enfermedades, el analfabetismo y los grados de desempleo que encontramos a lo largo y ancho de la América Latina.¹⁷
- el proceso de unificación económica europea transitó en el correr de cinco décadas de formas elementales de liberación comercial a una unión aduanera (1960), luego, por el Tratado de la Unión Europea o Tratado de Maastricht, hasta llegar a ser un mercado interno sin fronteras o mercado común (1992), en el cual, una década más tarde, comenzó a circular una moneda común, el euro. Luego, en 2004, los países miembros de la para entonces ya denominada Unión Europea aprobaron y firmaron un tratado para instituir una Constitución supranacional.¹⁸ Además, el bloque regional logró ampliarse de las iniciales 6 a 9 naciones en 1973, a 10 en 1981, a 12 un lustro más tarde, a 15 en 1995 y a 25 en 2004.¹⁹ Trayectoria de profundización unificadora de esta naturaleza no se dio en los países latinos del Nuevo Mundo, los cuales, a partir de los años 60 del siglo pasado, incluso han sufrido marcados procesos de subregionalización.

16 Notoriamente bajos son los coeficientes de integración de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y en la región centroamericana.

17 En 1980, el 40% de la población de América Latina vivía por debajo de la línea de pobreza; cuarto siglo más tarde era el 43%. Por su parte, la indigencia o extrema pobreza se mantuvo inalterada en el 20% del total de la población. Véase Claudia Fuentes Julio/Claudio Fuentes Saavedra, *Vulnerabilidad de una región pacífica: América Latina a comienzos del siglo XXI*. Serie Europa América Latina, no. 16, Río de Janeiro (Centro de Estudos Fundação Konrad Adenauer) 2004, p. 18.

18 La elaboración de esta Constitución se remonta a finales de 2001, cuando los jefes de Estado y de Gobierno de la Unión decidieron encarar su elaboración a una Convención integrada por 105 representantes de los gobiernos de los países miembros. Este organismo fue presidido por el ex presidente de Francia Valéry Giscard d'Estaing. El primer intento de instituir la Constitución fracasó a fines de 2003 debido a fuertes desavenencias entre los países miembros.

Detalles medulares sucintos sobre la Constitución traen Patricio E. Degiorgis, 2004: *un año trascendente para Europa. La nueva Constitución y otras cuestiones* y Godelieve Quisthoudt-Rowohl, *La UE y su integración luego de la quinta ampliación*. En: *Diálogo Político*, año XXI, no. 4, Buenos Aires (Konrad-Adenauer-Stiftung) 2004, pp. 18-24 y pp. 36-41 respectivamente.

19 El año 1973 adhirieron Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido; en 1981, Grecia; un lustro más tarde, España y Portugal; en 1995, Austria, Finlandia y Suecia y en 2004, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, Malta, Polonia, República Checa y los tres países Bálticos (Estonia, Letonia y Lituania).

Es hecho incuestionable que, sea cual fuese el indicador que tomemos, el proceso de integración en Europa se revela como sumamente exitoso si lo comparamos con lo acontecido al respecto en el otro lado del Atlántico.

¿Cuáles las razones para tan dispar desarrollo? Ellas son múltiples, de las cuales se mencionarán a continuación dos que, a mi parecer, tuvieron incidencia fundamental. En primer lugar las condiciones en la fase inicial del proceso de integración; en segundo, la mecánica o los instrumentos utilizados para viabilizarla.

En cuanto a las condiciones de la fase inicial cabe destacar al menos tres:

