



La integración latinoamericana hoy

PABLO ANDRADE ANDRADE

La integración latinoamericana es una constante en la región que, aunque es un horizonte que busca un diálogo común, siempre está sometida a los imperativos que asiduamente operan como otros factores de cambio en los diversos Estados. Pablo Andrade Andrade, profesor del Área de Estudios Sociales y Globales de la UASB-E y coordinador de la Cátedra de Integración Germánico Salgado, reflexiona en este artículo sobre los cambios y las amenazas que determinan la integración continental en la actualidad.



Desde la década de los años sesenta del siglo XX, los gobiernos latinoamericanos han creado, mantenido y modificado un amplio conjunto de instituciones formales que buscan integrar a las economías de la región. Casi un cuarto de siglo después, el objetivo central de ese esfuerzo sigue siendo el mismo: poner el comercio internacional al servicio de las economías y sociedades latinoamericanas. De igual manera, los instrumentos creados para lograr ese propósito siguen siendo los de hace setenta y cuatro años; a saber, por un lado, marcos regulatorios y, por otro, agencias —organizaciones— encargadas de hacer cumplir esas regulaciones.

Lo que he descrito brevemente en el párrafo anterior puede parecerle anodino al lector; sin embargo, debería sorprenderlo. En ese cuarto de siglo, la integración aparece como una constante en una región que ha experimentado cambios dramáticos.

En 1960, cuando se crearon la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Mercado Común Centroamericano (MCCA), pocos países latinoamericanos podían ser considerados democracias. En la década de los setenta, los Estados miembros del Pacto Andino —hoy Comunidad Andina (CAN)— estaban en su mayoría —tres de cinco— gobernados por dictaduras militares. El número pudo haber sido mayor si Venezuela no se hubiese adherido en 1973 y Chile se hubiera mantenido como miembro luego de 1976. Treinta años más tarde, en 1990, con la elección del primer gobierno democrático chileno, culminó el ciclo de transición hacia la democracia en América del Sur que Ecuador había iniciado en 1979. Otro elemento que seguramente no le ha pasado desapercibido al lector es que, junto con la democratización, los mandatarios de esa década trataron, sin mayor éxito, de construir un modelo de desarrollo gobernado por el mercado. En la mayoría de los casos, las fuerzas de la globalización volvieron fútiles esas voluntades. Finalmente, la democratización limitada y la transformación económica guiada por los sectores empresariales latinoamericanos y los intereses

“La democratización limitada y la transformación económica guiada por los sectores empresariales latinoamericanos y los intereses transnacionales terminaron creando las sociedades desiguales, fracturadas y violentas en las que actualmente vivimos.”

transnacionales terminaron creando las sociedades desiguales, fracturadas y violentas en las que actualmente vivimos.

Sin embargo, la integración latinoamericana sigue ahí, con independencia de regímenes políticos, gobiernos, modelos de desarrollo más o menos fracasados y sociedades turbulentas, con pocos cambios a pesar de la proliferación de regulaciones de comercio y de organizaciones en los años noventa del siglo anterior y las primeras dos décadas del presente.

El lector podría interpretar cínicamente el fenómeno. Desde esta perspectiva, vería a la integración latinoamericana como una pieza de museo que bien podría incorporarse a algún gabinete de curiosidades, de esos con que los victorianos ingleses gustaban entretenerse. Alternativamente, esa rareza le parecería a mi imaginario personaje como una de las pocas políticas de Estado que pueden señalarse —con los dedos de una mano— en la región.

La UASB-E le encargó a la Cátedra de Integración Germánico Salgado convocar a una conferencia en la que los involucrados volvieran a mirar con curiosidad a la integración latinoamericana tal y como está hoy. Las reflexiones que expongo a continuación son el resultado de las conversaciones que mantuvimos el 22 y 23 de julio de 2024 en la conferencia «La integración latinoamericana hoy: Desarrollo, comercio internacional, seguridad y mitigación del cambio climático».

