

Universidades de Barcelona, Pompeu Fabra y Autónoma de Barcelona
Máster Universitario en Estudios Latinoamericanos 2011-2012
Trabajo de Investigación Final

Procesos de integración regional en América Latina:
¿Nuevo momento histórico?...
Evaluación y perspectivas

Autor: *Iván Valdés*
Profesor Tutor: *Manuel Cienfuegos*

ÍNDICE

Introducción.....	3
Marco Teórico y Metodológico.....	6
Capítulo I.- Antecedentes y evolución teórica.	
- Enfrentando el problema del desarrollo desde un enfoque endógeno.....	10
- La necesidad de construir un camino propio para el desarrollo.....	13
- Industrialización como llave, lineamientos y premisas.....	16
- Evaluaciones de un proyecto inconcluso.....	19
- Nuevo Regionalismo y Regionalismo Abierto: nuevas teorías para la integración.....	22
Capítulo II.- Breve revisión histórica de los proyectos latinoamericanos	
- Experimentando con el “sueño” de la Integración.....	26
- Principales experiencias de integración regional.....	29
- Pacto Andino- CAN.....	32
- Centroamérica.....	37
- MERCOSUR.....	41
Capítulo III.- UNASUR: El último proyecto Sudamericano.	
- El surgimiento de una nueva esperanza.....	49
-Estructura y objetivos autoproclamados.....	51
-Consejo de Defensa Suramericano.....	53
-Contexto histórico y político.....	58
Conclusiones.....	62
Bibliografía.....	68

Introducción

La formación de bloques regionales es uno de los elementos característicos del actual período de la historia económica. En un mundo que conoce las potencialidades del libre comercio, aunque también sus riesgos, la integración regional es una suerte de estación a medio camino entre una liberalización multilateral plena de los mercados – aún impracticable por su complejidad- y un camino económico autárquico, descartado por su demostrada ineficacia. Hoy por hoy, no hay rincón del mundo en que las economías que allí actúan no tengan algún grado de asociación. No deja de ser ilustrativo que Mongolia sea el único país adscrito a la OMC que no forme parte de algún bloque regional. Haciendo un breve paneo, según la OMC y al 15 de enero de 2012 se habían notificado 512 Acuerdos Comerciales Regionales (ACR), de los cuales 319 se mantenían vigentes -tanto zonas de libre cambio como uniones aduaneras- representando en torno al 60% del intercambio global de mercancías. Las zonas de libre comercio o acuerdos de alcance parcial representan el 90% de los acuerdos totales, mientras que menos del 10% corresponden a uniones aduaneras o a acuerdos de integración económica¹.

Apoyarse en sus vecinos para competir frente al mundo es una definición que se recoge en casi todos los rincones del planeta, desde la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), hasta el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en la otra esquina del planeta, el que incluso incorpora a uno de los principales defensores del modelo de apertura multilateral como es EE.UU. Todo, pasando por la hasta ahora más profunda experiencia integracionista cristalizada en el proceso de la Unión Europea, que empezara en 1951 con el ya histórico acuerdo que dio origen a la primera de las Comunidades Europeas: la del Carbón y el Acero. Un proceso histórico del que América Latina no podía estar ausente.

Sin embargo, los proyectos de integración en América Latina parecen marcados por un sino trágico. La disparidad de proyectos entre los países, la influencia de actores externos como los EE.UU. o la UE y las dificultades inherentes a procesos de la complejidad que implica la integración, han marcado el fracaso o estancamiento de los distintos proyectos regionales desde que éstos se iniciaran a fines de la década del

¹ Organización Mundial de Comercio. [En línea]. [Fecha de consulta: 1 de junio de 2012] Disponible en: www.wto.org.

cincuenta. Sin embargo, para muchos parece vivirse un momento nuevo que ofrecería interesantes perspectivas: la relevancia adquirida por el Nuevo Regionalismo tras el fin de la Guerra Fría, la aparición de un potente eje de integración en torno a Brasil y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), experiencias de amplia profundidad en el campo de la cooperación como la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), así como el fortalecimiento de instancias de concertación política a nivel exclusivamente latinoamericano como el Grupo de Río, abrirían un nuevo escenario o, en otras palabras, darían cuenta de un momento político e histórico que parecería potenciar las perspectivas de unidad a nivel regional.

Un momento nuevo que encontraría su coronación en la conformación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), cuyo Tratado Constitutivo fue suscrito por los 10 países de América del Sur, además de Guyana y Surinam, el 23 de mayo de 2008 en Brasilia. Un proyecto que ha generado amplias expectativas y que abarca diversas áreas, concentrando aspectos de integración, diálogo político y cooperación; todo bajo el autoproclamado discurso de superar los lastres del pasado para avanzar en un proyecto de unidad que abarcara a toda la región. Sin embargo hay una potente razón para ser cautelosos: la historia. América Latina registra un largo periplo de intentos similares, en que se han creado nuevas estructuras político-institucionales para supuestamente superar el estancamiento de estructuras anteriores, como ejemplos elocuentes son la creación del Pacto Andino como superación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), y la posterior creación de la Comunidad Andina que superaría el estancamiento del Pacto, pero ninguno de los nuevos formatos lograría al final cumplir sus cometidos. El mero surgimiento de UNASUR por tanto no parece asegurar que el proceso avance por los causes de la profundización de la integración.

Haciendo un poco de historia, cabe recordar que América Latina ha vivido múltiples proyectos integradores, esfuerzos que fueron particularmente intensos en dos importantes períodos de su historia contemporánea: en la década del '60 durante el período de Industrialización dirigida por el Estado; y en la década del '90 enmarcadas en lo que se dio en llamar como "Nuevo Regionalismo". En estos contextos se desarrollaron proyectos que abarcaron a prácticamente todos los países de la región.

Pero las motivaciones para la integración no son sólo económicas, sino también políticas. Si en Europa el trauma de la guerra fue un catalizador crucial del proceso de integración, en América Latina también jugaron su papel los problemas históricos. En

los '60 el proyecto integrador estaba empapado en la subjetividad de la constitución del llamado “Tercer Mundo” como sujeto político propio y con intereses específicos, tras el proceso de descolonización vivido en la segunda postguerra. En los '90, la integración regional estuvo marcada por el fin de sangrientas dictaduras militares que asolaron el continente: la necesidad de debilitar el poder de los militares limando los problemas limítrofes y de respaldar la democracia, mediante una decidida diplomacia de bloques, estuvieron desde siempre en la mente de los articuladores de la integración regional, no es casual que todos los bloques mantengan una “Cláusula Democrática” que permite sancionar a alguno de los socios en caso de quiebre institucional. Una situación que queda patente en la crisis que se vive en Paraguay, tras la destitución sumaria del Presidente Fernando Lugo el 22 de junio de 2012, en el que el país fue suspendido tanto de MERCOSUR como de UNASUR.

Es así como el presente trabajo busca determinar si, más allá de las declaraciones oficiales o la conformación de nuevos organismos regionales, se puede pensar que América Latina está hoy en mejores condiciones para avanzar en la profundización de su experiencia integradora. Esta evaluación se hará a partir de precisar si los problemas que truncaron o estancaron esquemas de integración anteriores son efectivamente superados en el actual momento histórico. La hipótesis es que sólo de ser realmente así, estaríamos ante un escenario objetivo con mayores posibilidades de profundizar la integración. ¿Estamos efectivamente ante un momento nuevo más auspicioso para la integración regional?, ¿qué elementos han caracterizado la experiencia integradora en la región?, ¿cuáles fueron los principales “defectos” y “virtudes” de estos procesos y en qué medida se han mantenido en el tiempo? y ¿qué sería necesario reformar o reforzar para avanzar en forma más decidida hacia la integración regional?... serán las preguntas a responder.

Para esto, se realizará un estudio a partir de fuentes bibliográficas que analizará desde el punto de vista teórico e histórico, las características que han tomado los procesos de integración regional en América Latina desde la década del '60 a la actualidad, comparándolas, para ver los problemas que persisten y los que no. Cabe señalar que para los efectos del presente trabajo, se entenderá por integración económica la liberalización del movimiento de factores productivos; y por integración política la delegación de facultades soberanas en organismos supranacionales.

Marco Teórico y Metodológico

En la base de la economía internacional están las facultades de los estados para generar discriminaciones o tratamientos diferenciales a los flujos de factores productivos provenientes de economías bajo otras jurisdicciones estatales. Entre los mecanismos de discriminación se pueden destacar, por ejemplo: los aranceles, políticas fiscales y monetarias, instrumentos de promoción industrial, cuotas, etc². El efecto de todos estos instrumentos es limitar el movimiento de factores (en términos “ricardianos” capital, trabajo y tierra). En otras palabras, limitan las llamadas “cuatro libertades básicas”.

Para reducir éstos obstáculos, el Prof. Manuel Cienfuegos destaca tres mecanismos: el “Bilateralismo”, que se caracteriza porque los países negocian acuerdos bilaterales en el que intercambian preferencias no aplicables a terceros; El “Multilateralismo”, que pretende una liberalización universal de los mercados, utilizando como instrumentos normas e instituciones multilaterales, teniendo como pilar de este esfuerzo a la Organización Mundial de Comercio (OMC), heredera del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT por sus siglas en inglés); y finalmente, está el “Regionalismo”, que se basa en la asociación de un grupo de Estados con el objetivo de eliminar o atenuar las medidas discriminatorias, en el que se alcanzan distintos grados de integración³.

En este punto cabe destacar la definición de integración –y su diferencia con la cooperación- que hace Bela Balassa. El autor plantea que la integración económica es la supresión –parcial o total- de la discriminación en el tratamiento de los factores dentro de un área geográfica, mientras que la cooperación apunta a la disminución de la discriminación⁴. Sobre el punto, Cienfuegos señala que entonces serían dos “los presupuestos básicos de todo proceso de integración: un territorio (elemento físico) y unas relaciones económicas (actividades de producción y circulación de factores productivos de las que resulta un valor añadido (excedente) y el beneficio (rentabilidad) de la integración). Y de ello resulta que, cualquiera que sea el modelo que adopte la

² CIENFUEGOS, Manuel. “El Fenómeno de la Integración Económica Regional”. Extraído de: “Libro Arbitraje. Derecho Internacional Económico y de las inversiones internacionales”. Biblioteca de arbitraje del Estudio Mario Castillo Freyre. Volúmen n.º 9, Palestra Editores, Universitat Internacional de Catalunya, y Estudio Mario Castillo Freyre. Lima, 2009, p.265.

³ CIENFUEGOS. Op.cit.2.p.266.

⁴ BALASSA, Bela. “Integración Económica”. Traducción Jorge Laris Casilla. Primera Edición Español. Unión Tipográfica Editorial Hispano-Americana. México,p.2.

integración, siempre existen tres elementos que la conforman (mínimo común): la eliminación de obstáculos entre los países participantes; un cierto grado de cooperación entre ellos para reducir las discriminaciones existentes; y la mejora en el bienestar en el área”⁵.

Una definición complementaria nos la entrega Héctor Casanueva, para quien la integración económica pasa por la implementación de “cuatro libertades básicas”, a saber: la de circulación de personas, bienes, capitales y servicios⁶. El investigador Andrew Olesti plantea que la integración económica presenta distintos niveles de profundidad, existiendo cinco grandes modalidades: Zona de Libre Comercio (ZLC), Unión Aduanera (UA), Mercado Común (MC), la Unión Económica (UE) y la Integración Económica plena⁷.

En el caso de la ZLC se trata de la liberalización en la circulación de mercancías mediante la eliminación de trabas arancelarias o no arancelarias a las exportaciones e importaciones para los productos originarios de los estados signatarios del acuerdo, quedando libres de aplicar las políticas que estimen para terceros. La UA en tanto representa un escalón adicional en el nivel de compromiso, ya que por una parte supone la creación de una ZLC entre los socios, también establece la creación de un Arancel Externo Común frente a terceros, además plantea la necesidad de un cierto nivel de coordinación en las políticas económicas de los socios. El MC por su parte, es un estadio superior, al incorporar la existencia de una Unión Aduanera –y por tanto de una ZLC- pero la liberalización alcanza a todos los factores, no sólo a las mercancías, ampliando las libertades a la circulación de capitales, servicios y personas en función de una actividad económica. La UE plantea todo lo anterior y la armonización de las políticas económicas de los socios. Finalmente la integración económica no sólo es la armonización, sino la unificación de las políticas económicas de los socios, bajo una autoridad supranacional⁸.