1. El marcado debilitamiento en el que quedó sumergida Europa occidental una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial y la consecuente percepción de amenaza por parte de amplias e influyentes capas de la población de que la región, o quedaría completamente subordinada a la influencia de los Estados Unidos o sería presa fácil de designios comunistas, no sólo dada la presencia del Ejército Rojo en el centro del continente, sino debido también a la enorme influencia que habían ganado, sobre todo en Francia e Italia, los partidos de orientación soviética.²⁰
2. El impetuoso deseo de la República Federal de Alemania de recobrar respetabilidad internacional después de las atrocidades cometidas por el Tercer Reich y de la derrota total en la guerra, factor que llevó al país, bajo el liderazgo de Konrad Adenauer, a renunciar a las ambiciones hegemónicas que caracterizaron al Reich desde fines del siglo XIX y a mostrarse, más bien, absolutamente solícito a formar parte de alianzas occidentales en calidad subordinada. De este modo se puso fin a la tradicional rivalidad franco-germana que tan decisivamente signó la historia europea por tres cuartos de siglo a partir de 1870.
3. Entre otros hechos, el bloqueo de Berlín occidental en 1948-1949, el estallido de la primera bomba atómica soviética en 1949, la victoria de los comunistas en la guerra civil china aquel mismo año y los inicios del proceso de descolonización en Asia no hicieron sino acrecentar y profundizar el sentimiento de debilidad de los países de Europa occidental en la medida que permanecían aislados el uno del otro.

Por lo expuesto, se desprende claramente que factores eminentemente políticos, vinculados a la debilidad nacional y al concomitante temor de pérdida de soberanía fueron propulsores decisivos ya en la fase inicial de la integración europea.²¹

Situación de esta naturaleza, o siquiera semejante, no existió en América Latina. A pesar de la dependencia del subcontinente y del discurso dependentista, que

20 En las primeras elecciones de posguerra los comunistas obtuvieron el 26% de los votos en Francia, el 19% en Italia y el 38% en Checoslovaquia. En Gran Bretaña el Partido Laborista asumió el poder. Los partidos democrático-cristianos en Alemania, Francia e Italia obtuvieron enorme respaldo popular con programas de claro tinte anticapitalista. Coaliciones antifascistas entre estos partidos, socialistas y comunistas estaban a la orden del día.

21 En este contexto no resulta superfluo notar que también la decisión tomada por la Unión Europea de admitir en 2004 como miembros plenos a ocho países que hasta 1990 formaron parte del bloque socialista europeo, estuvo determinada por consideraciones eminentemente políticas; sobre todo el raciocinio de que sólo con la admisión sería posible estabilizar económica y políticamente una importante extensión territorial del este de Europa y crear así condiciones para llegar a una paz duradera a nivel continental. Las guerras en los Balcanes durante la última década del siglo XX ciertamente fueron el signo de alerta decisivo para este proceder de la Unión.

caló hondo a partir de la segunda mitad del siglo XX, la inmensa mayoría de la población de esta región jamás llegó a percibir un peligro de pérdida de soberanía nacional comparable a lo acontecido en Europa occidental durante las tres décadas siguientes a la finalización de la segunda gran conflagración mundial.

A ello se agrega que, a diferencia de lo que aconteció en Europa, particularmente en Alemania, sobre todo en la fase inmediatamente posterior a la finalización de la Segunda Guerra Mundial, los países latinoamericanos nunca llegaron a percibir un malestar con el nacionalismo o, más aún, a registrarlo como un factor negativo, sea para la historia nacional, sea para la subcontinental.²²

De este modo, elementos de carácter nítidamente político nunca llegaron a tener mayor incidencia en los proyectos de integración regional de América Latina. Desde sus inicios éstos quedaron básicamente condicionados por ratiocinios de raigambre básicamente económica. Fueron los brillantes análisis de Raúl Prebisch de fines de los años 40 e inicios de los 50 del siglo XX²³ sobre el deterioro de los términos de intercambio para las materias primas, así como sobre la consecuente necesidad de que los países latinoamericanos se industrialicen y, concomitantemente, establezcan bloques de integración regional, los que conformaron la base teórica para sustentar una práctica de unificación a nivel regional. Teóricos de la integración regional como Bela Balassa y Sidney Dell han destacado con debida razón que el interés de América Latina por conformar bloques económicos fue una reacción a los efectos discriminatorios de terceros mercados (sobre todo el de la CEE) y no producto de un esfuerzo consciente por impulsar el desarrollo por la vía de la integración.²⁴

En resumen, puede afirmarse que mientras el proceso de constitución de las comunidades europeas estuvo condicionado básicamente por motivaciones de índole política, los primordios de la integración latinoamericana fueron producto del cuestionamiento de la teoría clásica del comercio internacional respecto de la distribución de las ganancias de la productividad entre los países altamente industrializados y aquellos productores de materias primas.