Cabe aclarar que los últimos dos temas son aspectos que solo muy recientemente han sido incorporados en la agenda de los Organismos de Integración Latinoamericanos (OIL). En primer lugar expondré lo que yo considero

un «diagnóstico» de la integración económica regional latinoamericana como caja de herramientas para el desarrollo económico de la región en su conjunto y para los países individualmente. Esa primera sección puede verse como una evaluación de lo que llamaré el objetivo central de la integración, a saber: poner el comercio internacional al servicio de las economías y sociedades latinoamericanas. Confío en que al final de esa sección mis interlocutores podrán, además, apreciar en contexto los desafíos que implica el haber incorporado a la agenda de la integración latinoamericana la seguridad y el cambio climático.

EL DESAFÍO DE LA PRODUCTIVIDAD

Desde hace al menos cinco años, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha estado advirtiendo sobre un gran reto en nuestra región. Las economías latinoamericanas están atrapadas en lo que se conoce como *la trampa del ingreso medio*. Esto significa que no pueden seguir compitiendo en el mercado mundial de productos comunes —como alimentos, ropa y automóviles—, usando mano de obra barata. Hay dos razones para esto:

1. La mano de obra poco calificada, aunque abundante en nuestros países, es más cara aquí que en Asia o África.
2. Las empresas latinoamericanas no son tan productivas como las de los países ricos o de ingreso medio, como China, Indonesia, Malasia, India e incluso medio-bajo, como Bangladesh.

Si América Latina se queda en esta situación por más tiempo, su capacidad para seguir desarrollándose se verá afectada. Esto hará que no podamos enfrentar problemas como la creciente desigualdad, la fragmentación de nuestras sociedades y los efectos del cambio climático.

La CEPAL ha vuelto a sugerir que la solución está en aumentar nuestra productividad para competir mejor con otros países. Esta idea no es nueva, pero es más difícil de lograr hoy en día porque la economía mundial contemporá-

“

Las economías latinoamericanas están atrapadas en lo que se conoce como *la trampa del ingreso medio*. Esto significa que no pueden seguir compitiendo en el mercado mundial de productos comunes —como alimentos, ropa y automóviles—, usando mano de obra barata.”

nea es más compleja y menos predecible que en el siglo anterior. En resumen, necesitamos agregar más valor a nuestras exportaciones y crear nuevos productos, algo que es tan complicado como tratar de volar un avión mientras lo construimos.

El propósito de la integración económica en nuestra región siempre ha sido crear herramientas que funcionen en todas nuestras economías, para que lo que ganemos vendiendo productos en el extranjero nos ayude a seguir creciendo y a conquistar nuevos mercados. Esto no solo debería aumentar el comercio entre nuestros países, sino también hacer que nuestras empresas sean más competitivas a nivel mundial.

Sin embargo, las organizaciones internacionales que estudian estos esfuerzos dicen que el comercio dentro de nuestra región está muy por debajo de su potencial. Algunos expertos sugieren que no basta con solo mirar el comercio regional. Los éxitos pueden encontrarse en la cooperación entre gobiernos en temas más específicos, como simplificar los trámites aduaneros, gestionar recursos hídricos comunes y mejorar la infraestructura de comunicaciones. Estas áreas han mostrado mucho progreso en los últimos veinte años.

El peligro de enfocarse solo en estos éxitos es que podríamos descuidar otros esfuerzos donde aún hay mucho por mejorar para impulsar nuestro desarrollo económico. ¿Cómo pueden los organismos latinoamericanos de integración asistir a escalar los pequeños éxitos sin descuidar los grandes desafíos?