Por su parte, el académico Jorge Schvarzer, para quien la expresión “proceso de integración” en el ámbito internacional se aplica “para significar la acción conjunta de varios estados, en forma sistemática, organizada e institucionalizada y diferente de la

⁵ CIENFUEGOS. Op.cit.2, p.268.

⁶ CASANUEVA, Héctor. “Integración regional y definiciones políticas”. Extraído de: “Nuevos escenarios en los procesos de Asociación e Integración. Desafíos y Realidades”. Fundación Konrad Adenauer. 2001. p. 61.

⁷ OLESTI, Andrew. “La integración económica: El mercado Común y la Unión Económica y Monetaria”. P.236.

⁸ OLESTI. Op.cit.7, p.238.

cooperación bilateral, inorgánica y esporádica”⁹. Un enfoque que nos ofrece una conceptualización más dinámica sobre este tipo de fenómenos. Shvarzer agrega que existen distintos niveles de integración, la *integración de bajo perfil*, la *integración de mediana intensidad*, la *integración profunda o comunitaria*.

“La *integración de bajo perfil* es poco más que una cooperación institucionalizada, procura incrementar el comercio mutuo entre asociados y, por este medio, mejorar su desarrollo. Las obligaciones se crean en cada caso por manifestaciones de voluntad de las partes, previas y expresas o comprendidas en acuerdos de ejecución. Las zonas de preferencia arancelaria o de ventajas fronterizas y las zonas de libre comercio constituyen sus más claros ejemplos.

La *integración de mediana intensidad* se da en procesos de transición que avanzan hacia la profundización. En estos casos se crean organizaciones intergubernamentales hacia las cuales las partes transfieren ámbitos de competencia y de jurisdicción, y las obligaciones para los miembros surgen mediante la formulación de procedimientos de mayorías previamente concertados, con confusa aceptación previa de su obligatoriedad. Los avances hacia una zona de unión aduanera o el tránsito hacia un Mercado Común, como es el caso del MERCOSUR, serían los ejemplos más característicos.

La *integración profunda o comunitaria* da pasos más trascendentes. Aparece un nuevo tipo de organización internacional de base, las supranacionales, a las cuales los estados miembros transfieren poderes de gobierno para regular y administrar ámbitos comunes de competencias. Se individualizan materias de forma muy precisa (generalmente primero son económicas, aunque luego se debe avanzar hacia otros campos) y se estructura una institucionalidad muy precisa y reglada, apareciendo un nuevo sistema jurídico, el Derecho Comunitario. La Unión Europea es el sistema característico que opera dentro de este tipo¹⁰”.

Considerando que la OMC es la principal institución mundial encargada de promover una apertura multilateral de los mercados, pudiera parecer incoherente que los Acuerdos Comerciales Regionales (ACRs) puedan cobijarse en su seno. Esto, considerando que un ACR supone un trato “discriminatorio” para terceras economías y

⁹ AURBET-VIGNALI, Herber. “Reflexiones políticas, jurídicas y epistemológicas sobre el MERCOSUR”. Extraído de: “Economía globalizada y MERCOSUR”. Ediciones Ciudad Argentina. 1998. p.20.

¹⁰ SCHVARZER, Jorge. “El MERCOSUR: un bloque económico con objetivos a precisar”. Extraído de: “Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal”. Colección Grupos de Trabajo, Clacso. Primera Edición. Abril 2001. p. 24.

que el principio de la OMC sea el de “Nación más Favorecida”, es decir, la no discriminación, al verse los miembros del organismo, teóricamente, obligados a tratar a terceros países igual como tratan a su mejor socio. Sin embargo, existe una excepción en el Artículo 24 del GATT, en que se autoriza la creación de ACRs como paso intermedio hacia la liberalización multilateral y bajo ciertas condiciones. Una novedad en este tipo de acuerdos los representan los de tipo “Norte-Sur”, expresados principalmente en los TLCs y AdAs impulsados por EE.UU. y la UE. Cabe señalar que si bien los acuerdos de tipo “Sur-Sur” constituyen la mayoría de los acuerdos en vigor, son los “Norte-Sur” los que representan una proporción mayor del comercio y la inversión. La crítica habitual en el caso de los acuerdos “Norte-Sur”, es que se establecen relaciones asimétricas entre países pequeños y países hegemónicos, que terminan imponiendo condiciones más favorables para sí mismos¹¹.

Lo anterior representa el marco conceptual desde donde se analizarán tanto lo que se entiende por integración, como sus distintos niveles de profundidad y alcance. En cuanto al método de investigación, en el presente trabajo se usará el Método Comparativo, entendido como el mejor mecanismo para determinar la pervivencia o no de prácticas que obstaculizan el proceso de integración en América Latina a lo largo de 50 años de esfuerzos. Cabe recordar que bajo este método podremos realizar una contrastación entre los principales elementos (constantes, variables y relaciones) entre los países y periodos investigados. Esto permitirá distinguir los elementos comunes y particulares que dan cuenta del fenómeno, podremos distinguir las causas originales de las que son circunstanciales o intervinientes¹².

¹¹FAIRLIE, Alan. “TLC y agendas complementarias: balance y lineamientos de propuesta”. Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo / Vol. 6. No. 12. Julio-diciembre 2011.p.4.

¹² CALDUCH, Rafael. “Métodos y Técnicas de Investigación en las Relaciones Internacionales –Curso de Doctorado.” Universidad Complutense de Madrid. p.26.

Capítulo I: Antecedentes y evolución teórica

-Enfrentando el problema del desarrollo desde un enfoque endógeno.

Los primeros antecedentes de esfuerzos integradores en la historia republicana de América Latina los encontramos ya en 1940, con los intentos del entonces ministro argentino de Hacienda, Federico Pinedo, de crear una Unión Aduanera de las Repúblicas del Sur, la que debía comenzar a operar en enero del año siguiente. Sin embargo, no es sino dos décadas más tarde cuando estos esfuerzos asumen una potencia, sistematicidad y consenso suficiente como para cambiar el rostro de la región. Todo, bajo el impulso político guiado por una nueva corriente teórica en el plano económico, conocida como Estructuralismo, que tendría en la Comisión Económica para América Latina (luego también del Caribe) –CEPAL- su centro y motor. Salir del “atraso” en que se encontraban las sociedades latinoamericanas frente a la modernidad de las grandes economías capitalistas fue el *leit motiv* de la integración; y la industrialización, su principal instrumento.

No sería aventurero señalar que los procesos de integración en América Latina fueron hijos de la “crisis de desarrollo” que venía sufriendo la región desde la década del sesenta, o en otras palabras, de la profunda preocupación y la consiguiente búsqueda para enfrentar un problema crucial: la acuciante necesidad de salir del atraso y la pobreza. La segunda postguerra trajo consigo un potente esfuerzo intelectual para construir una estrategia de modernización que rompiera con el sempiterno atraso económico-social, la dependencia con los países industrializados y la extrema vulnerabilidad frente a choques externos que vivía la región. Sin embargo, hacia fines de la década del ‘70, hubo cierta desilusión con los resultados del camino emprendido, lo que trajo consigo la implementación de nuevos experimentos político-económicos de mayor o menor radicalidad, tras lo cual terminaron imponiéndose en buena parte de la región las visiones liberales más ortodoxas, marcando así el fin de un ciclo definido por la búsqueda de caminos propiamente latinoamericanos de desarrollo¹³.

El catalizador de la evolución del pensamiento económico en América Latina fue el fracaso del modelo de crecimiento “hacia afuera” que seguía, sin mayores cambios, el esquema colonial de enclaves productivos enfocados en la extracción de materias primas para su exportación a las metrópolis, esquema predominante hasta la

¹³SUNKEL, Osvaldo. “El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina”,. México: Fondo de Cultura Económica, 1995, p.35.

Gran Depresión de la década del '30. Hasta la década del '50, la teoría económica dominante era la escuela capitalista importada desde los grandes centros de poder económico, político, militar, pero también cultural que eran EE.UU. y Europa Occidental. Es así como se imponían en la región los conceptos de economía “pura” que se cristalizaban por una parte en la escuela liberal más ortodoxa con su principio de las “Ventajas Comparativas” en el comercio mundial por una parte; y la escuela macroeconómica keynesiana, poniendo énfasis en otros elementos, como el empleo. Ambos planteamientos fueron construidos para responder a las necesidades del capitalismo avanzado, una realidad muy distinta a la latinoamericana de aquel tiempo¹⁴.

La crítica entonces a la implantación de este tipo de enfoques económicos en la región, precisamente tenía que ver con que muy pocos de los supuestos con los que operaban estaban presentes en estos países, o en otras palabras, esos supuestos sólo estaban presentes en los segmentos de la economía que estaban más avanzados desde el punto de vista capitalista, que eran básicamente dos: las grandes ciudades y los centros productivos ligados a las exportaciones de materias primas. La aplicación de estos modelos económicos, potenciada por la estrecha relación que tenían las élites locales con las grandes economías capitalistas, reforzaba el esquema de “crecimiento hacia afuera”, en un intercambio en el que los países latinoamericanos exportaban a los países industrializados materias primas y excedentes financieros principalmente; para importar inversiones, tecnología, capital humano y hasta modelos institucionales e ideas.

Ante el diagnóstico de que bajo los planteamientos económicos vigentes no era posible salir del atraso que vivían los países de la región, es que se inicia un intenso y fecundo proceso de reflexión para producir un marco teórico nuevo que partiera de la realidad y de las necesidades de estos países. Un proceso en el que la CEPAL jugaría el papel de lugar de encuentro y síntesis de la masa crítica que daría origen a una nueva visión económica. Es así como un nombre pasaría a la historia como el padre de esta nueva corriente conocida como Estructuralismo, hablamos de Raúl Prebisch. En síntesis este autor señalaba que si el objetivo del capitalismo era la acumulación de capital y el aumento en la productividad del trabajo, cuestión plasmada en la propia teoría clásica, esto pasaba necesariamente por la incorporación de valor agregado a los bienes y

¹⁴ Estas dos vertientes correspondían íntimamente a las necesidades y características del capitalismo avanzado: los neoliberales recomiendan maximizar la utilidad de empresas y consumidores individuales en los mercados nacionales e internacionales, mientras que los keynesianos se concentraban en las políticas de corto y largo plazo –empleo y crecimiento respectivamente– como una solución a la inestabilidad cíclica del sistema.

servicios producidos, lo que sólo era posible en la medida que se incorporara en forma creciente, tanto tecnología como especialización de la mano de obra.

El problema para los estructuralistas, es que de seguir en el esquema económico dominante en la América Latina de entonces, era imposible romper con el atraso, porque la mayor parte de los excedentes generados por estas economías, no lograba acumularse y por tanto avanzar en inversiones para el aumento de valor. Estos excedentes terminaban exportándose a los países industrializados mediante una relación de “intercambio desigual”. Entre los elementos que explicaban la mantención de este tipo de intercambio, se identificaban los siguientes: “la propiedad extranjera (de los medios de producción), la sobreexplotación de la mano de obra, la ausencia de infraestructura interna, la falta de un sector empresarial nacional, la carencia de participación y control estatal, el deterioro secular en los términos de intercambio para los productos primarios, la inelasticidad de la demanda internacional por este tipo de productos y demás factores”¹⁵.

El enfoque estructuralista necesariamente se salía de los marcos conceptuales tradicionales a la hora de analizar fenómenos económicos. Se entendía que un análisis adecuado de la situación latinoamericana tenía que partir identificando su especificidad histórica. Es así como estos teóricos entienden a los países de la región como periféricos y dependientes de los centros capitalistas avanzados. Estos postulados atacaban directamente la teoría de las “Ventajas Comparativas”, como base de la lógica librecambista dominante. Para Prebisch, no se podía salir del atraso latinoamericano siguiendo las premisas económicas seguidas hasta entonces, era indispensable llevar adelante grandes transformaciones estructurales, que debían tener como centro la industrialización. La apuesta era construir una base endógena de generación y difusión de progreso técnico, que permitiera mejorar la productividad de estas economías aumentando la retención de valor y la reinversión local del capital¹⁶.

