

El contenido de esta obra es una contribución del autor al repositorio digital de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, por tanto el autor tiene exclusiva responsabilidad sobre el mismo y no necesariamente refleja los puntos de vista de la UASB.

Este trabajo se almacena bajo una licencia de distribución no exclusiva otorgada por el autor al repositorio, y con licencia Creative Commons – Reconocimiento de créditos-No comercial-Sin obras derivadas 4.0 Ecuador



La integración regional en Sudamérica: entre el diseño y la realidad

Francisco Pareja Cucalón

Diciembre 2017

La integración regional en Sudamérica: entre el diseño y la realidad¹

Francisco Pareja Cucalón*

*Economista (Universidad Católica de Chile) y Magister en Estudios del Desarrollo (University of Sussex). Ex Funcionario Internacional de la Junta del Acuerdo de Cartagena, Secretaría General de la Comunidad Andina y Secretaría Permanente del Sistema Económico de América Latina y el Caribe (SELA). Docente e investigador del Área de Estudios Sociales y Globales y coordinador de la Cátedra de Integración Regional Germánico Salgado, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

Resumen

El empeño de unidad tiene una larga historia en América Latina y es un componente fundamental de la cultura popular de la región. Sin embargo, los logros del proceso de integración regional han sido decepcionantes, al menos en Sudamérica, si se los compara con los objetivos propuestos y con la retórica imperante. En el artículo se argumenta que un factor determinante de esta realidad ha sido y continúa siendo la disyuntiva no resuelta entre dos visiones sobre el desarrollo: la que busca un desenvolvimiento autónomo y la que propone al mercado mundial como centro de gravedad. La reiterada oscilación pendular entre las dos alternativas, producto de una incapacidad congénita para articular políticas de Estado, ayuda a comprender el porqué de la actual situación de confusión con pronóstico reservado del proceso sudamericano de integración.

Palabras clave

América Latina; Sudamérica; integración sudamericana.

¹ Versión original del artículo traducido al ruso y publicado en el libro-monografía cuyo título en idioma inglés es *Regional integration of the states of Eurasia and Latin America: public law and private law aspects*. 2016. Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation. Moscow.

Introducción

El presente artículo ha sido escrito bajo el influjo de dos circunstancias que se complementan. La primera es la consideración de que está destinado a la lectura por parte de un público no familiarizado necesariamente con las peculiaridades de la realidad latinoamericana. La segunda es que el proceso de integración de la región es confuso y difícil de descifrar incluso para un latinoamericano. Eso trae consigo un doble desafío: el de desentrañar la enredada evolución del proceso latinoamericano de integración regional y el de presentar una narración coherente y comprensible del mismo.

Por las circunstancias anotadas es oportuno presentar de manera preliminar algunas enunciaciones generales sobre el proceso latinoamericano de integración. Sin embargo, la atención del trabajo estará enfocada fundamentalmente en el subcontinente sudamericano. Justifica esta parcialidad la percepción que se tiene en América del Sur de que, con la suscripción del TLCAN², México abandonó a la región³, y de que las preocupaciones de los países de América Central y del Caribe son más cercanas a los Estados Unidos que a los países sudamericanos (Portales: 46).

En primer lugar es preciso tener presente que la discontinuidad de los procesos políticos es una conspicua característica de la realidad latinoamericana. Seguramente reflejo de la todavía débil cohesión de las sociedades nacionales, las políticas públicas rara vez sobreviven a un cambio de gobierno. La virtual ausencia de políticas de Estado, hojas de ruta de

² Tratado de Libre Comercio de América del Norte suscrito en 1992 por los Estados Unidos, Canadá y México.

³ La Alianza del Pacífico en vigor a partir de 2015 en que México participa con tres naciones sudamericanas (Colombia, Chile y Perú), ¿debe interpretarse como un esquema de integración con países sudamericanos o como un acuerdo entre las economías más abiertas de la región para acelerar su inserción en el Asia-Pacífico?

mediano y largo plazo que comprometen la voluntad y las energías de la sociedad hasta producir resultados tangibles, es un mal endémico de los países de la región. Esta intermitencia de estrategias y de políticas ha impregnado a la integración regional como lo ha hecho, en general, a las políticas de desarrollo.

Este primer rasgo distintivo de la realidad latinoamericana seguramente ha incidido, y esta constituye una segunda enunciación, en el endeble posicionamiento de la integración regional en las estrategias y políticas de desarrollo de los Estados latinoamericanos. Sin duda son varios los factores que explican ese débil posicionamiento, pero la dificultad para establecer políticas de Estado debe contarse entre ellos por la razón evidente de que la integración supranacional es un proceso de largo plazo que demanda estabilidad de propósito y continuidad de políticas. A este respecto contrasta la experiencia latinoamericana tanto con la realidad europea como con la retórica integracionista que usualmente permea el discurso político en América Latina.

Un tercer elemento que es también oportuno enunciar en estas consideraciones introductorias se refiere a la influencia externa sobre la integración latinoamericana. Como se expondrá con mayor detalle en la siguiente sección de este artículo, a mediados del siglo XX, en momentos en que la CEPAL⁴ formulaba su propuesta de un mercado regional latinoamericano, paralelamente se hicieron presentes influencias contrastantes del GATT⁵ y del gobierno de los Estados Unidos. Junto con el impacto ocasionado por la suscripción del Tratado de Roma que impulsó el proceso europeo de integración, estas influencias externas contribuyeron a

⁴ Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas.