En cuanto a la mecánica o los instrumentos utilizados para promover la integración, se debe señalar lo siguiente. La integración de países de la Europa occidental no solamente se realizó aplicando medidas que permitieron una liberalización rápida del comercio. En su decorrer inicial también jugó importante papel la selección de esferas o campos a ser integrados. Esta selección fue pensada en términos funcionales, vale decir de modo tal que una área seleccionada debía llevar a la integración de otras, determinando una profundización y, por ende, a un afianzamiento cada vez mayor del proceso

22 Muy al contrario, nacionalismos como el mexicano o el boliviano después de las revoluciones de 1910-1917 y 1952 respectivamente, o los legados dejados por los gobiernos de Juan Domingo Perón en la Argentina y de Getulio Vargas en el Brasil siempre fueron registrados por la inmensa mayoría de la población de estas repúblicas como formas de consolidación nacional y de la soberanía.

23 Se trata de sus obras *Estudio económico de América Latina* (1949) y *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas* (1950), las cuales en años posteriores fueron profundizadas en publicaciones de la CEPAL.

24 Al respecto es contundente la frase del Presidente del Consejo de Gobierno del Uruguay en su discurso inaugural ante la Conferencia de los países de la ALALC en julio de 1961. Afirmaba que "la formación de un Mercado Común Europeo y de la Asociación Europea de Libre Comercio constituyen un estado de guerra contra las exportaciones latinoamericanas. Por eso debemos responder a una integración con otra (...); a la cooperación intereuropea con la cooperación interlatinoamericana." Citado conforme a Sidney Dell, *Bloques de comercio y mercados comunes*, México, D.F. (Fondo de Cultura Económica) 1965, p. 181.

emprendido.²⁵ Ejemplo clásico de ello fue no solamente la elección del campo de la siderurgia como punto de arranque para el proceso de unificación,²⁶ sino también el proyecto de crear una comunidad económica y una de energía nuclear después de que el Parlamento en París rechazó la adhesión de Francia a una Comunidad de Defensa Europea en 1956. Los paneuropeístas tomaron esta iniciativa, por un lado, para evitar un estancamiento del proceso de integración iniciado con la CECA; por el otro, para dar nuevos impulsos a ese proceso. Lo que, en otros términos aconteció en la mecánica de las comunidades europeas es lo que en la teoría de la integración se conoce como el efecto del *spill over*; es decir, una esfera escogida para la integración afectaba a otras, las cuales, a su vez, comenzaban a integrarse.

América Latina no conoció ejercicio semejante. La práctica de integración regional se redujo básicamente a reducciones de tarifas aduaneras. En la medida en que se llegaron a desarrollar otros proyectos de cooperación, por ejemplo en el ámbito industrial, ellos no adquirieron proyecciones de *spill over* como se dieron en Europa. Debido a esta realidad, ya en 1965 cuatro de las más destacadas personalidades de la CEPAL constataban que en la América Latina faltaba un concepto político de integración, faltaba claridad respecto de los objetivos a ser alcanzados y no existían mecanismos que permitiesen llegar a las metas ambicionadas.²⁷ Cuarto siglo más tarde, el entonces Secretario General de esa misma institución, Gert Rosenthal, volvió a insistir en la necesidad de elaborar una estrategia más amplia y cohesiva para dar impulsos decisivos a la integración subcontinental.²⁸

Si bien, como se ha señalado, el desfase en el desarrollo y éxito de los proyectos de integración regional en Europa y en América Latina ha sido condicionado decisivamente por la situación de despegue y la mecánica empleada para lograr su avance y éxito, existen varios otros factores que han plasmado esta realidad. De entre ellos cabe mencionar brevemente cuatro.