El gran “plus” entonces del estructuralismo, en su momento, fue abordar de una forma más global el problema de las deficiencias en el esquema económico-social de América Latina, superando el concepto de “atraso” dominante hasta entonces. Antes de la década del cincuenta se consideraba que las sociedades latinoamericanas se encontraban en un estadio anterior al de los países capitalistas industrializados, por lo que se debía intentar replicar el camino seguido por estos últimos para alcanzarlos. Para

¹⁵ SUNKEL. Op.cit.13, p.39.

¹⁶ *Ibíd.*

los nuevos teóricos en cambio, el atraso de estos países estaba relacionado con la modernidad de los industrializados, ambas realidades formaban parte de una sola situación y se potenciaban mutuamente. Se introdujo entonces al análisis económico un fuerte componente histórico como categoría de análisis.

Estos teóricos consideraban que la lógica ‘etapista’ modernizadora entraba en contradicción con el hecho de que las diferencias en el ingreso entre países ricos y pobres, lejos de disminuir, aumentaban. Al respecto, uno de los autores más destacados del estructuralismo, Theodonio Dos Santos, señalaba: “No hay ninguna posibilidad histórica de que se constituyan sociedades que alcancen el mismo estadio de desarrollo de aquellas que están desarrolladas. El tiempo histórico no es unilineal, no hay posibilidad de que una sociedad se desplace hacia etapas anteriores a las existentes. Todas las sociedades se mueven paralelas y juntas hacia una nueva sociedad”¹⁷. En este contexto, lo que explicaba el aparente “atraso” de los países pobres no era un problema de etapas a superar, sino del lugar que éstos ocupaban en la división internacional del trabajo, marcado por un modelo de “intercambio desigual”, que descapitalizaba a los países pobres en beneficio de los ricos. Hijo de este análisis nace un nuevo concepto: “subdesarrollo”.

- La necesidad de construir un camino propio para el desarrollo

Para los estructuralistas, la situación de subordinación y dependencia de los países pobres frente a los industrializados, si bien era parte consustancial del tipo de economía capitalista vigente, no sería un elemento contemporáneo, sino que consecuencia directa –estableciéndose una unidad histórica- del propio colonialismo. Al respecto, son elocuentes las conclusiones de Aníbal Quijano en una de sus publicaciones al interior de la CEPAL: “Las sociedades latinoamericanas ingresaron en la historia del desarrollo del sistema universal de interdependencia, como sociedades dependientes a raíz de la colonización ibérica. Su historia puede ser trazada, en gran parte, como la historia de las sucesivas modificaciones de la situación de dependencia, a lo largo de lo cual, las diversas sociedades de la región, han venido alcanzando diversas

¹⁷ DOS SANTOS, Theodonio. “La crisis de la teoría del desarrollo y las Relaciones de Dependencia en América Latina”. México, Siglo XXI, 1970. p. 153.

posiciones sin lograr salir, hasta el momento, de ese marco general”¹⁸. Se estaría entonces viviendo un nuevo tipo de imperialismo, pero imperialismo al fin.

Los países latinoamericanos serían entonces “originaria y constitutivamente” dependientes, que por tanto iniciarían su senda modernizadora desde una situación diferente a la de los países industrializados, lo que les obligaba a asumir caminos propios y originales para salir del subdesarrollo. Al respecto, para dos de los más importantes exponentes de la Teoría de la Dependencia, Fernando Enrique Cardoso y Enzo Faletto, “las relaciones de dependencia suponen la inserción de las estructuras de modo específicamente desigual: la expansión del mercado mundial creó relaciones de dependencia (y de dominación) entre naciones y de este modo estableció diferencias en el interior de la unidad constituida por el sistema capitalista mundial”¹⁹. Esto también traería aparejado otra situación de alta complejidad: la relación de dependencia, para implantarse, requería de la generación de estructuras endógenas en los propios países subordinados, es así como: “El sistema de dominación externo, de país a país, corta transversalmente la estructura dependiente y la interpenetra. En esta medida, la estructura externa pasa a ser vivida como interna (...) Es preciso pensar el imperialismo como un factor estructural, inserto y actuante desde el seno de nuestras estructuras nacionales, conformando las raíces de una dependencia económica, tecnológica, política y cultural”²⁰.

De esta manera, con el Estructuralismo latinoamericano, que luego tendría sus propios exponentes en otras regiones subdesarrolladas del mundo, se había constituido una teoría para enmarcar los movimientos políticos de corte nacionalista y antiimperialista de la región, así como entregaron pautas para avanzar hacia un nuevo tipo de relación económica tanto en sus propios países como con el mundo. Es así como, en el plano económico, la apuesta estratégica fue cambiar el lugar de estos países en la división internacional del trabajo, mediante el aumento sostenido y estructural de la productividad, un objetivo que se vio reafirmado en su diagnóstico por las coyunturas generadas tanto en el contexto de la I Guerra Mundial como de la Gran Depresión.

Si bien las economías periféricas, en particular las con mayor desarrollo relativo, venían ya impulsando nuevas técnicas y procesos productivos, no es sino ante la

¹⁸ QUIJANO. Aníbal. “El proceso de urbanización en Latinoamérica”. CEPAL. Santiago de Chile, 1966. p. 14.

¹⁹ CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. “Dependencia y Desarrollo en América Latina”. México 1969. p. 24.

²⁰ *Ibíd.*

coyuntura de la I Guerra Mundial y las serias dificultades a la importación de productos manufacturados que el conflicto trajo consigo, que las economías latinoamericanas demostrarían que tenían capacidades para producir bienes industriales; situación que se vio corroborada luego con la II Guerra Mundial, en que América Latina, lograría hacer de sus economías importantes fuentes de empleo y consumo para una considerable parte de la población²¹. Es así como, enfrentados a las consecuencias de la crisis económica mundial, los países latinoamericanos apostaron por una decidida defensa de sus economías: captaron recursos del sector exportador y los reinvirtieron por la vía de la acción del Estado en la creación de infraestructuras, en la promoción del desarrollo industrial, en la modernización agrícola, e incluso en la provisión de algunos servicios sociales básicos como educación, salud y vivienda. Una política seguida por muchos países y que serviría como antecedente histórico concreto para la estrategia de desarrollo del Estructuralismo.

- *Industrialización como llave: lineamientos y premisas*

En ambos períodos históricos las economías latinoamericanas mostraron que podían mantener un ritmo de crecimiento acelerado, de la mano con la reducción de su vulnerabilidad estructural ante “choques” externos; situación que fue interpretada por los teóricos y técnicos cepalianos como una importante base para iniciar procesos de industrialización. Este objetivo se posicionó en el centro de los planes de desarrollo, al tomarse como ejemplo la experiencia de las mayores economías capitalistas, en el sentido de que la industrialización tenía un fuerte impacto en el aumento de la productividad promedio. Asimismo, la incorporación de valor agregado a las tradicionales exportaciones de materias primas hacia los países capitalistas centrales, tendría que traducirse en un aumento en la participación del ingreso de las economías periféricas, reduciendo así su tendencia creciente al “desequilibrio externo”. Estas ideas adquirieron particular influencia tras la Segunda Guerra Mundial.

Antes de adentrarnos a las consecuencias prácticas que tuvo la aplicación de estos conceptos en las economías latinoamericanas, vale la pena señalar que si bien el modelo seguido por muchos países de “Industrialización por Sustitución de Importaciones” tuvo una expresión defensiva, no aportando lo necesario para aumentar el comercio exterior, el supuesto teórico de los estructuralistas iba en la dirección

²¹ PREBISCH, Raúl. “Propagación del Progreso Técnico a la América Latina y problemas que plantea”. Estudio Económico de América Latina 1949. Santiago de Chile. CEPAL 1951, p. 1.

contraria. De ahí la precisión hecha por importantes exponentes de esta corriente como Osvaldo Sunkel, en el sentido que el concepto a impulsar no era un desarrollo “hacia adentro”, sino “desde dentro”, o en otras palabras, el modelo estructuralista sólo podía desplegarse en la medida que hubiera un mercado lo suficientemente importante como para hacer de la industrialización un proyecto económicamente viable. Es así como para este autor, la aplicación “introvertida” de las propuestas estructuralistas, “de hecho resultaron de una respuesta ecléctica a una secuencia de choques externos”, ligados principalmente a las restricciones al comercio y al crédito desde EE.UU. y Europa en la segunda postguerra²².

Partiendo entonces del hecho de que la industrialización sólo era posible mediante la combinación entre sustitución de importaciones y una mejora cualitativa y cuantitativa (diversificación y mayor valor agregado) de las exportaciones, los planteamientos estructuralistas se tradujeron fundamentalmente en una decidida apuesta por la integración latinoamericana, que en este contexto histórico era entendida como un aumento institucionalizado del intercambio comercial intra-latinoamericano. Esto permitiría por una parte aumentar la demanda, cuestión indispensable para generar economías de escala, a la vez que protegería a estas economías de la competencia industrial de los países desarrollados.

Lo cierto es que el escenario no parecía propicio para las apuestas industrializadoras. La demanda regional por este tipo de productos estaba limitada por un mercado pequeño en consumidores y de lento crecimiento en poder adquisitivo, lo que se veía complejizado por la muy desigual distribución en el ingreso, que restaba a amplias capas de la población de participar en el consumo del grueso de los proyectos industriales en los que la región tendía a embarcarse, como el sector de electrodomésticos o el automotriz, cuestión indispensable para aprovechar la disminución de costos que implicaba la generación de economías de escala. Otra limitante era el de las grandes necesidades de inversión que requerían estos proyectos, la industria era un sector caracterizado por ser intensivo en capital, factor escaso en Latinoamérica por su baja tasa de ahorro interno y caro por tener que recurrir a financiamiento de la banca internacional. En este sentido, apostar por la Inversión Extranjera Directa (IED) resultaba contradictorio con el discurso de romper la dependencia de los centros desarrollados, por lo que tampoco parecía una solución

²² SUNKEL, Osvaldo. Op.cit.13. p. 398.

global. Es a partir de este diagnóstico que los teóricos de la CEPAL plantean como camino de salida la integración, una suerte de estadio intermedio entre la apertura total y el proteccionismo a nivel de país.

Es así como la integración regional, inspirada en los esfuerzos integradores europeos, se expresaría en rebajas y/o eliminaciones de las altísimas barreras aduaneras y no aduaneras que obstaculizaban el comercio intrarregional, manteniéndolas altas hacia el resto del mundo. Estos teóricos esperaban que la integración regional fuera resolviendo los graves problemas estructurales que conspiraban contra la industrialización, los que podríamos sintetizar en tres grandes ejes: la brecha tecnológica y la competencia externa; la falta de un mercado para estos productos; y las deficiencias en la capacidad de los estados nacionales para una asignación eficiente de recursos. Es así como, con la integración se esperaba lograr que: i) se ampliaría el mercado doméstico de cada país, ii) el mercado se ampliaría significativamente, al menos lo suficiente para reducir los costos medios de producción mediante el aprovechamiento de economías de escala, iii) se generaría una reasignación más racional de las industrias dentro de Latinoamérica de manera tal que cada productor iba a internalizar plenamente las economías de escala, iv) se diversificaría tanto la composición como el destino de las exportaciones latinoamericanas²³.

De la mano con la anterior, los movimientos políticos y gobiernos latinoamericanos que hicieron suyos los planteamientos de los estructuralistas, fueron construyendo una batería propia de justificaciones para emprender el camino de la integración. Dentro de estos destacan: “i) Facilitación en el intercambio de bienes (...) ii) Facilitación de pagos dentro de un marco de escasez significativa de reservas internacionales convertibles. Dos facetas: la primera es la búsqueda de una balanza comercial equilibrada con el socio para ahorrar divisas (...) La segunda dice relación con la institucionalización de acuerdos monetarios-financieros ahorradores de divisas como fueron los acuerdos de compensación. iii) Los acuerdos comerciales centrados en el intercambio de bienes, incluirían también facetas adicionales como servicios, inversión extranjera, arancel externo común, normas de origen, infraestructura, normas anti-dumping, salvaguardias, armonización de políticas, instituciones (para resolver litigios, políticas, financieras, etc.), programas industriales, etc. iv) No perder el tren de

²³ HACHETTE, Dominique. “El regionalismo latinoamericano o aventuras integracionistas continentales”. Instituto Economía Pontificia Universidad Católica de Chile. Documento de trabajo N°293. Oficina de Publicaciones. Santiago, Mayo 2005. p. 6.

los “bloques”, -en la idea de estar mejor preparados para competir con otros bloques económicos. v) Imponer disciplina macroeconómica. Los equilibrios macroeconómicos son importantes para maximizar el crecimiento potencial y evitar costos indeseables de empleo, inflación, devaluación, etc. Es posible que un país no tenga ni las instituciones idóneas ni la configuración política para alcanzar dichos equilibrios y los busca en la asociación”²⁴.