⁵ Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio por sus siglas en inglés, suscrito en 1948.

encasillar y maniatar tempranamente a la integración latinoamericana en fórmulas que a la postre resultaron inadecuadas para la realidad de la región (Salgado 1979: 87). Los factores enunciados ayudan a comprender el porqué de la zigzagueante evolución del proceso latinoamericano de integración y de la situación de confusión en que se encuentra actualmente. Discontinuidad de políticas, débil posicionamiento real de la integración y la influencia de fórmulas inadecuadas han contribuido, entre otras circunstancias, a enredar su desenvolvimiento y a suscitar su virtual estancamiento de hoy, pleno de incertidumbres y visiones contrarias cuyo desenlace es de difícil prognosis. El propósito del presente trabajo es intentar aclarar el itinerario seguido por la integración regional en Sudamérica para, a partir de ahí, justipreciar sus principales logros pero, asimismo, destacar las ambigüedades y los dilemas que entorpecen su avance.

Una primera sección reseña la evolución del anhelo latinoamericano de unidad e integración hasta la década de 1980, hito temporal importante por representar un punto de inflexión a partir del cual se debilita, hasta muy recientemente, la influencia del pensamiento y de la política desarrollistas en América Latina.

Una segunda sección examina la etapa que se hace presente a partir de la crisis de la deuda externa latinoamericana y que se tradujo en políticas de ajuste y apertura económica que, más allá de las razones técnicas esgrimidas a la sazón para su puesta en vigor, significaron la consolidación de preceptos liberales contrarios a la ideología desarrollista prevaleciente hasta esas fechas. Ese momento representó también un giro en las ideas y en las políticas referidas a la integración con resonancias que persisten en la actualidad.

Finalmente una tercera sección sugiere que el dilema central de la integración en Sudamérica es cómo concertar una vía que suponga

salvaguardar el derecho de la región a un desarrollo autónomo sin soslayar la apertura comercial y financiera que impone la acelerada mundialización actual.

La integración latinoamericana: una historia de avances y frustraciones

1. El anhelo de unión política

El empeño por evitar la atomización política de Hispanoamérica como consecuencia de su proceso de independencia tiene antecedentes en los intentos frustrados de la propia Corona española por crear monarquías satélites asentadas en un número limitado de circunscripciones territoriales (Salgado 1987: 10). La aversión a la fragmentación también fue un poderoso impulso de los numerosos intentos de las dos grandes figuras de la independencia sudamericana por unir a las nuevas repúblicas. San Martín intentó, sin éxito, estructurar una confederación integrada por el antiguo Virreinato del Río de la Plata⁶ más Chile y Perú, mientras que Bolívar pretendió crear, primero, la Confederación Andina con Colombia⁷, Ecuador, Venezuela, Perú y Bolivia y, más tarde, la Gran Colombia⁸ que al fin se disolvió en 1830.

Fue también Bolívar quien convocó al Congreso Anfictiónico de 1826 con la intención de forjar una alianza continental que condujera, a la postre,

⁶ Constituido por las actuales naciones de Argentina, Bolivia, Paraguay y Uruguay.

⁷ Que comprendía, en ese entonces, también a la actual Panamá.

⁸ Colombia, Ecuador y Venezuela.

a la constitución de una federación hispanoamericana de repúblicas independientes

En las primeras décadas del siglo XIX se llevaron a cabo similares intentos, igualmente frustrados, de evitar el fraccionamiento en Centro América. En 1824 las ex colonias centroamericanas que formaban parte de la Capitanía General de Guatemala constituyeron la República Federal de Centro América que, tras dos guerras civiles, se disolvió en 1839 dando lugar a las actuales cinco repúblicas de Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica.

Tampoco debe olvidarse que, tras un largo conflicto de casi veinte años (1808-1826) que culminó en la independencia, hubo varios intentos de reconquista por parte de España⁹, así como la intervención de otras potencias europeas¹⁰ y de los Estados Unidos; México perdería algo más de la mitad de su territorio en la guerra de 1846-1848 con su vecino del norte.

De esta primera experiencia latinoamericana provienen dos *leitmotiv* con innegable incidencia actual que interesa resaltar. El primero es un anhelo de unidad latinoamericana con profunda raíz histórica y cultural que, como hemos señalado, se evidencia al menos desde los años postreros de la Colonia, está presente durante las luchas por la independencia y se revitaliza en las décadas posteriores a pesar del fraccionamiento político muchas veces fratricida que les sucedió. Ese anhelo, aunque con frecuencia reducido a retórica intrascendente, forma actualmente parte de la cultura popular, es componente fundamental de la idiosincrasia latinoamericana y constituye un capital que continúa abonando en favor de la integración regional.

⁹ Recién en 1836 las Cortes de España renunciaron a sus posesiones en América, aunque Cuba logró su independencia apenas en 1898.

¹⁰ La más conocida de las cuales es la imposición a México de Maximiliano de Habsburgo como emperador en 1864.

Un segundo *leitmotiv*, fruto de la experiencia histórica de la región, es el propósito defensivo atribuido a la unión regional. La raíz histórica de este carácter ha sido referida en líneas anteriores y su exteriorización permanece, aunque su razón de ser haya variado tras consolidarse la independencia política de las naciones latinoamericanas. Como se verá en el apartado siguiente la integración económica postulada a partir de mediados del siglo XX parte, al menos en su raíz *cepalina*, de la concepción centro-periferia de la economía mundial que supone una relación asimétrica y hasta conflictiva con los países industrializados que reclama grados de desacoplamiento y autonomía para lograr el desarrollo.