1. En el caso del proceso de unificación europea, la participación del Estado fue muy limitada. Ya el Tratado de Roma de 1957, por el cual se creó la CEE, estuvo caracterizado por una marcada tendencia contraria a la intervención estatal en la esfera económica.²⁹ Por más de tres décadas los teóricos que impulsaron la integración en América Latina no confiaron en las bondades del juego del libre comercio y defendieron a ultranza la necesidad de un desarrollo industrial endógeno, aunque éste se realizase a costo de producir y ofrecer mercaderías a precios superiores de los vigentes en el mercado mundial. Y el Estado fue visualizado como agente por excelencia para cumplir con la tarea de industrialización.³⁰

25 El factor funcional en el proceso de integración de países de Europa occidental discute brillantemente Ernst B. Hass, *The Uniting of Europe. Political, Social, and Economic Forces 1950-1957*, Stanford (Stanford University Press), 1958.

26 En los años inmediatamente siguientes a la finalización de la guerra mundial el aprovisionamiento energético y la retomada de la producción siderúrgica eran fundamentales para la recuperación de la economía del Viejo Continente.

27 Raúl Prebisch, José Antonio Mayobre, Felipe Herrera y Carlos Sanz de Santamaría. *Proposals for the Creation of a Latin American Common Market*, Washington (Inter-American Development) 1965.

28 Cf. Gert Rosenthal, *Repensando la integración*. En: Pensamiento iberoamericano. Nº. 15, Madrid 1989, pp. 13-24. En el contexto señalado, ver particularmente pp. 21-24.

29 Cf. S. Dell, *Bloques de comercio* ..., op. cit., p. 79.

30 El trabajo de R. Prebisch *Por un futuro mejor de la América Latina*, los de la CEPAL vinculados al tema y aquellos producidos por el Instituto Latino-Americano de Planeamiento Económico y Social (ILPES), creado en 1962 para cumplir el proyecto de industrialización, son contundentes al respecto.

2. Si bien sin obtener el éxito deseado, desde sus primordios las comunidades europeas han dado importancia a la participación de la sociedad civil en el proceso de integración. De este modo, por ejemplo, sindicatos y partidos de izquierda lograron incluir importantes cuestiones sociales en la agenda de la CECA, cuestiones que no han perdido vigencia en el seno de la UE hasta el presente.

A pesar de que también en los bloques de integración creados en América Latina se prestó y presta atención a asuntos sociales, en ellos la sociedad civil no marca presencia. En esta materia no existe nada comparable al cuadro que nos presenta la Unión Europea. De ahí el bajísimo grado de participación y hasta de interés de las grandes mayorías latinoamericanas por la integración regional.

De importancia mucho mayor que los dos factores mencionados son ciertamente los dos últimos que se mencionarán.

3. Desde su constitución en los años 50 del siglo XX, la Comunidad registró una constante creación de comercio (particularmente de la producción industrial). Es decir, aquella constitución tuvo un carácter marcadamente benéfico. Por su parte, la concepción de la CEPAL de crear bloques económicos como medio para forzar la industrialización devino en un constante desvío del comercio, vale decir en una producción a costos mayores que los necesarios caso se hubiese importado esas mercancías de terceros países.³¹ Esto explica por qué sectores favorables a la exportación tradicional de materias primas y contrarios a políticas de sustitución de importaciones vía industrialización nunca han perdido su poder en América Latina. Desde que se inició esta política, en la cuarta década del siglo XX, los grupos dominantes del subcontinente quedaron divididos en dos fracciones: la orientada a los mercados tradicionales de exportación y la orientada al mercado local y regional. Éste es uno de los factores más importantes que dificulta establecer instituciones regionales supranacionales con poder de decisión autónoma. En otros términos: el hecho de que todavía hoy muchos e importantes países latinoamericanos destinen tres cuartas y hasta más partes de sus exportaciones a mercados no latinoamericanos explica la limitada motivación o el desinterés por delegar soberanía nacional en el espacio geográfico subcontinental. Esto nos remite directamente al cuarto y último factor aquí en discusión.