En lo concreto, estos esfuerzos apuntaron a generar acercamientos con algún o algunos países de la región para convertirlos en socios mediante el intercambio de preferencias. En la mayoría de los casos, estos acuerdos de integración tenían la expresión de meros Acuerdos Preferenciales de Complementación Económica (ACEs)²⁵, es decir, un nivel de compromiso muy bajo. Sin embargo, una característica de las apuestas integracionistas regionales, es la ambición autoproclamada de las apuestas. El planteamiento recurrente de los países de la región es la creación de un Mercado Común. En el caso de los procesos de primera generación, estos objetivos nunca se lograron, siendo el fracaso del Pacto Andino en este aspecto, el ejemplo más elocuente; mientras que en los procesos de segunda generación, estos procesos aún se mantienen incompletos, como el caso de MERCOSUR -apenas una Zona de Libre Comercio y Unión Aduanera incompleta- siendo a su vez una tónica en todos los procesos un permanente incumplimiento de los plazos acordados para alcanzar las metas autoimpuestas.

- Evaluaciones de un proyecto inconcluso

En primer lugar establecer que no parece posible analizar el resultado de las políticas integracionistas aplicadas desde la década del '60, sin hacer una evaluación general de la experiencia de la etapa de industrialización dirigida por el Estado. Esto, porque tal como vimos con anterioridad, la estrategia de apertura era expresión de la estrategia industrializadora, entendida como llave para salir del subdesarrollo.

Altas tasas de crecimiento y empleo, así como una profunda transformación productiva e institucional, son los sellos del período. Entre 1945 y 1980 América Latina creció a un ritmo promedio anual de 5,5%, el más alto registrado en un período de tan

²⁴ HACHETTE, Dominique. Op.cit 24. p, 7.

²⁵ Los Acuerdos Preferenciales de Complementación Económica (ACEs) establecen un marco limitado de bienes y/o una cobertura limitada de las preferencias al socio. En los Tratados de Libre Comercio en cambio, la cobertura y el nivel de preferencias son totales. Si a esto se agrega un Arancel Externo Común, se podría avanzar a una Unión Aduanera, que sólo se podría volver un Mercado Común si esto va unido a un marco común para la armonización de la política económica de los países socios.

larga duración, asimismo, destacó en ser la región del mundo con mayor crecimiento, incluso superior al de las economías capitalistas industrializadas. En el mismo sentido, la proporción latinoamericana del PIB mundial también creció, llegando al 9,8% del total en 1980, dos puntos porcentuales más que a fines de la Segunda Guerra Mundial y cuatro más que en 1929. Una buena situación que fue reflejo principalmente del desempeño de las economías más industrializadas de la región. El mercado del trabajo mejoró tanto cuantitativa, como cualitativamente, de hecho el subempleo total disminuyó del 46% en 1950, al 38% en 1980, mientras que el empleo urbano pasó del 44% al 67% durante el mismo período²⁶.

La clave de este auge fue la transformación de la estructura productiva y el desarrollo institucional que le acompañó. Si bien el proceso de industrialización estuvo en el centro del buen desempeño económico, esto se vinculó con el desarrollo de servicios modernos, como infraestructuras, sanidad y educación pública, telecomunicaciones, alcantarillados, la creación de empresas públicas, la apropiación de las riquezas naturales y la modernización el sector financiero, entre otros²⁷. Este período de crecimiento y mejoras en las condiciones sociales, nunca volvería a vivirse, por lo menos por un período tan prolongado.

Pero por otro lado, se venían acumulando desequilibrios que finalmente estallarían con el “shock” petrolero en 1974. Desde la propia teoría estructuralista se advirtió que uno de los principales problemas del período, fue el “sesgo en contra de las exportaciones” que fueron adquiriendo las políticas de promoción industrial. Al respecto, el ex Secretario Ejecutivo de CEPAL, José Antonio Ocampo, señala en uno de sus textos: “Una de las mayores desventajas de la industrialización dirigida por el Estado fue su incapacidad para explotar a cabalidad los beneficios del creciente dinamismo del comercio mundial en la posguerra. Si se excluye Cuba, la participación de América Latina en el comercio mundial se redujo a poco más del 4% a comienzos de los años 1970, unos tres puntos porcentuales menos que en 1925-1929 o en la antesala de la Primera Guerra Mundial²⁸. Otro problema fue la incapacidad para racionalizar el crecientemente pesado sistema de protecciones a la industria, que se convirtió en un desincentivo para su productividad, volviéndose, en palabras de Ocampo, “cada vez más

²⁶BÉRTOLA, Luis & OCAMPO, José Antonio. “Desarrollo, vaivenes y desigualdad: una historia económica de América Latina desde la independencia”. Documento de la Secretaría Regional Iberoamericana.p.207

²⁷ BÉRTOLA & OCAMPO. Op.cit.27.p192.

²⁸ BÉRTOLA & OCAMPO. Op.cit.27.p197.

en una fuente de rentas”, que “un incentivo para la acumulación de capital”²⁹. Finalmente señalar que si bien la región siguió creciendo, esto se hizo con un déficit comercial cada vez mayor, así como la industrialización se vio enfrentada a tasas de ahorro “endémicamente débiles”³⁰.

En términos generales, se puede decir que la apuesta cepaliana, de que la integración fuera un mecanismo para un desarrollo regional más dinámico y equilibrado, se logró, sin embargo, su avance fue mucho más engorroso de lo pensado originalmente, además de crear nuevos desequilibrios, siendo el sobreendeudamiento y la inflación algunos de los ejemplos más elocuentes. Lo cierto es que efectivamente se invirtió en muchos de los proyectos industriales planificados, en particular los países del Pacto Andino, luego CAN, y efectivamente también se logró sustituir importaciones. Una situación que les fue más sencillo que a otras experiencias de integración como la centroamericana, dado su mayor desarrollo relativo.

El proyecto de desarrollo cepaliano mostró importantes éxitos durante las primeras dos décadas de aplicación, sin embargo, luego empezó a mostrar signos de agotamiento que no alcanzaron a ser resueltos, más que por la incapacidad de adaptación del proyecto, por las nuevas condiciones políticas generadas en la región que precipitaron un drástico cambio de paradigma. Es así como si bien al principio la integración fue un factor clave para la expansión del mercado interno, lo que a su vez permitió dar un impulso a la industrialización, lo cierto es que esta industria nunca se fortaleció lo suficiente para progresar sin las ingentes protecciones bajo las que operaba, ni tampoco logró romper la fuerte dependencia tecnológica y financiera de los países industrializados. Por lo tanto, se configura una industria por un lado fuertemente subsidiada que mantenía en el tiempo una asignación ineficiente de recursos y que por otro, era incapaz de competir en el mundo.

Es así como la propia CEPAL, ya a inicios de la década del ‘60, identificó los que a su juicio eran los tres principales problemas de la industrialización: “i) toda la actividad industrializadora se dirige al mercado interno; ii) la elección de las industrias se ha hecho por razones circunstanciales, más que por consideraciones de economicidad; iii) la industrialización no ha corregido la vulnerabilidad exterior de los países latinoamericanos (...) la excesiva orientación de la industria hacia el mercado interno es consecuencia de la política de desarrollo seguida en los países

²⁹ BÉRTOLA & OCAMPO. Op.cit.27.p199.

³⁰ BÉRTOLA & OCAMPO. Op.cit.27.p215.

latinoamericanos y de la falta de estímulos internacionales para sus exportaciones industriales. La política de desarrollo ha sido discriminatoria en cuanto a las exportaciones. En efecto, se ha subsidiado –mediante aranceles u otras restricciones- la producción industrial para el consumo interno, pero no la que podría destinarse a la exportación. Se ha desenvuelto así la producción de numerosos artículos industriales de costos muy superiores a los internacionales, cuando se pudo habérselos obtenido, con diferencias de costes muchos menores, a cambio de exportaciones de otros productos industriales que podrían haberse producido más ventajosamente. Lo mismo podría decirse de nuevas líneas de exportación primaria y aun de líneas tradicionales dentro de ciertos límites relativamente estrechos... Se habría desarrollado así en el campo industrial una conveniente división del trabajo, muy diferente del esquema tradicional de intercambio de bienes primarios por productos industriales”³¹.

Ante los problemas que estaba evidenciando el modelo de industrialización aplicado, surgieron tres grandes corrientes críticas: una de “izquierda”, otra neoliberal y una tercera estructuralista. La apuesta de la primera corriente crítica fue la de aumentar el papel del Estado en la economía, opción seguida por los gobiernos de la Unidad Popular en Chile, de Velasco Alvarado en Perú y en breves experiencias en Bolivia y Argentina. Esta experiencia no alcanzó a demostrar a ciencia cierta la validez de sus postulados, las que fueron reemplazadas más por cuestiones políticas que en consideración de su eficacia. Es así como los postulados neoliberales vinieron de la mano con los nuevos gobiernos de Derecha, con experimentos especialmente profundos en el Cono Sur de América. Estas experiencias se desarrollaron principalmente entre la segunda mitad de la década del ‘70 y hasta la crisis de 1982. Dentro de las consecuencias de la aplicación de estas políticas se pueden señalar: el desmantelamiento de buena parte del sector industrial, fuerte expansión del mercado financiero y la actividad especulativa que desvió recursos del ahorro interno, fuerte endeudamiento y en el ámbito social, una agudización de la concentración de la riqueza y del desempleo. Como elemento positivo destaca un adecuado control de la inflación. La tercera opción, la de corregir la experiencia seguida pero siempre desde la perspectiva desarrollista, seguiría su curso en países como Brasil, México y Venezuela, con resultados aún en proceso de evaluación.

³¹ SUNKEL. Op.cit.13. p.42.

- *Nuevo Regionalismo y Regionalismo Abierto: nuevas teorías para la integración*

Varios elementos históricos, políticos e ideológicos marcaron un nuevo momento en el ámbito de la integración, generándose un escenario propicio para reimpulsar procesos de este tipo en el hemisferio. Es así como, en el plano teórico latinoamericano, el estancamiento y la crisis en la aplicación del proyecto industrializador y su expresión en cuanto a políticas de integración, llevó a muchos de estos autores a realizar una revisión crítica de sus postulados y a la generación de un nuevo paquete de propuestas, las que incluso marcaron la redefinición de algunos de sus aspectos teóricos más característicos, que en el plano de la integración se plasmaría en el nuevo planteamiento cepaliano de “Regionalismo Abierto”. Esto vino acompañado de la creciente influencia que en el mundo tuvieron las reflexiones teóricas, en cuando a las posibilidades de la integración, que tenían como asiento la experiencia europea.

El fin de la “Guerra Fría” dejó en el baúl de los recuerdos el alineamiento bipolar de seguridad propio de aquel período, dando paso a lo que se dio en llamar como “Nuevo Regionalismo”, marcado fundamentalmente por intereses económicos. Asimismo, el estancamiento de los procesos de apertura multilateral de los mercados, encomendados al GATT y cuyos problemas estructurales se evidenciaría en la Ronda de Uruguay, marcó un impulso decisivo a nivel mundial para la conformación de bloques regionales. A lo anterior se sumaron situaciones históricas propias a nivel latinoamericano, dentro de las que cabe destacar la llamada “Crisis de la Deuda” y el retorno a la democracia luego de largas y cruentas dictaduras militares. Por lo demás, ya la región venía transitando por espacios de convergencia política importantes, como fue la conformación del Grupo de Contadora, con apoyo europeo, para mediar en las guerras civiles centroamericanas.