En primer lugar, los organismos de integración en América Latina, con su enfoque en el comercio internacional, están estratégicamente posicionados para promover una nueva perspectiva del desarrollo en la agenda de los gobiernos de la región. En efecto, varios panelistas de la conferencia señalaron que el comercio entre los países de la región ha impulsado el cambio productivo en el pasado. Las políticas industriales adoptadas en los marcos regulatorios de la integración latinoamericana han creado encadenamientos productivos entre compañías de la zona, aumentando significativamente la productividad. Sin embargo, en las últimas décadas, el hecho de que las compañías latinoamericanas más competitivas en el comercio global estén especializadas en la elaboración de alimentos u otros bienes primarios (petróleo, gas, minerales, etc.) ha limitado el potencial del comercio internacional para fomentar el desarrollo de los países de la región.

En segundo lugar, los OIL pueden ir más allá de los gobiernos y proponer políticas que aborden los grandes desafíos actuales. Este rol es crucial en un momento en que el sistema económico mundial no puede sostenerse sin que los gobiernos adopten políticas industriales adecuadas. El reto no es solo adoptar estas políticas, sino elegir las más adecuadas, como recientemente señaló el Instituto para la Innovación y el Objetivo Público.

El comercio internacional moderno solo puede impulsar el desarrollo económico si los Estados y las empresas adquieren las habilidades necesarias para promover el crecimiento económico, lo cual no ocurre automáticamente. Los gobiernos deben facilitar que las grandes empresas adopten, adapten o creen nuevas tecnologías. Pero también es crucial que apoyen a las pequeñas y medianas empresas, que representan a la mayoría en América Latina, para evitar que pierdan competitividad, quiebren y aumenten la informalidad y el desempleo. Aunque los gobiernos tienen la responsabilidad de promover estas políticas, muchas veces no lo hacen debido a la falta de capacidad para coordinarse internamente entre ministerios y con el sector privado. Ambas capacidades pueden, sin embargo, desarrollarse apoyando a y siendo asistidos por los organismos de integración.

Sorprendentemente, las habilidades que los gobiernos latinoamericanos han desarrollado para negociar acuerdos bilaterales de libre comercio —en particular coordinación entre ministerios y con las asociaciones de empresarios privados— no han buscado o logrado transferirlas al nivel regional realmente existente, esto es, a organizaciones como la CAN, ALADI y MERCOSUR. A pesar de ello, una cooperación estrecha entre gobiernos, mediada por las instituciones y agencias de integración, luce como un mecanismo prometedor para ampliar los



“ Los gobiernos deben facilitar que las grandes empresas adopten, adapten o creen nuevas tecnologías. Pero también es crucial que apoyen a las pequeñas y medianas empresas, que representan a la mayoría en América Latina, para evitar que pierdan competitividad, quiebren y aumenten la informalidad y el desempleo. ”

impactos de los aprendizajes nacionales y conducirlos a fomentar un desarrollo más integrado y sostenible en la región.

Empero, el desafío de la productividad, en sí mismo difícil de aprehender y lograr, se vuelve tanto más enredado cuando los OIL asumen nuevas tareas para las cuales carecen no solo de experiencia institucional acumulada, sino también de la autonomía organizacional para acogerlas. Dos de esas nuevas ocupaciones destacan por su complejidad.

LA VIOLENCIA CRIMINAL Y EL CAMBIO CLIMÁTICO

Hay dos vías por las cuales la violencia criminal se ha generalizado en América Latina. La primera es económica; la segunda, política.

El desarrollo basado en la explotación de la abundancia de la mano de obra poco calificada no solo ha llegado a su límite, sino que ha creado su peor enemigo interno. En efecto, a medida que se reduce el sector formal de la economía, también aumenta el número de personas que, para sobrevivir, se ven forzadas a involucrarse en actividades económicas informales. Estas últimas abarcan un amplio espectro que en el extremo bordean el crimen y que, cada vez con más frecuencia, son reguladas por actores no estatales organizados. Aún más, estos últimos también imponen costos directos e indirectos a las compañías —pequeñas y medianas en particular— que siguen operando en el sector formal de la economía.