Leoncio Villanueva

4. Ya en las comunidades europeas que precedieron a la Unión Europea fueron creadas instituciones o instancias con importante poder de decisión, hecho que determinó la pérdida de una parte

31 Sobre los conceptos "creación de comercio" y "desvío de comercio", véase la obra clásica de Jacob Viner, *The Customs Union Issue*, Washington, D.C. (Anderson Kramer Associates) 1961, pp. 41-45.

de la soberanía de los Estados nacionales miembros del bloque. Si dirigimos la mirada a este respecto a la América Latina, es decir, a la voluntad de sus Estados de abrir mano de derechos soberanos en favor de organismos supranacionales, no queda sino admitir que la frase proferida en 1987 por un observador de este fenómeno no ha perdido su validez. Al parecer de Barros Charlin, en el subcontinente nadie procura definir exactamente el concepto de soberanía, pero la sola posibilidad de ponerla en cuestión provoca enojo, ansiedad, recelo, suspicacia y alergia.³² Ésta es una realidad poco promisoría para un proceso de integración regional si se considera que los avances en la integración sólo son posibles si van acompañados de la renuncia de parcelas de soberanía nacional.³³

En el marco de la conformación, del desarrollo y del grado de consolidación de bloques regionales en el siglo XX, la Unión Europea descuella como el bloque de mayor éxito, habiéndose convertido, particularmente para regiones latinoamericanas, en paradigmático. Sin embargo, la hoy, por debidas razones, orgullosa Europa de los 25, no es la casa de las maravillas vista y/o presentada en no pocas ocasiones. El desfase en el desarrollo que ha existido entre sus países miembros a partir de las asociaciones de Grecia, en 1981, y de España y Portugal, un lustro más tarde, ha ganado contornos mucho más significativos desde la ampliación consumada en 2004.³⁴ Por esta razón, pero también por otras, la Unión Europea, de tiempo atrás, se caracteriza por asociaciones a diferentes velocidades y con diferentes grados de intensidad.³⁵ En tanto que en los nuevos Estados no es despreciable el temor a ser colonizados por los viejos, en la parte occidental es notable la preocupación por una avalancha de mano de obra barata desde la parte oriental. La ciudadanía de la Unión está escindida entre los que desean un mayor grado de integración y los que piensan que ya existe suficiente y hasta demasiada Europa, hecho que destruiría los particularismos nacionales, regionales y locales. Esto explica el alto índice de abstención (en promedio nacional, del 45.5%) en las elecciones a la sexta legislatura del Parlamento europeo, realizadas a mediados de 2004. Las diferentes posiciones y actitudes tomadas por los países que conforman el bloque europeo en el conflicto bélico de Irak a comienzos del siglo XXI y las discusiones en curso sobre la relación de la Unión con Turquía no sólo reflejan ausencia de una política exterior común sino que llegan a generar fuertes tensiones en el seno de la asociación.

32 Cf. Raymundo Barros Charlin, *Perfil del regionalismo latinoamericano*. En: Centro Interuniversitario de Desarrollo/Instituto de Altos Estudios de América Latina de la Universidad Simón Bolívar (org.), *Manual de la integración latinoamericana*, Caracas 1987, p. 50. La Comisión de Representantes Permanentes y el Tribunal Permanente de Revisión, creados a comienzos del siglo XXI por el MERCOSUR para fortalecer su marco institucional, no afectan para nada la soberanía plena de sus estados miembros.

33 El cuestionamiento por parte de amplios sectores de la población de los países de Europa oriental que adhirieron a la Unión Europea en 2004 de renunciar a derechos soberanos nacionales, demuestra una vez más cuan difícil resulta, en cualquier latitud, dar este paso. Para esos sectores los dictados que antes venían de Moscú ahora llegan de Bruselas.

34 El PIB bruto *per cápita* promedio de los 10 países que se asociaron al bloque en 2004 apenas alcanza el 46% del promedio de los antiguos estados miembros. En el momento de su adhesión en 1986, España y Portugal llegaban al 70%. Cf. G. Quisthoudt-Rowohl, *La UE y su ...*, op. cit., p. 28. Ver también Joachim Fritz-Vannahme, *Die Rückkehr Europas. Was bedeutet die größte Ausdehnung in der Geschichte der Union?*. En: *Die Zeit*, Der Fischer Weltatmanach EU-Erweiterung, Frankfurt am Main (Fischer) 2004, p. 12, así como "Keine Angst vor dem Tilden Osten" y "25 X Europa". En: *Stern*, N.º. 19, 2004, pp. 50 y 54 respectivamente.