El cambio de intereses en las relaciones internacionales que trajo consigo el fin de la Guerra Fría, que en adelante estaría regido por la competencia económica y la globalización, así como el estancamiento de la Ronda de Uruguay a principio de los noventa, marcaron un giro en la política de los EE.UU. y del continente en su conjunto. Es así como desde Washington se lanza en 1990 la llamada “Iniciativa de las Américas”, la que dio finalmente paso al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Con estas medidas, la potencia mostraba su voluntad de avanzar en procesos de apertura de mercados en el continente americano, aunque ciertamente sin abandonar su posición original por la opción multilateral. La aparición de la Unión Europea en 1992, también fue un hecho histórico que provocó una reevaluación de las

estrategias internacionales latinoamericanas, planteándose en temor de la creación de una “Fortaleza Europea” frente a la cual tener que competir, así como se instala la visión de que la región no podía quedarse atrás en la estructuración de bloques. En definitiva, el nuevo marco histórico obligó al liderazgo latinoamericano a reconsiderar el papel de la integración en el fortalecimiento de sus capacidades económicas, productivas y hasta políticas, así como mejorar su posición negociadora frente a los países industrializados.

Es efectivamente en este nuevo marco histórico, que surgen nuevos planteamientos teóricos en la dirección de intentar nuevas apuestas integradoras. Al respecto, cabe destacar que lo que se entiende por “Nuevo Regionalismo” a nivel latinoamericano, incorpora, pero supera la mera integración económica. Es así como –y siguiendo las experiencias de Concertación Política anteriores como el Grupo de Contadora o el Grupo de Río- los países de la región se plantearon también abordar la esfera política de la integración con la creación de instituciones comunes con atribuciones que pudieran cederles los estados; o la cooperación en materias sociales y medioambientales; así como concertación en el plano de las políticas exteriores. Por otro lado, la fuerte influencia que tuvo en muchos países de la región las políticas emanadas del llamado “Consenso de Washington”³² en cuanto a avanzar en procesos de apertura unilateral de sus mercados, hizo que la convergencia regional en cuanto a la integración económica fuera menos compleja que en el período precedente. Las políticas aplicadas en el período del “viejo regionalismo latinoamericano” fueron fuertemente criticadas por el “Consenso de Washington” al considerar que se trataba nada más que de una ampliación del proteccionismo existente a nivel nacional.

Asimismo, en el plano de la producción teórica latinoamericana, la CEPAL daría a conocer un nuevo planteamiento conocido como “Regionalismo Abierto”, el cual buscaba dar respuestas a las debilidades de su modelo anterior, frente al nuevo momento histórico. Es así como la entidad, en un documento de 1994, define al “Regionalismo Abierto”, como: “(...) el proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración, como por otras

³² Se le llama “Consenso de Washington” a un paquete de políticas emanadas de los principales centros de poder económico con sede en la capital estadounidense (FMI, BM, o la Reserva Federal) para América Latina en 1990. Se proponían 10 medidas a aplicar, entre las que se encuentran: liberalización del comercio, liberalización en los flujos de capitales, privatizaciones, austeridad fiscal y respeto a la propiedad intelectual. Con posterioridad estas directrices sufren algunas modificaciones, dándose en llamar “Consenso de Washington II” e incluso III, mas mantuvo lo central de las propuestas, es decir, ampliar y profundizar la liberalización económica como mejor receta para dinamizar el crecimiento económico en la región.

políticas en un contexto de creciente apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en la medida de lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente. Con todo, de no producirse ese escenario óptimo, el Regionalismo Abierto de todas maneras cumpliría una función importante, en este caso un mecanismo de defensa de los efectos de eventuales presiones proteccionistas en mercados extrarregionales”³³.

El nuevo planteamiento cepaliano de “Regionalismo Abierto” si bien sigue apostando por la conformación de mercados regionales, lo cual pasa necesariamente por mantener un nivel de preferencias para los socios, enfatiza la necesidad de una amplia liberalización tanto en términos de sectores como de países. Esto se sumaría a la necesidad de mantener un marco de estabilidad macroeconómica y una importante participación del Estado, tanto en los ámbitos fiscales y monetarios, como también regulatorios. En otras palabras: más liberalización y menos proteccionismo, menor intervención del Estado, pero una intervención más eficaz. El objetivo sigue siendo, al igual que en la década del ‘60, el aumentar la tasa de ganancia y retención de capital por parte de nuestras economías, manteniendo también la tesis de que esto debe pasar por una creciente incorporación de tecnología y especialización, en contra de una estructura basada en la súper explotación de la mano de obra y los recursos naturales, agregado a una baja carga fiscal. En síntesis, apostar por una “competitividad auténtica”, frente a la “falsa competitividad” propia de los países subdesarrollados.

Una innovación teórica importante del nuevo planteamiento cepaliano, es que los beneficios de la integración ya no pasarían sólo por la generación de un mercado lo suficientemente importante para el aprovechamiento de economías de escala, sino también por una adecuada liberalización en el movimiento de factores productivos, lo que permitiría aprovechar de mejor manera y potenciar las capacidades productivas de la región, al eliminar los costos de transacción que traen consigo las trabas a la interrelación económica. Estas trabas pueden ser del más diverso tipo, desde las más reconocidas de carácter arancelario, hasta dificultades en el desplazamiento físico de las mercancías, dificultades fiscales o incluso jurídicas. Para eliminar efectivamente este “sobrecosto” de transacción, resultaría necesario avanzar en niveles más profundos de integración económica. Hablamos, por ejemplo, de: liberalización en los flujos de

³³ SANAHUJA, José Antonio. “Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas”. Instituto Complutense de Estudios Internacionales. p.77

capitales y servicios, eliminación de barreras no arancelarias, avances en la liberalización de trabas incluso físicas. Aunque establece que sí se pueden mantener ciertas protecciones en forma transitoria para ciertos productos “sensibles”.

Ahora, sin lugar a dudas, profundizar la liberalización en el movimiento de factores productivos requeriría un marco claro y estable de reglas. Al respecto, estos teóricos señalan la necesidad de reglas comunes en materias como: tratamiento a inversiones, salvaguardias, propiedad intelectual o compras públicas. Asimismo, se plantea la necesidad de una creciente estabilidad y posterior convergencia en materia macroeconómica, mantener los equilibrios externos y concordando ciertas bases en cuanto a política fiscal y monetaria. Otra innovación teórica que presentan es que entienden que el desarrollo de los sectores productivos, incluso aquellos preferentes, debe darse en un contexto de competitividad, de manera que su crecimiento sea fruto fundamentalmente de su eficiencia y no de las protecciones de las que puede ser beneficiario³⁴.

Pero, tal como antes se señaló, si bien los nuevos cepalianos apuestan por una liberalización más amplia y profunda, siguen entendiendo que mantener un nivel de preferencia con ciertos socios a nivel regional, es decir un trato “discriminatorio” en la terminología de la OMC, dado que es indispensable, si se quiere aprovechar el potencial de la integración para la generación de economías de escala y por tanto de generación de valor agregado, ir aumentando así la acumulación y la retención de capital. Asimismo, el “Regionalismo Abierto” destaca la necesidad de una cierta armonización de políticas en cuanto al comercio exterior, como condición para la mantención y desarrollo de mercados regionales.

En síntesis, los esfuerzos teóricos a partir de la década del ‘90, apuestan por aprender de la experiencia, potenciando las políticas que dieron resultados y mejorando las que no, será la historia la que dé cuenta de la efectividad de estas remozadas definiciones. En palabras de sus propios teóricos: “El gran dilema para la región es el profundizar la integración en el contexto de un comercio creciente con el resto del mundo. Este es el desafío que desde hace varios años la CEPAL define como “Regionalismo Abierto”, destacando el carácter complementario que ambos procesos suponen y la oportunidad de un crecimiento más dinámico y estable que ofrecen”³⁵.

³⁴ SANAHUJA. Op. cit.34, p, 78.

³⁵ MANICHEA, José Luis; UTHOFF, Adras. “Integración regional y cohesión social”. CEPAL. Publicación de Naciones Unidas. 2005. p.12

II.- Breve revisión histórica de los proyectos latinoamericanos.

-Experimentando con el “sueño” de la Integración

Como antes señaláramos, América Latina ha vivido múltiples proyectos integradores, esfuerzos que fueron particularmente intensos en la década del ‘60 con las apuestas desarrollistas cepalianas y durante la década del ‘90, enmarcadas en lo que se dio en llamar como “Nuevo Regionalismo”. En estos contextos se impulsaron diversos esfuerzos que abarcaron a prácticamente todos los países de la región. Los proyectos de integración regional iniciados ya en la década del ‘50 estuvieron marcados por la impronta de la CEPAL, organismo que postulaba a la integración como instrumento y condición necesaria para un desarrollo regional más dinámico y equilibrado³⁶. En los 90’ en tanto, junto con el impacto que tuvo el fin de la “Guerra Fría” en un plano global, a nivel regional también aparecieron factores que potenciaron un resurgimiento de los esfuerzos integradores. Dentro de ellos podemos destacar dos: la crisis de la deuda en la década del ‘80 y los procesos de transición a la democracia.

La crisis de la deuda lleva a los países deudores a entender lo obvio: que juntos tenían un mayor poder negociador frente a los acreedores, generándose un incentivo objetivo para la integración; el segundo elemento es más bien político: había que restar protagonismo y peso a los militares para consolidar el poder civil y una de las principales fórmulas fue la de distender los problemas limítrofes entre los países, mediante procesos de integración, lo que también permitía generar un entorno internacional menos propicio para las asonadas militares. Sobre esto último, es ilustrativo que en el acuerdo constitutivo del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) - el Tratado de Asunción de 1991- se establezca como condición básica para formar parte del bloque, el respeto a la democracia. Un apartado que mostró su importancia y eficacia en la crisis institucional vivida por Paraguay en abril de 1996, en que la presión de los socios del pacto resultó ser un elemento crucial para que la crisis no escalara hacia una rebelión militar³⁷. Misma situación vivida con la destitución sumaria del Presidente Fernando Lugo, el 22 de junio de 2012, tras de lo cual Paraguay fue suspendido de MERCOSUR. En conclusión, la integración reapareció como la mejor forma de enfrentar los retos que ofrecía el nuevo contexto histórico. Cabe recordar que

³⁶ Ibid.

³⁷ SCHVARZER. Op.cit. 10. p. 28.

tras la crisis de las políticas de industrialización dirigida por el Estado, se produce un fuerte retroceso en las apuestas integracionistas, iniciándose procesos de apertura y liberalización unilateral de mercados, fuertemente enfocados hacia los grandes centros capitalistas desarrollados, en particular EE.UU.

Si bien las razones esgrimidas a inicios de la década del '90 para potenciar la integración regional siguen vigentes, su expresión concreta se ha ido complejizando. El estancamiento del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)³⁸ marcó la opción por acuerdos bilaterales o plurilaterales más acotados, haciendo necesario que los países de la región fueran optando entre esquemas de tipo “Norte-Sur”, con EE.UU. o la Unión Europea como socios; o acuerdos de tipo “Sur-Sur”, entre países latinoamericanos, como la Comunidad Andina (CAN) o MERCOSUR. Pero dentro de estos mismos esquemas “Sur-Sur”, la situación es diversa, como ilustrativo es el caso de la CAN, que atraviesa una severa crisis gatillada por la opción de dos países miembros, Perú y Colombia, de alcanzar un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea. También han ido apareciendo opciones menos tradicionales de integración, en que la cooperación o la interconexión física entre los países juega un papel fundamental, como el caso de la recientemente estrenada propuesta que representa la Unión de Naciones Sudamericanas de Naciones (UNASUR). En síntesis, si bien la región muestra un claro interés por la integración en términos generales, aún parece transitando por una búsqueda de qué tipo de integración le es más beneficiosa. Sin embargo, parece evidenciarse una “fractura” entre Centro y Norteamérica, con economías muy dependientes de los EE.UU. por un lado; y por otro América del Sur, en donde tienden a instalarse proyectos de integración propios, que precisamente se alejan o a lo menos ponen en cuestión las directrices emanadas del “Consenso de Washington”, tanto en su versión original como la revisada.