2. Integración económica para el desarrollo

A partir de finales de la década de 1940 y durante la siguiente renace en América Latina el interés por la unión regional, aunque esta vez el énfasis estará puesto sobre la integración económica. En esta segunda fase se contraponen por primera vez las dos grandes corrientes que continúan incidiendo en su evolución: la concepción desarrollista y autonomista del desarrollo representada inicialmente por el pensamiento económico de la CEPAL, y la ideología liberal o librecambista, engarzada con intereses empresariales de dentro y fuera de la región y fuertemente promocionada por las instituciones económicas internacionales originadas en los acuerdos de Bretton Woods de 1944 y por el gobierno de los Estados Unidos. La contraposición de estas dos corrientes, palpablemente presente por primera vez durante el complejo proceso de negociaciones que culminó con el

establecimiento de la ALALC¹¹, ha contribuido a definir las características, los avances y también las limitaciones del regionalismo latinoamericano.

Al momento de constituirse la CEPAL a fines de 1948 cuatro países de la región, Argentina, Brasil, Chile y México y, en menor medida, Colombia, habían avanzado en un proceso de industrialización de, fundamentalmente, bienes de consumo (Wionczek: 59). Esta primera fase de industrialización *fácil* pronto se encontró con los límites impuestos por mercados de tamaño insuficiente para sustentar la producción industrial de bienes intermedios y de capital, siguiente fase ineludible de la industrialización, así como por la creciente dependencia de importaciones para alimentar a la industria instalada y a su crecimiento. A ello hay que añadir la dificultad para obtener las divisas requeridas a través de sus exportaciones tradicionales de bienes primarios¹², consecuencia, a la vez, de su condición de economías periféricas¹³.

La CEPAL, bajo el liderazgo intelectual de Raúl Prebisch, primero consultor del organismo y luego su Secretario Ejecutivo a partir de 1950, sistematizó teóricamente los empeños de industrialización de América Latina con base en la experiencia de los países pioneros del proceso, pero anticipando a la vez lo que habría de ser el derrotero de los demás de no mediar políticas públicas explícitamente destinadas a salvar los obstáculos generados por su condición periférica y la estrechez de sus mercados. De esta

¹¹ Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, establecida mediante el Tratado de Montevideo de 1960 suscrito por los países sudamericanos (con excepción de Guyana y Surinam) y México.

¹² Es lo que la CEPAL denominó “brecha externa” que, junto con la “brecha interna” (insuficiencia de ahorro nacional para sustentar la inversión productiva), obstaculizaría el crecimiento económico y el desarrollo de los países latinoamericanos.

¹³ “[U]n patrón específico de inserción en la economía mundial como [...] productora de bienes y servicios con una demanda internacional poco dinámica, importadora de bienes y servicios con una demanda interna en rápida expansión y asimiladora de patrones de consumo y tecnologías adecuadas para el centro pero con frecuencia inadecuadas para la disponibilidad de recursos y el nivel de ingreso de la periferia.” (Bielschowsky: 15).

sistematización conceptual, y del mandato de la CEPAL como organismo de Naciones Unidas responsable de promover el desarrollo, proviene la propuesta de una estrategia basada en la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) para impulsar el desarrollo de la región¹⁴.

Son tres los elementos de la estrategia ISI que interesa destacar para los propósitos de esta exposición. El primero era el imperativo de integrar los mercados nacionales para superar las limitaciones impuestas por su dimensión individual, insuficiente para generar las economías de escala que viabilizarían la producción de bienes intermedios y de capital¹⁵. Un segundo elemento era la necesidad de proteger temporalmente de la competencia externa a las nuevas industrias mediante una tarifa arancelaria suficiente para generar un *margen de preferencia* por los productos nacionales. El tercero era propiciar, mediante la integración de mercados, crecientes niveles de exportación de bienes industriales entre los países de la región generando, de esa manera, una progresiva interdependencia productiva entre ellos. Se pretendía también contribuir a sortear las limitaciones impuestas a la industrialización por la escasez de divisas¹⁶ y contribuir a desarrollar una capacidad exportadora de bienes industriales que más adelante debía dirigirse también al resto del mundo.

De la exposición anterior se colige claramente que, en la concepción de la CEPAL, la integración de la región era entendida fundamentalmente

¹⁴ La industrialización conlleva la incorporación de progreso técnico y capacidad de gestión, más allá de lo que sería posible mediante el desarrollo de otros sectores de la producción.

¹⁵ Es importante enfatizar que la integración regional era, en la visión de la CEPAL, apenas una de las condiciones necesarias para ampliar los mercados y posibilitar el desarrollo, pues también llamó la atención sobre la necesidad de redistribuir el ingreso nacional. Esta recomendación de política encontraría, sin embargo, aún más dificultades y oposiciones que la de promover la integración regional. Como es de sobra conocido, América Latina es una de las regiones socialmente más desiguales del planeta.

¹⁶ La *brecha externa* a la que antes se hizo referencia.

como un medio para superar su condición de periferia del sistema capitalista global y para su desarrollo económico a través de la industrialización.

Es oportuno resaltar tres importantes corolarios de la propuesta de la CEPAL, desestimados o deformados durante el proceso de negociación que condujo al establecimiento de la ALALC¹⁷.