Las organizaciones criminales no emergen, sin embargo, en un vacío político. De hecho, son creadas políticamente, por un lado, porque la actividad más lucrativa en la que esos grupos pueden incursionar es la producción y exportación de cocaína y fentanilo, la cual está prohibida internacionalmente. Además, en general, esas actividades solo pueden desarrollarse en

el contexto de las decisiones de los gobiernos para limitar el poder de los actores ilegales; por ejemplo, impidiendo que estos incursionen en otras actividades criminales como asesinatos selectivos o extorsión. Finalmente, porque una política gubernamental, cada vez más generalizada en la región, como el encarcelamiento masivo de líderes y miembros de esas organizaciones, normalmente las fortalece —un efecto que los gobiernos y agentes estatales de la región no saben cómo manejar—.

A la luz de mi exposición anterior, podría pensarse que las organizaciones de integración no pueden afectar sino el primer canal de transmisión de la violencia, y esto solo marginalmente. De hecho, bien podría suceder que algunos logros de la integración económica impulsen, inintencionalmente, las ganancias que obtienen las organizaciones criminales. Por ejemplo, las mayores facilidades en el transporte terrestre de mercancías a través de Centroamérica o la apertura de un masivo puerto para el comercio regional con China en Perú simplifican el movimiento de todo tipo de productos, no solo los de origen legal.

Lo mismo ocurre con los efectos del cambio climático. La principal meta económica impulsada por los países en desarrollo, y también por los gobiernos latinoamericanos, es la descarbonización de la producción. Este objetivo requiere una significativa transformación energética y tecnológica. No obstante, sin las políticas adecuadas, esos cambios pueden no solo aumentar el desempleo, sino también generar conflictos sociales que resulten difíciles de manejar para los gobiernos, y que las organizaciones criminales podrían aprovechar fácilmente. El ejemplo más obvio es la minería ilegal.

Es difícil imaginar que la influencia potencial de los OIL en los gobiernos para adoptar políticas de mitigación del cambio climático pueda ser efectivamente aplicada. Consideremos a los Estados miembros de la CAN; todos ellos, junto con Brasil, comparten la responsabilidad sobre la Amazonía. Sin embargo, ni de manera individual ni en conjunto han logrado detener la deforestación en niveles comparables a los esfuerzos de Brasil. Simplemente,

“

Las organizaciones criminales no emergen, sin embargo, en un vacío político. De hecho, son creadas políticamente. ”



las economías políticas de los países andinos carecen del rango de opciones abiertas a los gobernantes brasileños, y las instituciones y agencias de la CAN tampoco logran ampliarlo.

MÁS ALLÁ DE LOS DESAFÍOS: LAS OPORTUNIDADES COMUNES

A pesar de los numerosos desafíos históricos y actuales, la integración económica latinoamericana ofrece una vía esperanzadora hacia un desarrollo más equitativo y sostenible. Aunque la región ha experimentado cambios políticos dramáticos, la constancia de los esfuerzos de integración sugiere una capacidad notable para adaptarse y persistir.

Aprovechar la experiencia acumulada en cooperación regional y enfocarse en políticas industriales adecuadas puede transformar las economías de la región. Los organismos de integración latinoamericanos tienen el potencial de desempeñar un papel clave en la promoción de estas políticas, facilitando el crecimiento y la productividad. La violencia criminal y los efectos del cambio climático presentan desafíos significativos, que para ser enfrentados requieren de una integración más profunda y coordinada entre los aparatos estatales de la región.

Para que esos efectos benéficos ocurran, no basta con el compromiso de los gobiernos con la integración. Es necesario tomar en cuenta que el legado institucional incluye limitaciones muy fuertes. Al mismo tiempo, es preciso reconocer que los actuales organismos de integración pueden ser el lugar donde se desarrolle un nuevo tipo de conocimiento y se fomente la experimentación económica y política.

“ Consideremos a los Estados miembros de la CAN; todos ellos, junto con Brasil, comparten la responsabilidad sobre la Amazonía. Sin embargo, ni de manera individual ni en conjunto han logrado detener la deforestación en niveles comparables a los esfuerzos de Brasil.

”