Más allá de la existencia de ciertos consensos básicos, el esquema de integración “Sur-Sur” latinoamericano está cruzado de contradicciones y deficiencias. Y es que, después de todo, el concepto mismo de un esquema de integración basado casi exclusivamente en el intercambio de preferencias comerciales -dominante en la región- está atravesando por una importante crisis. Cada vez resulta más urgente agregar nuevos

³⁸ Cabe recordar que el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) es una iniciativa impulsada por EE.UU. que buscaba proyectar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte a los 34 países del hemisferio. La propuesta se lanza en la “Cumbre de las Américas” de 1994, realizada en Miami. En la oportunidad se señaló que las negociaciones debían estar concluidas para 2005, sin embargo para ese año los hechos apuntaron en otra dirección, no llegándose a acuerdo en puntos sustanciales como propiedad intelectual, acceso a mercados o subsidios. Desde esa fecha se considera que el proyecto está estancado, sin que se vislumbren progresos sustanciales en un futuro previsible.

elementos a estos proyectos, como la convergencia de políticas macroeconómicas, mecanismos eficaces de resolución de controversias, tratamiento de las asimetrías, generación de capacidades institucionales adecuadas para gestionar la integración, así como proyectos de interconexión física, complementación energética, e incluso iniciativas de inclusión y legitimación democrática del proceso. Las evidentes falencias que han mostrado los proyectos latinoamericanos en estos aspectos han contribuido, junto a otros factores, a que muchos de estos países estén mirando cada vez con más interés la concreción de acuerdos de tipo “Norte-Sur”. De consolidarse esta tendencia, se generarían nuevos problemas, dado que los acuerdos “Norte-Sur” se erigen desde una asimetría intrínseca en términos negociadores, así como establecen una importante limitación en las posibilidades de utilizar la política económica pública como instrumento de desarrollo. Precisamente por las características de fuerte liberalización que este tipo de acuerdos establecen, es que son caracterizados como “OMC-Plus”, dado que van más allá incluso que los postulados que sostiene dicha instancia internacional.

Un segundo factor crucial que explica esta tendencia centrífuga es la necesidad de los países latinoamericanos de asegurar el acceso de sus productos a los grandes mercados capitalistas, que en su mayoría son compradores de bienes primarios. Esto, porque si bien hasta hoy tanto EE.UU. como Europa ponen muy pocas trabas al ingreso de *commodities* a sus mercados, lo que en términos de acceso se ve complementado con los diversos SGP³⁹ en vigor – que permiten también el acceso de productos con mayor valor agregado- el problema es que esto sigue dependiendo unilateralmente de la voluntad de las economías desarrolladas. La importancia entonces de un TLC o un Acuerdo de Asociación, es que permiten instaurar reglas estables de acceso a estos mercados. Es en este contexto que se observa una tendencia creciente en los últimos años a que los países sudamericanos concreten acuerdos de tipo Norte-Sur. Según datos de la CEPAL, si hasta 2001 se habían firmado 61 acuerdos de preferencias comerciales intrarregionales, tan solo se habían alcanzado cinco tratados de libre comercio con países desarrollados (cuatro de los cuáles habían sido suscritos por México), un lustro

³⁹ Se conoce como Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) al mecanismo que permite que productos originarios de países en vías de desarrollo tengan acceso con tasas arancelarias preferentes o incluso libre de estas tasas, a economías desarrolladas. Esta es una ayuda de carácter unilateral (no exige reciprocidad) y originalmente no discriminatorio (aplicable a todos los países en desarrollo). Su objetivo es aportar al desarrollo económico y social de estos países. El mecanismo se acuerda en la I Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD) realizada en 1964 en Suiza. El SGP entró en vigencia el 1 de julio de 1971.

más tarde el panorama resultaba distinto: entre 2001 y 2006, de un total de 68 acuerdos vigentes o en proceso de ratificación, 51 eran intrarregionales y 17 extrarregionales⁴⁰.

- Principales experiencias de integración regional

Deteniéndonos un poco más en las experiencias específicas de integración vividas en América Latina, si bien éstas fueron inspiradas por las políticas del “Nuevo Regionalismo” que marcó el nuevo momento histórico a partir de la década del ‘90, también fue influyente la apuesta teórica de CEPAL, conocido como “Regionalismo Abierto”. Es en este contexto que surgen iniciativas nuevas de integración como MERCOSUR o se proyectan y modernizan empeños anteriores como la Comunidad Andina (CAN), que emerge como continuador del Pacto Andino. Frente a estos movimientos, las únicas excepciones son Chile y México, el primero que inicia un proceso de apertura unilateral e indiscriminada de sus mercados en la segunda mitad de la década del ‘70, bajo la mano de la dictadura militar; mientras que el segundo formaliza con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) su proyección económica natural hacia el mercado de los EE.UU.⁴¹.

Resulta necesario recalcar que las experiencias más recientes de integración no pueden entenderse desconectadas de sus antecedentes históricos, del camino transitado por la región desde mediados del siglo pasado. Tanto es así, que experiencias tan importantes como la de MERCOSUR, la Comunidad del Caribe (CARICOM por sus siglas en inglés), el Mercado Común Centroamericano (MCCA) e incluso parte importante de la política de apertura económica de un país relativamente poco integrado en términos regionales como Chile, se dieron bajo el manto institucional de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), como continuadora de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), que fuera el primer esquema de integración multilateral surgida en el continente, siendo establecido por el Tratado de Montevideo en febrero de 1960.

ALALC nace con el objetivo de crear una zona de libre comercio entre los países de América del Sur y México en un plazo de 12 años. Las negociaciones se realizaron en dos líneas paralelas, una bilateral y otra regional. En el plano bilateral, los

⁴⁰ SANAHUJA. Op. cit. 34. p. 88.

⁴¹ SANAHUJA, José Antonio. “La Integración regional, los proyectos bolivarianos y la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur)”. (s.a.). p. 3.

países establecían reducciones arancelarias y de barreras no arancelarias, sobre partidas incluidas en las listas nacionales; mientras que en el ámbito multilateral, se negociaban las rebajas sobre productos incluidos en una lista regional⁴². Podríamos definir que los objetivos principales de la iniciativa eran aumentar el volumen y la diversificación del comercio intrarregional, objetivos que en el mejor de los casos sólo se lograron a medias. Se pueden identificar varios problemas, uno de ellos es que el intercambio de preferencias estuvo centrado en materias primas, las que ya gozaban de bajos aranceles antes de 1960, por lo que la potenciación del comercio en estos sectores sólo fue parcial y peor aún, era un esquema que no aportaba a la diversificación del comercio. Por otro lado tampoco hubo una diversificación en los actores del comercio intrarregional, el cual 10 años después, seguía concentrado en las transnacionales que operaban en Brasil y México, principalmente.

Sin embargo, sí se registró un aumento del comercio tras la firma de ALALC, aunque resulta difícil cuantificar cuánto se debe efectivamente al acuerdo, dado el bajo nivel de referencia considerando lo escaso del intercambio hasta la década de los '50. Lo cierto es que si bien entre 1960 y 1975 se duplica el comercio entre los socios de ALALC, durante el mismo período también se duplica el intercambio intrarregional más allá de esos socios. Un aspecto interesante que vale la pena resaltar fue la creación de la Cámara de Compensación. Esta estructura buscaba básicamente dos cosas: minimizar el uso de reservas internacionales siempre escasas en el comercio intrarregional y entregar créditos a los países con menor desarrollo relativo para saldar los desequilibrios comerciales existentes. Los países que gozaban del beneficio de la compensación pasaron de un tercio de los miembros en los inicios del proyecto, a dos tercios en la década del '80. Pero, más allá de este mecanismo paliativo para enfrentar los déficits en el comercio, no existieron políticas ni instituciones que en forma sostenida pudieran enfrentar las asimetrías entre los socios⁴³.

ALADI se crea mediante un nuevo Tratado de Montevideo en agosto de 1980, reemplazando a la ALALC, con los mismos socios. La decepción por los resultados de la ALALC trajo consigo esta nueva apuesta, mucho más ambiciosa: la ALADI se proponía la creación, a largo plazo y en forma gradual, de un mercado común latinoamericano. En cuanto a objetivos específicos, el nuevo empeño se proponía: a) promoción del comercio recíproco, b) complementación económica y c) desarrollar un

⁴² HACHETTE. Op. cit. 24. p. 9.

⁴³ HACHETTE. Op.cit. 24. p. 11.

marco de cooperación económica en función de la ampliación de los mercados. Asimismo, la ALADI establece un área de “preferencias económicas”, en la cual se incluyen tres tipos de esfuerzos: a) tarifas preferentes a nivel regional, b) acuerdos de alcance regional, c) acuerdos de alcance parcial para en el largo plazo, lograr una gradual multilateralización⁴⁴. Encontramos una importante diferencia entre la ALADI y su antecesor, la apuesta ya no es maximizar el intercambio de bienes en general, sino promover el desarrollo de una base industrial endógena, muy en la línea aún de las políticas cepalianas. Una experiencia de importancia capital, pues prácticamente la totalidad de los acuerdos de integración regional en América Latina se han dado bajo el paraguas jurídico de ALADI. El instrumento para lograr esto son los llamados Acuerdos de Alcance Parcial, útil como excepción aceptada de la cláusula de “Nación Más Favorecida”, un principio fundacional del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT por sus siglas en inglés)⁴⁵.

El florecimiento de zonas de libre comercio y uniones aduaneras en los ‘90, parece una contradicción frente a los teóricos de la liberalización y es que si bien es cierto que el fin de la Guerra Fría trajo consigo un amplio consenso mundial acerca de las bondades de libre comercio, las esperanzas de una amplia apertura multilateral pronto comenzaron a esfumarse. Aún parecía lejana la promesa hecha por más de 100 países tras la conclusión de la Ronda de Uruguay del GATT en diciembre de 1993, de rebajar aranceles, suprimir barreras no arancelarias y la liberalización de los servicios y las compras públicas, políticas que de ahí en adelante se encargaría de impulsar y supervisar la naciente Organización Mundial de Comercio (OMC). Lo cierto es que los movimientos en esta dirección serían mucho más cautos de lo esperado, centrándose en esfuerzos regionales más que multilaterales, lo que contradecía uno de los pilares de la OMC, como es el principio de no discriminación. Más allá de los afanes de los puristas del liberalismo económico, la realidad terminó imponiéndose: había que protegerse frente a los desafíos que presentaba este nuevo momento conocido como “Globalización” y una forma de hacerlo era asociándose con sus pares⁴⁶.

⁴⁴ HACHETTE. Op.cit. 24. p.12.

⁴⁵ RIMOLDI, Eve. “Relaciones entre MERCOSUR y la Unión Europea”. En “V Cumbre América Latina y el Caribe – Unión Europea Lima 2008. Evaluación, Desafíos y Propuestas”. CELARE (Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa). Diciembre 2008. p. 271.

⁴⁶ BOLAÑOS, Manuel Antonio. “Gobernabilidad y democracia en la perspectiva de los procesos de integración”. Extraído de: “Nuevos escenarios en los procesos de Asociación e Integración. Desafíos y Realidades”. Fundación Konrad Adenauer. 2001. p. 17.

Ciertamente América Latina no fue inmune a esta tendencia y la apertura unilateral de los mercados iniciada en los '80, unido a la proliferación de acuerdos bilaterales o multilaterales de integración, tuvieron una elocuente traducción en un importante aumento de las exportaciones intrarregionales. Lo que resulta particularmente interesante de esta apuesta por la integración, como la mejor forma de enfrentar los desafíos de la globalización, es el hecho de que los medios gobernantes latinoamericanos estén apostando por salir de su natural condición de ser meros exportadores de materias primas, para intentar impulsar el desarrollo de economías de escala; la integración aparece entonces como condición necesaria para potenciar las ventajas comparativas en función de convertirlas en ventajas competitivas. Sin embargo, por ahora los esfuerzos integradores tienden a centrarse en el plano económico – fundamentalmente acuerdos arancelarios con zonas de libre comercio y uniones aduaneras- dejando de lado los aspectos políticos de la integración. De hecho, sólo el Pacto Andino mostrará elementos de lo que se podría llamar integración política. Una situación que poco a poco irá mostrando su importancia, incluso desde el punto de vista de las apuestas económicas de los países latinoamericanos⁴⁷.