Lo primero que hay que destacar es el pragmatismo de la propuesta *cepalina*, pues ésta planteó la constitución de una *zona preferencial de comercio* (ZPC) como primer paso estratégico y experimental hacia el establecimiento de un futuro mercado común latinoamericano. La ZPC debía abarcar a toda América Latina, lo cual suponía la aplicación general del principio de *nación más favorecida* (NMF)¹⁸. No obstante, consciente de las enormes asimetrías entre los países de la región, sugería también un trato diferente según el nivel de desarrollo de los países que entrañaría concesiones especiales, excepciones y cláusulas de salvaguardia para los países de desarrollo incipiente. Este énfasis en la flexibilidad, si bien suponía engorrosas negociaciones, tenía la virtud de posibilitar a todos los países latinoamericanos su participación en la ZPC (Salgado 1979: 89-90).

Un segundo corolario que interesa destacar es la consideración de que el establecimiento de las nuevas industrias, atraídas por las perspectivas del mercado ampliado, requeriría algún grado de planificación que evitara la concentración del desarrollo industrial en las zonas más adelantadas (Wionczek: 85). Esta consideración era coherente con las críticas al mecanismo del mercado y con la creación de sistemas nacionales de

¹⁷ Para el breve recuento que sigue nos hemos basado fundamentalmente en Salgado 1979 y en Wionczek.

¹⁸ Principio vigente en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) según el cual ningún miembro de la OMC puede conceder a otro miembro un trato favorable sin concedérselo a todos los demás. Las excepciones a este principio contempladas en el artículo XXIV del GATT permiten la concesión de privilegios a miembros de una ZLC o una unión aduanera sin extenderlas a los demás miembros de la OMC.

planificación que durante los años 50 comenzaban a propagarse en América Latina (Salgado 1979: 98).

El tercer corolario que conviene resaltar, consecuencia del anterior, es la recomendación de contar con un órgano técnico de la integración de carácter comunitario y con atribuciones reguladoras y de planificación. Primó, sin embargo, la opinión de que “nuestros países [no están] preparados para establecer [...] una autoridad ejecutiva del mercado regional” (Salgado 1979: 100-101, citando al grupo de trabajo del mercado regional). Esta renuencia de los estados latinoamericanos a compartir soberanía ha sido una de las grandes limitantes del proyecto latinoamericano de integración.

3. Ortodoxia e influencia externa

Las negociaciones para el establecimiento de un mercado regional latinoamericano culminaron en 1960 con la firma del Tratado de Montevideo que creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio – ALALC. Este producto final difiere sustancialmente de lo propuesto por la CEPAL y se acerca más a las tesis ortodoxas por entonces en boga sobre la integración económica y sobre el funcionamiento de la actividad económica en general.

Lo más importante es que fue desechada la proposición *cepalina* de establecer una ZPC al optarse por la constitución de una zona de libre comercio (ZLC), tesis más acorde con lo que prescribía, y prescribe aún, la teoría ortodoxa de la *unión aduanera* como primera etapa de un proceso lineal cuya culminación habría de ser la unión económica completa. Incidieron en esta opción la para entonces reciente suscripción del GATT en 1948 y la presión de los Estados Unidos para posicionar mundialmente la

libertad de comercio como una de las bases fundamentales del ordenamiento económico mundial de la segunda posguerra.

El abandono del pragmatismo propugnado por la CEPAL fue acompañado con la ausencia de cualquier instrumento práctico de programación para la instalación de las industrias de integración que permitiese prevenir su concentración en los países y zonas más desarrollados de la región. La decisión de descartar de plano elementos de una programación industrial comunitaria obedeció tanto al decisivo ascendiente de la ideología liberal que representaba el GATT y la presión norteamericana por sujetarse a sus preceptos, como a intereses concretos de las empresas de los países más grandes de la región y, posiblemente también, de empresas internacionales que resentían posibles interferencias a su libertad de establecimiento y actividad en el mercado ampliado (Salgado 1979: 99).

También fue desechada, como ya fue mencionado, la idea de contar con alguna instancia de alcance comunitario que permitiera encauzar el proceso de integración y salvaguardar el interés del conjunto de los países. Una importante consecuencia de ello fue prescindir de cualquier mecanismo que permitiera contrarrestar el poder negociador de las economías mayores en el proceso de liberación comercial recíproca.

Con estas dos omisiones se renunció en la práctica a contar con los instrumentos necesarios para garantizar una participación equilibrada de todos los países latinoamericanos, especialmente de los más débiles económicamente, en los beneficios de la integración¹⁹. Quedó así sembrada desde un inicio la semilla de la insatisfacción de los países latinoamericanos

¹⁹ El único mecanismo incorporado en la ALALC para promover industrias de la integración fue el de los acuerdos de complementación con una desgravación superior al promedio como principal instrumento (Salgado 1979: 91).

económicamente más pequeños y de desarrollo intermedio (o de mercado insuficiente). Una primera consecuencia importante de estas omisiones fue la decisión de los países centroamericanos de constituir su propio esquema de integración, más afín con la preocupación de la CEPAL de atender a la realidad de los países pequeños que con el modelo ALALC.

En conclusión, pues, la conjunción del predominio de ideas de libertad de mercado, la teoría ortodoxa de la unión aduanera y su manifestación en el articulado del GATT, particularmente en su artículo XXIV²⁰, así como los intereses de los países mayores de la región y de sus empresas y la fuerte presión del gobierno de los Estados Unidos (Wionczek: 82-83) incidieron de manera decisiva en las modalidades que asumió el proceso latinoamericano de integración económica y dejaron sentadas las bases para su posterior e inevitable frustración.