35 A modo de ejemplos de los diversos que pueden traerse a colación: la moneda de los nuevos Estados no es y por buen tiempo no será el euro; mientras que los habitantes de los viejos países miembros de la UE pueden viajar libremente de uno de ellos a otro, vale decir sin necesidad someterse a controles en la frontera, los de los nuevos para viajar a esos sí deben someterse a revisiones; la libre circulación de personas, capital, bienes y servicios, que son consideradas libertades básicas de la UE, conllevan fases de transición para los nuevos Estados miembros, particularmente respecto a la libre circulación de la mano de obra.

La esperanza de que la Constitución para Europa, aprobada de manera prácticamente paralela a la asociación de los 10 nuevos Estados, sea bisagra para solidificar al bloque de los 25 precisa de tiempo para mostrar frutos. Sería pecar de ingenuo descartar formas de disociación con efectos hasta seriamente negativos para el conjunto. Sin embargo, al considerar la trayectoria de unificación europea desde aquel ya lejano 23 de julio de 1952, cuando fue firmado el tratado para la conformación de la primera comunidad continental (la CECA), es más atinado pensar que el futuro proceso de afianzamiento de la Unión se dará con altibajos y a ritmo pausado. Integrada por viejas naciones con lenguas, culturas y tradiciones diferentes y profundamente arraigadas, Europa difícilmente, si acaso, llegará a conformar una nación. En este sentido me parece válida la frase acuñada por el historiador alemán Hermann Heimpel en sentido de que “el hecho de que existen naciones es, desde el punto de vista histórico, lo europeo de Europa”.³⁶

Los procesos de integración regional en el siglo XX en la América Latina no han sido tan afortunados como en Europa. Al menos cuatro factores han tenido decisiva incidencia al respecto:

- la falta de condiciones tan propicias como las que se dieron en el Viejo Continente en la fase inicial de la conformación de bloques.
- la fuerte injerencia estatal de carácter proteccionista durante más de tres décadas.
- marcadas formas de desigualdad económica y social en los Estados nacionales con los concomitantes crecientes índices de pobreza y marginalización.
- la reticencia de los países del subcontinente a abrir mano de derechos soberanos nacionales.

La profundización del proceso de integración latinoamericana más allá de la conformación de una zona de libre comercio sólo puede registrar verdaderos avances si se crean instituciones supranacionales que en áreas cada vez más amplias cuenten con potestades de decisión que otrora fueron de los Estados miembros. En el caso de la asociación más avanzada y promisoría que actualmente existe a nivel subcontinental, el MERCOSUR, ello significaría que la voluntad y el interés de la Argentina y del Brasil por materializar esta meta debería fortalecerse notoriamente. Probablemente es a este respecto que la Unión Europea constituye un verdadero ejemplo para el futuro de la integración latinoamericana.

36 Citado en Heinrich August Winkler. ¿Qué quiere decir identidad europea?. En: Kulturjournal, 1/04, p. 19.

Diálogo con el público

•Al Dr. Bieber quiero preguntarle de qué manera pueden influir, las corrientes autonómicas que están surgiendo actualmente en el país en los procesos de integración de los cuales Bolivia forma parte.

Dr. Bieber:

Yo considero que las autonomías son absolutamente correctas en la medida en que el Estado nacional tiene una brújula, y las considero peligrosas cuando no hay un norte, pues en ese caso pueden conducir a disgregaciones de consecuencias imprevisibles. En este segundo hipotético caso, podría ocurrir, por ejemplo, que las distintas regiones terminen virando por su situación geográfica hacia diferentes espacios exteriores. En cambio el problema no me parece tan grande si es que el país se consolida como unidad política.