- Pacto Andino- CAN

El acuerdo subregional más antiguo y formalmente con mayor profundidad -al incorporar elementos de integración política y por tanto de supranacionalidad, es el Pacto Andino. Nacido en 1969 se planteó como objetivo la creación de una Zona de Libre Comercio (ZLC) para los países miembros y una Unión Aduanera con un Arancel Externo Común (AEC). A esto agregaron la armonización de las políticas económicas y sociales así como la puesta en marcha de un plan común de industrialización. Los miembros originales eran Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Chile, sin embargo este último país se retira del bloque en 1976, coherentemente con sus políticas de apertura unilateral. Una situación que pareció un tanto compensada con el ingreso de Venezuela en 1973. 1979 es un año especial para el bloque porque aparecen en escena sus principales instituciones supranacionales, con la creación del Tribunal Andino de Justicia, el Parlamento Andino y el Consejo Andino de Ministros de Exteriores, todo usando como referente el proceso de integración que se desarrollaba en Europa. Lo cierto es que los avances fueron escasos y en 1989 los países miembros apuestan por dar

⁴⁷ BOLAÑOS. Op.cit .48. p. 18.

un nuevo impulso al proceso, ante el surgimiento del Nuevo Regionalismo. En 1996 pasa a denominarse Comunidad Andina de Naciones (CAN), pero los avances siguieron siendo exiguos y es que si bien en lo formal se habían aprobado tanto la ZLC en 1993, como la Unión Aduanera en 1994, estas nunca funcionaron eficazmente. Con la salida de Venezuela en 2006 quedó en evidencia la precariedad de un bloque que nunca se encaminó firmemente en el proceso de integración que desde hacía tanto tiempo había proclamado.

La génesis del Pacto Andino está marcada por el estancamiento de la ALALC y la aspiración de un grupo de países de avanzar más velozmente y con mayor profundidad en el proceso de integración. Es así como el 26 de mayo de 1969, con un plazo de vigencia indefinido, se suscribe el Acuerdo Andino. Entre los objetivos del proyecto destacan dos: promover el desarrollo equilibrado de los países en condiciones de equidad internacional y la formación gradual de un mercado común latinoamericano. Para lograrlo se planteó establecer una desgravación arancelaria total y automática, con una lista negativa, y aplicar un AEC. Este proyecto marca una ruptura ante los objetivos de la ALALC, ya no se trata solamente de promover el comercio intrarregional, sino de salir del subdesarrollo, adoptándose un complejo y ambicioso sistema organizacional marcado por una planificación centralizada del proceso. Al respecto, el reconocido economista cepaliano, Ricardo Ffrench-Davis, señala: “Los rasgos más sobresalientes del Acuerdo de Cartagena fueron a su inicio i) un sistema institucional adecuado a un proceso integral, con poder ejecutivo y un sólido cuerpo de apoyo; ii) un definido proceso de liberalización programada del comercio recíproco entre los países miembros y el establecimiento gradual de una barrera común frente al resto del mundo (AEC); iii) un esquema de distribución equitativa de los beneficios de la integración, cuyo principal instrumento es la programación regional de inversiones (tales como programas sectoriales de desarrollo industrial, Programación Subregional De Inversiones PSDI), también se contempla diversas formas de tratamiento preferencial para Bolivia y Ecuador, los dos países miembros con menor desarrollo relativo; y iv) la armonización de políticas económicas, comenzando por aquella relativa al capital extranjero. Dos órganos se crean: uno la Comisión (órgano político), otro la Junta del Acuerdo (organismo técnico). Otras instituciones debían colaborar con las anteriores

(Corporación Andina de Comercio, el Convenio Andrés Bello, los Convenios de Planificación, Monetario y Cambiario, de Comercio Exterior, etc) ⁴⁸”.

En el plano económico, tras dos décadas de vigencia del acuerdo, se observa por una parte que los objetivos fueron sólo parcialmente alcanzados y por otra, se constata un grado de avance claramente diferenciado entre los países con mayor y con menor desarrollo relativo. Es así como las economías más grandes de Venezuela, Colombia y Perú lograron un significativo avance en materia de intercambio de preferencias arancelarias, mientras que las más pequeñas de Bolivia y Ecuador lo hicieron de una forma mucho más modesta. Asimismo, sólo los tres principales países lograron establecer un arancel mínimo común, en tanto que el AEC propiamente tal, nunca fue alcanzado. Una política central del acuerdo en materia de industrialización fueron los llamados Programas Sociales de Desarrollo Industrial (PSDI). Estos programas abarcaron los sectores industrial, agropecuario y algunas áreas de servicios; y apostaban por lograr un intercambio equilibrado en la región y por tanto una distribución más equitativa de los beneficios del proceso, considerando las asimetrías entre los socios. Lo cierto es que el PSDI nunca logró concretarse, salvo parcialmente a través de un acuerdo en el sector metalmeccánico, alcanzado por demás fuera de los plazos acordados.

Sí hubo un positivo impacto en el aumento del comercio dentro del bloque, con una importante interrupción por la crisis de la década del ‘80, lo que desvió el intercambio hacia el resto del mundo, sin embargo una vez superado ese complejo momento, el comercio entre los socios volvió a recuperarse. En materia de inversión extranjera las reglas se establecieron mediante la llamada Decisión 24, estableciendo un marco fuertemente restrictivo para los capitales extranjeros tanto en materia impositiva, de remesas y sectores de inversión. Esta política se estructuró bajo el objetivo de potenciar un desarrollo industrial y tecnológico endógeno, el desarrollo de una empresa nacional andina y el estímulo al ahorro interno. Si bien estas y otras medidas de promoción industrial sí lograron potenciar ciertos sectores industriales, éstos no lograron ser competitivos fuera de los marcos preferenciales en que nacieron.

La crisis de los ‘80 trajo consigo una reevaluación de muchas premisas que habían guiado el proceso de integración hasta entonces, adoptándose posturas más liberales y menos centralizadas en el plano económico, así como una rebaja de las aspiraciones en materia de integración política. Con el fin de atraer una inversión

⁴⁸ FFRENCH- DAVIS, Ricardo. “El Pacto Andino: un modelo original de integración”, en “Pacto Andino, Carácter y Perspectivas”. Institutos Estudios Peruanos, 1978. p. 21

extranjera escasa, es que su tratamiento fue flexibilizado, con medidas como el otorgamiento del mismo trato a inversionistas nacionales como extranjeros, estableciendo acuerdos para evitar la doble tributación o eliminando los límites al monto de las remesas al exterior. Este nuevo marco no significó el fin de la opción por fortalecer grupos económico del bloque, sino la adaptación a un nuevo concepto más liberal. Es así como al mismo tiempo se establecieron preferencias para empresas multinacionales “andinas”, es decir, sociedades anónimas en las que los aportes provenientes de países del bloque superen el 60% de su capital total⁴⁹. A pesar del aumento observado en la inversión extranjera, esta es aún de poca importancia con respecto al total de la inversión en América Latina (13% en 1998), además se ha concentrado en Colombia y Venezuela y se ha dirigido a sectores primarios, mostrando dificultades para atraerla a otros sectores transables.

En el plano comercial se constata un importante aumento en el comercio intra-andino, coincidente con los mayores logros alcanzados en materia de intercambio de preferencias. Los ‘90 trajeron consigo el reimpulso a un complejo marco de negociaciones para el establecimiento de una ZLC y un AEC. En 1993 se acuerda una ZLC y dos años más tarde se acuerda un AEC que va del 0% al 20%, en forma escalonada dependiendo del grado de elaboración del producto importado. El proceso sin embargo se mantiene incompleto, quedando un considerable número de excepciones (13% de los productos importados), aunque con el compromiso de ir reduciendo esta brecha a una tasa de 50 productos por año. Asimismo, se mantiene un trato preferente a Bolivia y Ecuador. Lima, en desacuerdo con las preferencias otorgadas a La Paz, se mantuvo al margen de este proceso, aunque se reintegró en 1997 con el compromiso de ir incorporándose gradualmente a la ZLC hasta 2005, sin que se estableciera ningún plazo para su incorporación al AEC. Si bien durante este período se observa un importante aumento del intercambio intra-bloque, es necesario hacer una precisión: su alta concentración tanto en ciertos tipos de productos, como en términos geográficos. Es así como Colombia y Venezuela reúnen alrededor del 72% de las exportaciones intra-bloque en 1998, Perú y Ecuador apenas se empujan al 12%, mientras que Bolivia permanece muy atrás con el 4,8% de participación. En cuanto a las exportaciones, Colombia y Venezuela firmaron un Acuerdo de Libre Comercio en 1992, lo cual ayuda a explicar la concentración anotada por la intensificación del comercio bilateral; como

⁴⁹ HACHETTE. Op.cit.24. p. 23

así el que Colombia, Ecuador y Venezuela firmaran en 1993 un convenio de complementación en el sector automotriz, ayudó a intensificar la concentración del intercambio en este sector⁵⁰.

En síntesis, en el centro de este, como de otros proyectos de integración, ha estado la necesidad de los países de salir de su excesiva dependencia a la exportación de productos primarios. Más allá de los énfasis o los mecanismos, hoy como ayer se reconoce la necesidad de dar valor a los recursos primarios, así como diversificar productos y mercados. Y uno de los problemas con los que se han enfrentado los países andinos en esta búsqueda es la estrechez de sus mercados, de hecho, a 1990, el PIB del bloque era de poco más de la cuarta parte de MERCOSUR en la misma época. Esto explica en parte la apuesta de muchos de estos países por asociarse con otras economías para potenciar sus mercados. En este marco Colombia y Venezuela conformaron el Grupo de los Tres (G-3) en 1995, cuyo objetivo era alcanzar una zona trilateral de libre comercio para el año 2005. Además, todos los países de la Comunidad Andina están relacionados entre sí mediante ACEs y algunos han firmado acuerdos bilaterales de libre comercio con Chile. Por otra parte, se realizaron negociaciones que debían dar lugar a una ZLC entre la CAN y MERCOSUR para el año 2000, que si bien no se alcanzó, fue un importante antecedente para la creación de UNASUR.

En el ámbito de la integración política los avances también resultan ambiguos y es que si bien se crearon múltiples instituciones supranacionales, a imagen del modelo europeo, estos resultaron de escasa utilidad para enfrentar los desafíos para los cuáles fueron creados. Es así como se funda el Parlamento Andino, el Tribunal Andino de Justicia, el Consejo de Ministros, el Fondo Andino de Reservas y la Corporación Andina de Fomento (Los órganos auxiliares originales fueron cambiados en los noventa por el Consejo Consultivo Empresarial y por el Consejo Consultivo Laboral). Con desafíos como la armonización de políticas sociales, cambiarias, fiscales, así como la ampliación de la infraestructura de conexión física, o el principio de negociación conjunta con terceros países o bloques. Sin embargo, la armonización de políticas resultó escasa, cuestión que también ha dificultado el desarrollo a nivel económico del bloque. Al respecto, la propia CEPAL señala que el estancamiento de este proceso de integración, en buena medida se explica por la descoordinación de las políticas cambiarias y la proliferación de trabas para-arancelarias. Asimismo, ha resultado

⁵⁰ HACHETTE. Op.cit.24. p. 25

evidente la crisis por la que atraviesa el bloque debido a la incapacidad de asumir una postura negociadora común frente a la Unión Europea de cara al establecimiento de un Acuerdo de Asociación⁵¹.

- Centroamérica

Centroamérica muestra la experiencia de integración económica con menores sobresaltos de Latinoamérica, por lo menos una vez que se superaran las fuertes crisis políticas y económicas que sacudieran a la subregión en la década del '80. El Mercado Común Centroamericano (MCCA) se constituye por medio de la firma del Tratado General de Integración Centroamericana en 1960 y entró en vigor en 1961. En este se contemplaba la liberalización inmediata del comercio para el 95% de los bienes. La eliminación del 5% restante se planteó para junio de 1966. El tratado incluía un acuerdo en materia de integración industrial. En 1995 fue suscrito y ratificado el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) en el que se agrupa a Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y en el que posteriormente se sumó Panamá. Belice también se sumaría posteriormente como miembro pleno. El sistema organizacional del SICA resulta *sui generis*, ya que no se trata de una nueva institución, sino de una red de organizaciones o instituciones con mandatos independientes. La idea era estructurar bajo este paraguas a la gran variedad de organismos para la integración creados desde la década del '50, tal como queda establecido entre los artículos 8 a 11 del Protocolo de Tegucigalpa, donde se instala el concepto de "sistema" de integración. Este modelo, basado en la apuesta de alcanzar mayores grados de integración económica, es reforzado en sus objetivos con la puesta en marcha de ALIDES, que incorpora objetivos de diálogo y cooperación en materia política, social y de medioambiente.