4. El Grupo Andino como excepción (inicialmente)

La determinación de constituir una ZLC volvía más exigente al esquema de integración a la vez que limitaba o debilitaba las excepciones al principio de NMF. Esta determinación, aunada a la renuencia de las naciones sudamericanas, particularmente las del cono sur, a facilitar la constitución de bloques subregionales al interior de la ALALC (Salgado 1979: 95), condujo a la exclusión de los países centroamericanos del organismo creado con la suscripción del Tratado de Montevideo. Las cinco naciones del istmo suscribieron entre ellas en 1961 el Tratado que dio origen al Mercado Común

²⁰ El artículo XXIV explicita las condiciones que deben cumplir las partes contratantes del GATT para la concesión recíproca de medidas adicionales de facilitación de comercio entre un grupo de países en el marco de una zona de libre comercio o una unión aduanera.

Centroamericano. Con ello fue abandonado definitivamente el proyecto *cepalino* de un mercado común que abarcara a toda América Latina.

Por su parte, seis países sudamericanos de desarrollo incipiente y/o mercado insuficiente dieron nacimiento en 1969 al Grupo Andino: Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y, un poco más tarde, Venezuela. La decisión de los seis países de constituir un bloque subregional fue producto de su insatisfacción con el modelo ALALC, en particular con la concentración de los beneficios de la liberación del comercio en los países mayores de la región. Es importante recalcar, no obstante, que los países que constituyeron el Grupo Andino (GRAN) no dejaron de ser miembros de la ALALC. De esa forma los seis países hacían patente su voluntad de participar en la integración económica sudamericana (y latinoamericana), pero a partir de un bloque de países que podían acelerar su integración por ser entre ellos menores las diferencias de tamaño y nivel de desarrollo.

La fase inicial del Grupo Andino, hoy Comunidad Andina (CAN), que se prolonga hasta fines de la década de 1970, fue de una intensa actividad llena de iniciativas de políticas innovadoras. Interesa destacar los aspectos originales del Grupo Andino porque, si bien algunas de sus especificidades se revelaron a la postre inviables y, posiblemente, lo son más aun hoy en día, configuran un modelo de integración para países en desarrollo, alternativo al representado por la ALALC y también a las corrientes liberales hoy en boga.

Lo primero que importa destacar es que, si bien el GRAN no se apartó del canon ortodoxo de la integración económica sistematizado inicialmente por Viner y Balassa²¹, sí alteró radicalmente el mecanismo para concretarlo.

²¹ Jacob Viner publicó su obra pionera *The Customs Union Issue* en 1950 y Bela Balassa su texto clásico *The Theory of Economic Integration* en 1961.

Como antes se anotó, la decisión de los países fundadores de la ALALC de confiar la liberación del comercio recíproco a un engorroso proceso de negociaciones entre sus miembros tuvo como consecuencia previsible concentrar los beneficios del proceso en las economías mayores²².

La alternativa trazada por el Grupo Andino fue dividir el universo arancelario en dos partes: una primera, compuesta por la mayoría de partidas arancelarias, cuya desgravación, en un período de 10 años, sería automática y lineal; y una segunda a ser negociada en el marco de la promoción e instalación de las industrias de integración. Esta segunda sección de partidas arancelarias, muchas de ellas de bienes todavía no producidos, serían objeto de negociaciones tanto para la liberación de su comercio recíproco como para la definición del arancel común impuesto a terceros.

La programación industrial comunitaria es, junto con el tratamiento común al capital extranjero, el instrumento de mayor originalidad del proceso andino de integración en su fase inicial (Ffrench-Davis: 298). Interesa, por tanto, describir sucintamente cada uno de ellos.

En la concepción de la CEPAL, y en su expresión en el marco del GRAN, el propósito de la integración regional debía ser fundamentalmente servir al desarrollo industrial; la liberación y expansión del comercio recíproco era un objetivo secundario y accesorio. Los países miembros del GRAN se propusieron desarrollar conjunta y coordinadamente sectores industriales de carácter estratégico, bases para un desarrollo industrial integrado verticalmente y apto para aprovechar las economías de escala y para la especialización productiva que facultaba la integración de mercados. Los sectores seleccionados comprendían alrededor de 2000 productos de los

²² “[La] negociación bilateral refleja crudamente las diferencias del poder negociador entre las partes y, por consiguiente, sus asimetrías.” (Salgado 2007: 82).

sectores metalmecánico, automotor, químico, petroquímico, electrónico, óptica, etc. (Salgado 1975: 26-27).

Tanto la racionalización y expansión de industrias existentes como la instalación de nuevas industrias en el mercado ampliado habrían de ser protagonizadas fundamentalmente por inversionistas privados, pero la función pública se reservaba la tarea de estructurar programas sectoriales y definir las producciones a instalarse en cada uno de los países miembros. Bajo esta modalidad entre 1972 y 1977 los países andinos estructuraron y aprobaron tres Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial: metalmecánico, petroquímico y automotor, y avanzaron en la negociación, aunque sin llegar a concretarlo, de un programa siderúrgico. La programación industrial tenía un propósito adicional: garantizar a cada uno de los países miembros su participación en la integración productiva, determinación destinada explícitamente a superar una de las principales objeciones que había suscitado el modelo ALALC.