•Le pido al Dr. Bieber nos diga en su concepto cuáles pueden ser las consecuencias del ingreso del país al ALCA y qué se puede hacer para revertir la perspectiva ideológicamente negativa que tienen ciertos sectores sociales en Bolivia en relación con este tema .

Dr. Bieber:

El ingreso al ALCA es un problema de expertos. Lo único que puedo decir es que cuando se entra al juego de la integración regional, de asociaciones de libre comercio, naturalmente que siempre hay ganadores y perdedores, no es un juego de suma cero. Los que tienen ventajas comparativas van a querer entrar al juego y con razón, y van a haber perdedores que van a tener que readecuar su aparato productivo.

Así funciona la economía, incluso las de tipo planificado. Cuando el alcalde de El Alto dice que vamos a crear tantos puestos de trabajos si adherimos al ALCA, se está refiriendo a los grupos que tendrán beneficios, lo que podría materializarse en superávits de la balanza comercial. Una pregunta que nos hacemos poco es cómo encauzar los superávits comerciales para mejorar la economía. Yo creo que el ALCA va a ser beneficioso porque va a arrojar superávits en la balanza comercial. Por cierto, los sectores que se oponen tienen un motivo económico. Y si, por el contrario, es ideológico, es algo perjudicial. Estos sectores no plantean una alternativa y sin embargo imponen su punto de vista sobre todo el país.

Enrique Urquidí (Presidente del Parlamento Andino):

Estoy plenamente de acuerdo en que si hay un hito importante en los años recientes es la caída del muro de Berlín, el colapso de la Unión Soviética y el fin de la Guerra Fría, porque marca un nuevo orden mundial con un sistema de una sola potencia, un sistema unipolar, económico, tecnológico y militar. Este hecho ha sido absolutamente determinante para acelerar el proceso de integración de la Unión Europea, que seguramente hubiera demorado mucho en tener una sola moneda y un banco central, y en haber planteado la constitución que hoy está siendo consultada en los países que forman la Unión europea.

Comparado con esto, el proceso de integración en América Latina demuestra que en los últimos 50 años ha tenido muy poco avance. El año pasado la Co-

munidad Andina de Naciones ha cumplido 35 años y su Parlamento, 25. Se trata de un largo periodo, con avances importantes pero muy insuficientes.

Por eso desde el Parlamento Andino hemos decidido dar un nuevo y vigoroso enfoque a la integración sudamericana. Hace un año se ha dado un primer paso político para constituir la Comunidad Sudamericana, en la ciudad de Cuzco, donde se han reunido los presidentes de América del sur. Y no vemos esta nueva posibilidad de unión como un organismo internacional más. Lo que proponemos desde el Parlamento es la creación de una gran nación de naciones, algo así como los Estados Unidos de Sudamérica. Una Sudamérica unida podría ser el país más extenso del planeta, con 17.5 millones de km., y con una población de 360 millones de habitantes. También sería uno de los cinco países con mayores reservas de petróleo, con la mayor reserva de minerales, de agua dulce, etc.

Esto parecerá un sueño demasiado ambicioso, podrá verse como irrealizable, pero yo les aseguro que si alguien en 1945, cuando terminaba la Segunda Guerra Mundial, decía que la paz de Europa pasaba por la reconciliación de los viejos enemigos, que habían luchado en cien guerras durante mil años, seguramente lo hubieran metido al manicomio por loco. Y sin embargo hoy la Unión Europea es una realidad política y económica.

La pregunta concreta que quiero hacer es cómo vería usted, Dr. Benz, la posibilidad de una tal unión política en una gran república federal de Sudamérica. Y me gustaría que se refiera en este aspecto al informe Zechini, que fue determinante para la Unión Europea. Esto debido a que en un reciente reunión con el presidente del

Parlamento europeo, Joseph Borel, le hemos pedido que el Parlamento europeo nos asista para crear dos comisiones: una económica y otra política, jurídica y constitucional, para ver qué ganamos o perdemos con esta idea, y si es posible o no. Algo similar a lo que tuvo Europa con el informe Zechini.