Además de la programación industrial y la liberación comercial recíproca automática el GRAN se propuso incurrir en la armonización de políticas económicas. La más llamativa de ellas, y la que más polémica suscitó en la región y fuera de ella, fue el tratamiento común al capital extranjero. Consciente del protagonismo creciente de las empresas transnacionales (ETN) en la innovación tecnológica y en el desarrollo de nuevas técnicas de gestión, así como su presencia en los mercados de países desarrollados, de difícil acceso para los países en desarrollo, el GRAN definió una política común para su relacionamiento con el capital extranjero. En síntesis, ésta consistió en proponer a las ETN interesadas en aprovechar el mercado ampliado andino una alianza estratégica que conllevara seguridad jurídica para la inversión extranjera y reglas claras y comunes en los seis

países andinos, a cambio de acceso a recursos financieros y a la transferencia a empresas andinas de tecnología y capacidad de gestión empresarial. Se perseguía con ello asegurar el desarrollo industrial autónomo de los países andinos con base en el fortalecimiento y consolidación de sus propios agentes nacionales y regionales de desarrollo.

Finalmente, debe resultar evidente que, para llevar a cabo adecuadamente las funciones anotadas de programación industrial y armonización de políticas económicas, se hacía indispensable contar con un organismo comunitario con capacidad técnica y con iniciativa independiente de los intereses de cualquier país en particular. En esta materia también el GRAN marcó distancias con el modelo ALALC que, como hemos visto, desechó desde su inicio la creación de un organismo técnico de la integración. La institucionalidad más avanzada del Grupo Andino incursionaba así en elementos de supranacionalidad, ajenos tanto a las prevenciones librecambistas que contribuyeron a distorsionar en su momento el proyecto *cepalino* de un mercado regional latinoamericano, como a la corriente (neo)liberal que hoy en día disputa con el (neo)desarrollismo el protagonismo político de la región.

Crisis, libre mercado y apertura externa

1. Punto de inflexión

Sería muy largo referir aquí en detalle el trauma que vivió la región a raíz de la crisis de la deuda externa que eclosionó en 1982. Baste recordar que ella dio inicio a la denominada *década perdida* de América Latina, signada por draconianas políticas de ajuste económico, penuria financiera,

recurrentes déficits fiscales y de balanza de pagos, caída del ingreso nacional y aumento de la pobreza.

Para los fines de este artículo interesa resaltar que la crisis marcó un punto de inflexión en la tradición del pensamiento y política sobre el desarrollo y, por tanto, de la integración regional, en América Latina. Las políticas de ajuste practicadas en la región fueron más allá de la reducción del gasto para generar los recursos exigidos por los bancos acreedores. Sistematizadas en el llamado *Consenso de Washington*²³ consistieron en un radical programa de reformas estructurales inspiradas en las tesis de libre mercado y apertura comercial y financiera de las economías nacionales. Significó, además, el abandono de las tesis desarrollistas inspiradas en el pensamiento económico de la CEPAL así como una virtual renuncia al papel del Estado como promotor del desarrollo y a la estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones.

Como se refirió en líneas anteriores las tesis de libre mercado y de protagonismo de la empresa privada por sobre la función planificadora del Estado nunca estuvieron ausentes del escenario político e ideológico de América Latina e incidieron en la definición del derrotero de la integración regional a partir de los años 60 y 70. Pero su influencia se consolidó a raíz de la crisis de los años 80 al punto de hegemonizar hasta muy recientemente, casi en calidad de *pensamiento único*, la formulación de políticas públicas.

No puede extrañar, por tanto, que incluso la excepción a los términos de esa definición que fue el Grupo Andino inicial también experimentara, hacia fines de la década de 1980, una conversión fundamental que lo llevó a

²³ El *Consenso de Washington* de 1989 fue un conjunto de propuestas de política económica consensuadas entre el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos para superar la crisis latinoamericana.

aproximarse a las tesis librecambistas y abandonar las políticas que le habían otorgado originalidad. Un primer golpe a la concepción original del Grupo Andino fue incluso anterior a la *década perdida* y se produjo cuando el Chile de Pinochet abjuró del proceso andino de integración en 1976. Pero fue la crisis de los años 80, con su secuela de crecientes incumplimientos de las decisiones adoptadas y la merma del comercio intra-andino²⁴, la que llevó a las transformaciones plasmadas en el Protocolo de Quito de 1987 y en el Protocolo de Trujillo de 1996²⁵. En lo esencial los cambios introducidos significaron abandonar, en la práctica, la programación industrial y el tratamiento común al capital extranjero, así como debilitar la autonomía y el carácter supranacional de su secretaría técnica (Salgado 2007: 46-50).

2. Comunidad Andina, ALADI y el Mercosur

Resulta aventurado resumir en pocas líneas la evolución de la integración subregional andina en la fase comprendida entre la puesta en vigencia del Protocolo de Trujillo y su casi inactividad actual. Es necesario, sin embargo, al menos señalar algunos hitos de esa evolución.

Como desarrollos positivos hay que anotar, en primer lugar, la vigencia de una ZLC andina desde 1993²⁶. De igual manera fue positivo, aunque lamentablemente de duración efímera, el desarrollo de una agenda multitemática que contempló facilidades para la movilidad humana entre los países andinos, un programa social comunitario, elementos de una política

²⁴ Las exportaciones intra-andinas que en 1981 ascendieron a un total de U\$ 1.263 millones habían caído en 1986 a U\$ 621 millones (Salgado 2007: 67-68).

²⁵ El Protocolo de Trujillo estableció la Comunidad Andina y el Sistema Andino de Integración con las instituciones que actualmente forman parte del Acuerdo de Cartagena.

²⁶ Aunque el Perú se incorporó gradualmente a la ZLC en un proceso que culminó apenas a fines de 2005.

ambiental común, la adopción de la *cláusula democrática* y de una *Carta para la promoción y protección de los derechos humanos*, aunque de carácter no vinculante, así como la presencia de algunas instancias, si bien poco efectivas, de participación ciudadana. Empaña esos modestos logros²⁷ el retiro de Venezuela de la Comunidad Andina en 2006 a raíz de la decisión de dos de sus miembros, Colombia y Perú, de negociar sendos acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos al margen de la normativa comunitaria.

La lenta erosión y desgaste del proceso andino de integración culminó en 2013 con la decisión de las autoridades andinas de emprender un proceso de *reingeniería* del Sistema Andino de Integración y una redefinición de sus prioridades (Pareja). A partir de esa decisión la CAN entró en un proceso de lenta agonía, si bien al menos dos de sus instituciones, la Corporación Andina de Fomento, hoy transformada en Banco de Desarrollo de América Latina, y la Universidad Andina Simón Bolívar, han logrado fortalecer y acrecentar su actividad.

Estos últimos años fueron también testigos de otros dos importantes acontecimientos en el ámbito de la integración y cooperación regionales, con características que guardan relación con las nuevas realidades de la región y del mundo presentes a partir de las décadas de 1980 y 1990. El primero es la suscripción del segundo Tratado de Montevideo de 1980 que sustituyó a la ALALC con la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI); el segundo es el establecimiento del Mercado Común del Sur (Mercosur) con la firma del Tratado de Asunción de 1991 por parte de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Nos referiremos brevemente a estos dos eventos que,

²⁷ Modestos sobre todo si se los contrasta con los ambiciosos objetivos del GRAN original.

en conjunto, contribuyeron a consolidar el cambio de rumbo del proceso latinoamericano de integración hacia la apertura externa y el libre mercado.

La sustitución de la ALALC por la ALADI en 1980 fue fruto de la frustración experimentada por los países miembros al no haber logrado el establecimiento de la ZLC propuesta en 1960. Instituyó, como alternativa, un régimen recíproco de márgenes de preferencia²⁸, reconociendo así, aunque tardíamente, el pragmatismo y flexibilidad preconizados por la CEPAL durante las negociaciones de la década de 1950. Además del mecanismo mencionado la ALADI introdujo, al menos formalmente, algunas medidas favorables a los países de menor desarrollo relativo. Con el fin de complementar la integración comercial, por otra parte, se agregaron los acuerdos de complementación económica regional (acordada por todos los países miembros) y parcial (entre dos o más miembros) para facilitar y fomentar la integración productiva, aunque sin ningún atisbo de planificación comunitaria. En la práctica la ALADI ha llegado a representar una versión tibia y desvaída de la voluntad integracionista latinoamericana.

La trayectoria del Mercosur (Caetano: 30-57; Salgado 1990: 156-158 y 2007: 44) también ha estado marcada por la constante oscilación pendular entre librecambismo y desarrollismo que ha caracterizado a la región latinoamericana. Sus inicios fueron auspiciosos desde una perspectiva contraria a la ortodoxia y al énfasis comercialista. El Acta de Foz de Iguazú suscrita en 1985 por Argentina y Brasil y el Acta para la Integración Argentino-Brasileña de 1986 postulaban una integración selectiva, alejada del esquema ortodoxo, con énfasis en la complementación productiva.

²⁸ Es decir, acuerdos de liberalización de comercio negociados entre dos o más países miembros de la ALADI, para establecer aranceles más bajos que los impuestos a las importaciones provenientes del resto del mundo.

Pronto, sin embargo, a mediados de 1990, con los cambios de gobierno en los dos países, se gestó un modelo “casi exclusivamente orientado a lo comercial, con una institucionalidad fuertemente intergubernamentalista y de baja intensidad” (Caetano: 31), modelo cuya concreción culminaría en 1991 con la suscripción del Tratado de Asunción que dio nacimiento formal al Mercosur.

Cuando se escriben estas líneas la incertidumbre domina en ese esquema subregional con el antagonismo ocasionado por la cuestionada presidencia pro t mpore venezolana del bloque y por los nuevos gobiernos en Argentina y en Brasil, de signo ideológico radicalmente contrario a los de sus antecesores. Pero esta instancia coyuntural de antagonismo entre sus miembros no es más que manifestación de profundas diferencias sobre la integración regional, la inserción en la economía internacional y hasta sobre el significado mismo de democracia. Esas diferencias han llevado al bloque regional a un virtual *impasse*, con una institucionalidad demasiado débil para procesarlo. De ahí que el futuro del Mercosur se presente al momento como de pronóstico reservado, como lo es el destino de la Comunidad Andina antes comentado.

Integración y apertura:  son compatibles?

1. La tesis del *regionalismo abierto*

Dados los límites a la extensión de este trabajo no es posible extenderse en el análisis de la disyuntiva esencial sugerida en el título de la presente sección. Deberá bastar una breve descripción y algunos interrogantes y consideraciones generales sobre la misma.

A inicios de la década de 1990 la CEPAL, posiblemente el *think tank* más importante e influyente de América Latina, planteó el dilema y propuso, como opción, una política de *regionalismo abierto* que combine la integración con una mayor competitividad internacional de las economías latinoamericanas (CEPAL: 12). En síntesis, la propuesta de la CEPAL consiste en “desplazar hacia el mercado mundial el centro de gravedad de la política de desarrollo” (Salgado 1990: 161) y acentuar la incorporación de progreso técnico a la producción (Bielschowsky: 52-54).