Dr. Benz:

Acerca de las perspectivas de una unión política de América Latina, quizá planteársela como una futura república sea demasiado ambicioso e impracticable desde la posición real actual. La experiencia europea tampoco tenía la intención de llegar a conformar un Estado europeo, sino que se desarrolló, y ésa es la principal experiencia y enseñanza para otras regiones, de modo regional y parcial. Los Estados individuales tienen que tener objetivos económicos concretos. Ésa es la manera de iniciar un proceso de integración supranacional. Creo que la integración no puede funcionar de otra manera.

La integración no puede tener el objetivo de construir un Estado nacional más grande. Por eso me parece que crear un Estado nacional de América Latina es un camino equivocado. En cambio pienso que una comunidad fuerte de los Estados individuales sí es más posible.

•Al inicio de su charla, Dr. Benz, citó lo que ha ocurrido entre Francia Y Alemania como un ejemplo de lo que se podría hacer entre Bolivia y Chile. Pero me parece que la situación es completamente diferente. Alsacia y Lorena eran regiones poco importantes. En nuestro caso es sumamente doloroso. Y me parece que estos problemas deben superarse antes de cualquier proceso de integración.

Dr. Benz:

Yo sólo soy un huésped en este lindo país, y por eso no quiero herir sensibilidades nacionales. Cuando hago la comparación entre la reconciliación de Francia y Alemania es porque hasta 1945 no se podía imaginar una contradicción mas grande entre dos países en los que tres generaciones habían estado en tres grandes guerras, que se habían hecho mucho daño uno al otro y se habían quitado provincias. En 1870 y en la primera y segunda guerra mundiales se habían matado mutuamente mucha gente. Yo he tomado esa relación de Francia y Alemania como un símbolo de cómo la enemistad más grande posible entre dos Estados se puede superar, y por eso me parece un milagro político que en un tiempo tan breve se haya dado la integración de estos dos Estados que son los motores de la unificación europea.

•Dr Benz: ¿cuál es su opinión sobre el incierto futuro de la Unión Europea de la que habló el Dr. Bieber? Porque muchos pensábamos que con la Unión Europea se podía haber creado un contrapeso al poder norteamericano.

Dr. Benz:

Es cierto que actualmente la Unión Europea vive tiempos difíciles, y es porque, si la Europa de los seis Estados de los años 50 era bastante fácil de administrar, en cambio ahora, los 25 Estados que desde el año pasado son miembros de la Unión son muy diferentes, tienen tradiciones distintas y en especial una situación económica muy distinta. Europa no ha llegado a su meta y todavía va a enfrentar muchos problemas, conflictos y crisis hasta que llegue a su meta. Pero otra posibilidad como ésta en el camino de la unificación no existe.

En relación al tipo de vínculo que existe entre Europa y Estados Unidos, yo no creo que Europa pueda ser un contrapeso al poder hegemónico de los Estados Unidos, porque es demasiado dependiente de este país. Pero de manera general, yo diría que es preferible tener como meta política ser parte de una comunidad como sociedad independiente que ser objeto de una política hegemónica.

•Me ha impresionado la descripción que ha hecho el Dr. Bieber de las diferentes condiciones bajo las que se han desarrollado los dos procesos de integración. Y la más importante me parece la percepción de enemigo que tenían los europeos respecto de las potencias mundiales; hecho que los lleva a una unión. Observando la realidad actual habría que preguntarse qué percepción tienen los Estados Unidos de nosotros, cuándo nos vamos a convertir para ellos en el eje del mal.

Dr. Bieber:

Pienso que es una cosa muy diferente hablar contra los norteamericanos y otra el comportamiento general de los latinoamericanos respecto de este país. Por eso todos los vuelos que parten de América Latina hacia Estados Unidos están repletos de gente. La percepción del latinoamericano respecto de los Estados Unidos es esquizofrénica: los ataca y denuncia, pero no hay cosa que le encante más que hacer un shopping en Miami. Ésa es una diferencia muy grande con la percepción que tenía el europeo central de 1945 o 1950 respecto de la Unión Soviética. Una cosa es protestar y otra pasear en Miami. Disculpen que, por la falta de tiempo, mi respuesta no sea más académica.