La apertura comercial y financiera acompañada de la incorporación de progreso técnico servirá a los propósitos del desarrollo siempre que suponga la generación de ventajas comparativas dinámicas y que éstas, a su vez, faciliten un mejor acceso de exportaciones industriales a los mercados de países desarrollados. Se trata, evidentemente, de dos enormes condiciones cuya realización dependerá solo parcialmente de los países latinoamericanos. Mientras tanto, o para que ello se materialice, la integración regional seguirá siendo necesaria para asegurar a los países latinoamericanos el acceso a un mercado regional (Salgado 1990: 154–167) que actúe como plataforma inicial para el aprendizaje y consolidación de las ventajas competitivas requeridas.

Por ello será necesario precautelar que la apertura comercial al resto del mundo sea selectiva, antes que general, y que asegure márgenes de preferencia regionales para aquellos sectores de la producción con mejores perspectivas de desarrollo y de penetración en el mercado mundial. Una apertura general e indiscriminada, que desconozca el principio de NMF de los acuerdos regionales, podría significar la instauración de márgenes de preferencia negativos que otorguen a socios externos una preferencia

arancelaria superior a la concedida a los países de la propia región (Salgado 1990: nota a pie de página 166).

2. El confuso panorama actual de la integración regional en Sudamérica

Este trabajo ha intentado evidenciar que el anhelo de unidad latinoamericana es un designio con profunda raíz histórica y cultural, sea con la unión política o la integración económica como meta. Se ha argumentado también que el objetivo de la integración económica, predominante a partir de mediados del siglo pasado, ha sufrido los embates deformantes de la convivencia contradictoria de dos visiones: la correspondiente a la propuesta original de la CEPAL que preconizaba una integración al servicio del desarrollo industrial de la región, y la asociada con la teoría ortodoxa de la unión aduanera. La oscilación pendular entre estas dos concepciones, sustentada cada una de ellas por visiones e intereses concretos, internos y externos a la región, ha marcado la accidentada historia de la integración latinoamericana y ha definido sus peculiaridades, aunque posiblemente también ha contribuido a distorsionarla y a limitar sus alcances.

Por otra parte se ha anotado que la todavía débil institucionalidad de los estados latinoamericanos, junto con su frágil cohesión social, han conllevado una congénita dificultad para articular políticas de Estado. En el ámbito de la integración regional han generado, con la notable aunque pasajera excepción del Grupo Andino original, organismos endebles, con escasa autonomía y de carácter fundamentalmente intergubernamental, que más bien funcionan, frecuentemente, como instancias de decisión interpresidencial.

La actual situación del proceso de integración regional en Sudamérica puede calificarse de confusa y su futuro de impredecible.

Es confusa porque coexisten en la actualidad esquemas diversos, con alcances y objetivos muchas veces superpuestos y hasta contradictorios. A la par que subsisten esquemas regionales y subregionales de larga trayectoria como ALADI, la CAN y el Mercosur, se han gestado nuevas propuestas con objetivos menos estrictos, de naturaleza más política que económica y con una institucionalidad endeble, como la Unasur, el ALBA-TCP y la Alianza del Pacífico.

Y el futuro de la integración en Sudamérica es de difícil predicción porque hasta el presente no le ha sido posible decantarse por una de las alternativas vigentes para orientar su proceso de integración que cuente con un mínimo de consenso.

Bibliografía

- Bielschowsky, Ricardo. 1998. “Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: una reseña” en *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL*, Vol. I. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. Fondo de Cultura Económica: Santiago de Chile.
- Caetano, Gerardo. 2011. “Breve historia del MERCOSUR en sus 20 años. Coyunturas e instituciones (1991-2011)”. En Caetano, Gerardo (coordinador). *MERCOSUR 20 años*. CEFIR: Montevideo.
- CEPAL. 1994. *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe: Santiago de Chile.
- Ffrench-Davis, Ricardo. 1976. “El Pacto Andino: un modelo original de integración”. *El Trimestre Económico* n° 170. (Abril-Junio).
- Pareja Cucalón, Francisco. 2013. “Integración andina y convergencia suramericana”. *Análisis Económico*, n° 25 (Noviembre). Colegio de Economistas de Pichincha: Quito. (Disponible también en <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/3601/1/CON-001-Pareja-Integracion.pdf>).
- Portales, Carlos. 2014. “¿A dónde va el multilateralismo en las Américas? Proyectos superpuestos en un período de cambios globales”. *Pensamiento Propio* n° 39 (enero-junio). CRIES: Buenos Aires.
- Salgado, Germánico. 1975. “La integración económica en países en desarrollo y la función de una planificación industrial conjunta”. *Nueva Sociedad*. No. 17 (marzo-abril): 3-27. Caracas. También en *Revista de la planificación del desarrollo*. No. 8.
- . 1979. “El Mercado Regional Latinoamericano: el proyecto y la realidad”. *Revista de la CEPAL* (abril): Santiago de Chile.
- . 1987. *Integración: Nuevos desafíos y alternativas*. CAF/UNESCO/SELA: Caracas.
- . 1990. “Integración latinoamericana y apertura externa”. *Revista de la CEPAL*. No. 42 (diciembre): 147-169. Santiago de Chile: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina.
- . 2007. *El Grupo Andino. Eslabón hacia la integración de Sudamérica*. (Segunda edición). Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador/Corporación Editora Nacional: Quito.
- Wionczek, Miguel S. 1964. “La historia del Tratado de Montevideo”. En Wionczek, M. (editor). *Integración de América Latina*. Fondo de Cultura Económica.