Un común denominador de las economías centroamericanas tras la Segunda Guerra Mundial, eran sus bajos ingresos y escaso desarrollo. Se podría decir que estos países fueron pioneros en su liberalización comercial e integración económica: eran los más abiertos de América Latina y estaban estrechamente ligados entre sí por una verdadera "red" de acuerdos bilaterales. Este mismo nivel de apertura, unido a su cercanía geográfica, les hacía muy dependientes de los EE.UU. quien era su principal socio comercial e inversor. Por otro lado, se trataba de economías poco diversificadas y muy centradas en la exportación de materias primas, con un nivel precario de

⁵¹ HACHETTE. Op.cit.24. p. 24

industrialización, estando centradas en la industria liviana. El sector manufacturero carecía de posibilidades de desarrollo dado lo precario del mercado interno y su falta de competitividad en el mercado externo.

Siguiendo la corriente teórica cepaliana que abogaba por la industrialización como factor determinante para salir del subdesarrollo, es que los países centroamericanos suscriben el Tratado de Managua en 1961. El objetivo central de este acuerdo era potenciar el mercado interno del istmo, con el fin de aumentar la demanda para su incipiente industria. Para ello, se acordó originalmente una Unión Aduanera y un modelo de planificación industrial. Los productos agrícolas quedaron fuera del acuerdo. Es así como, entre 1960 y 1970 las barreras comerciales intra-bloque se removieron en un 94%, en tanto que se estableció un sistema de bandas de precios para ciertos productos agrícolas importados desde el resto del mundo. Asimismo –y en un contexto de políticas de sustitución de importaciones- se aplicó un AEC bastante fuerte, que iba en la dirección de potenciar su industria liviana⁵². La primera década de funcionamiento del acuerdo fue prometedora, al multiplicarse por diez el valor exportado de los socios hasta 1975, mientras que el comercio intra-bloque se triplicó. Y quizás lo más importante, Centroamérica lograba diversificar su comercio aportando una creciente proporción de bienes manufacturados de consumo, a partir de componentes importados⁵³.

Sin embargo, el proceso de industrialización a partir de 1975, comenzó a mostrar signos de agotamiento. Esto, en primer término porque no logró concretarse el proyecto de planificación industrial que buscaba una distribución equitativa de los esfuerzos industrializadores entre los socios -bajo un programa conocido como Régimen de Industrias de Integración- dada la imposibilidad de compatibilizar los intereses de los distintos países, muchas veces abiertamente contradictorios. La menor actividad del sector y la consecuente menor recaudación fiscal, trajo consigo importantes problemas macroeconómicos. Los problemas económicos se tradujeron en conflictos sociales internos, lo que motivó a muchos socios a aplicar medidas proteccionistas unilaterales, como el creciente número de excepciones que cada país hacía al AEC, en abierta contradicción con el Tratado de Managua. Como una de las expresiones de la falta de compromiso de los socios, Honduras se retira del tratado en 1969, mientras que El

⁵² Este arancel externo común se desagregaba de la siguiente manera: 106% para bienes de consumo, 36% para bienes intermedios y 11% para bienes de capital. Cabe destacar que este arancel no era de adopción obligatoria para los socios.

⁵³ HACHETTE. Op.cit.24. p. 16.

Salvador y otros países toman distancia del acuerdo. La década del '80 estuvo marcada por los conflictos políticos y las guerras civiles, lo que contrajo la actividad económica, aumentó la descoordinación en política monetaria con continuas devaluaciones, así como aumentó sobremanera el endeudamiento, todo lo cual impactó negativamente en el intercambio sub-regional.

A partir de 1986 esta situación empieza a cambiar. En la medida que la situación política comenzaba a estabilizarse –y con la ayuda de una importante cooperación internacional- las economías centroamericanas comenzaron a recuperarse y a abrir sus economías al mundo, primero de manera unilateral, para luego hacerlo en forma concertada a través del Mercado Común Centroamericano (MCCA). Se retomó el proceso de acercamiento entre los socios, reduciendo sus barreras comerciales, así como en 1986 se acordó un nuevo AEC. En el mismo sentido, el tratado original fue actualizado en 1990, reafirmando la necesidad de completar una ZLC entre los países del bloque, así como también se planteó la incorporación de Panamá al MCCA. En otro ámbito, se aprobó un Plan de Acción para la Agricultura Centroamericana (PAAC), que se propuso la liberalización en el comercio agrícola para ciertos productos considerados como básicos. Asimismo, se profundizaron los esfuerzos en coordinación de política económica a través de dos instrumentos principales: las reuniones de los Gabinetes Económicos y el Consejo Monetario Centroamericano. Finalmente cabe destacar, en materia de inversión, la revitalización del Banco Centroamericano de Integración Económica, con aportes de colaboradores externos, como México, Venezuela y Argentina⁵⁴.

Una mención especial merece la evolución del AEC del bloque. En 1992 se aprueba un nuevo arancel, que rebaja considerablemente el nivel de proteccionismo de sus antecesores, con un impuesto general –hay lista de excepciones- que varía entre el 5% y el 20%, entrando en vigencia para cuatro de los cinco países al año siguiente, siendo Costa Rica el único en plantear objeciones. En 1995 se produce una nueva reestructuración que empieza a aplicarse a partir del año siguiente. Es así como en 1995, el Consejo Arancelario Centroamericano había reducido al 1% el piso arancelario para los bienes de capital no producidos en la MCCA, además fijó como objetivo llegar a 0% para las materias primas. Para los productos terminados la meta es de 15%, con niveles de 5% y 10% para materias primas e insumos producidos en el área. Complementario a

⁵⁴ HACHETTE. Op.cit.24. p. 18.

esto, resultó clave que los países del bloque concertaran en 1996, una suerte de “carta de navegación” para implementar las medidas acordadas, con plazos y metas específicas. Siendo así, se estableció que los bienes de capital y las materias primas tendrían aranceles máximos de 1% en la fecha límite de enero de 1999 en la totalidad de los países. Los bienes finales alcanzarían un arancel máximo de 15% en diciembre de 2000 en Honduras, y en los restantes países se alcanzaría este nivel en diversas fechas de 1999, con la sola excepción de Nicaragua que lo habría logrado en enero de 1997⁵⁵.

En síntesis, podemos decir que los nuevos intentos por profundizar los esfuerzos integradores presentan elementos de continuidad y cambio en la estrategia original iniciada en los ‘60: se mantiene la idea de generar políticas públicas que potencien la generación de valor agregado en los productos de exportación, como el aumento de un mercado interno por la vía de la integración regional o la existencia de un AEC diferenciado, así como se sigue buscando el aumento del intercambio intra-bloque, eliminando las trabas comerciales; como elementos de cambio, destaca la drástica disminución del proteccionismo industrial, con una considerable rebaja en el AEC con respecto a su versión original y una mayor apertura económica al resto del mundo. Asimismo, se puede afirmar que la imposibilidad de armonizar políticas comunes al nivel requerido para conformar una Unión Aduanera y ZLC plenos, o para concordar aspectos centrales de las políticas de exterior o sociales, hizo que se asumiera un modelo de integración a distintas velocidades, coexistiendo en la práctica, varios esquemas de integración dentro del mismo SICA. Sin embargo, los últimos años han sido testigos de un nuevo impulso al proceso de integración regional, propiciada por las negociaciones para alcanzar un Acuerdo de Asociación (AdA) con la Unión Europea⁵⁶, el que establecía como requisito la culminación de la ZLC y la Unión Aduanera⁵⁷. Finalmente el acuerdo se firmó el 29 de junio de 2012 y aunque Centroamérica no logró la esperada ZLC y la UA plena, sí dio significativos avances en tal sentido.

⁵⁵ HACHETTE. Op.cit.24. p. 19.

⁵⁶ Las negociaciones culminaron satisfactoriamente en mayo de 2010, estando el acuerdo en proceso de ratificación.

⁵⁷ SANAHUJA. Op.cit. 42. p. 13.

- MERCOSUR

Los orígenes de MERCOSUR se remontan a los primeros acercamientos entre los dos grandes del bloque, Argentina y Brasil, en la segunda mitad de la década del '80. Como primer hito se podría fijar el protocolo de integración alcanzado por ambos países en 1986, al que luego se fueron sumando mediante acuerdos bilaterales Uruguay y Paraguay. Cuatro años más tarde, años ciertamente de negociaciones, es que se firma el histórico Tratado de Asunción que da nacimiento a MERCOSUR, específicamente el 26 de marzo de 1991. En el acuerdo, los cuatro países se comprometían al establecimiento de una Zona de Libre Comercio entre los miembros, al tiempo que se establecía un Arancel Externo Común, todo con el objetivo autoproclamado de facilitar al bloque su “inserción competitiva en la economía mundial”⁵⁸.

Profundizando en los objetivos que se planteaban los países que formaron el núcleo original de MERCOSUR, la apuesta era, en un contexto mundial marcado por la conformación de bloques regionales, la de potenciar sus ventajas comparativas y el desarrollo de economías de escala. La instalación de MERCOSUR ha sido un proceso largo e incompleto, no es sino hasta 1994 que se logran avances concretos en la construcción de la ZLC y al año siguiente recién se conforma la Unión Aduanera. Un proceso de integración económica aún en curso, sobre todo considerando su reciente ampliación con el ingreso de Venezuela y la candidatura de Bolivia. Lo cierto es que este esquema ya ha ido mostrando importantes avances, lo que se observa sobre todo en el fuerte crecimiento del comercio intrarregional y la apertura y relación con otros bloques regionales⁵⁹. Para graficar el esfuerzo de MERCOSUR de ampliar su ámbito de acción, vale la pena hacer una breve mención de los acuerdos suscritos por el bloque con terceros actores. Suscribió un Acuerdo Marco Interregional de Cooperación con la Unión Europea (1995), un Acuerdo de Complementación Económica (ACE) con Bolivia (1996) y otro con Chile con vistas a establecer una ZLC con cada uno de esos países, así como se desarrollaron importantes negociaciones con los países de la Comunidad Andina.

Una organización que desde el punto de vista convencional, entra en el ámbito de la cooperación y de la integración al mismo tiempo, dependiendo de los aspectos de

⁵⁸ BOLAÑOS. Op.cit. 48. p. 21.

⁵⁹ TERRA, Inés & VAILLANT, Marcel. “Comercio, fronteras y geografía: un enfoque regional de integración”. Extraído de: “Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal”. Colección Grupos de Trabajo, Clacso. Primera Edición. Abril 2001. p. 46.

MERCOSUR que se analicen. Por otro lado, desde la óptica de la política, ésta instancia no superaría aún el ámbito de la cooperación, una de sus grandes deficiencias, dado que prácticamente no existe transferencia de competencias soberanas de los estados miembros⁶⁰; sin embargo, si ésta se analiza desde el punto de vista económico, sí se trata de un proyecto de integración, pues hay liberalización parcial en el movimiento de factores productivos. Al respecto, resulta particularmente interesante el ACE firmado con Chile el 25 de julio de 1996 en San Luis, Argentina, documento en que se establece el libre tránsito de trabajadores y no sólo de bienes y capitales como es lo más común en este tipo de acuerdo⁶¹. Asimismo, se trataría de una organización internacional de “fines específicos” eminentemente económicos, diferenciándola de otros entes de fines generales como la ONU o la OEA⁶².

Adentrándonos en el desarrollo político-institucional de MERCOSUR, si bien es cierto que la historia del bloque está plagada de acuerdos, sobre los que no se puede profundizar por razones de espacio, si resulta indispensable detenerse sobre uno en particular, el llamado Protocolo de Ouro Preto suscrito el 17 de diciembre de 1994, el mayor hito hasta ahora en la configuración de la estructura institucional del bloque. De hecho este acuerdo, junto al Tratado de Asunción y el Protocolo de Brasilia, se considera que forman un todo compacto, por lo que cada país candidato a acceder al grupo debe aceptar estos tres documentos como parte del acervo de MERCOSUR⁶³.

Hasta ese momento, MERCOSUR no existía como entidad en sí misma, no tenía atribución alguna, en otras palabras, no había síntesis, el bloque no era más que la suma de sus partes. Ilustrativo es que el acuerdo firmado entre el grupo y EE.UU. para el estímulo de la inversión, alcanzado en junio de 1991, fuera concebido bajo la fórmula 4+1, es decir, cada país en la práctica negociando por separado. El gran salto adelante que implica Ouro Preto es la creación de la personalidad jurídica de MERCOSUR, con lo que lo convierte en sujeto de derecho internacional público, con capacidad por tanto de negociar y alcanzar acuerdos como bloque. Pero no se limita a esto, Ouro Preto es más el inicio que la culminación de un camino, con el Protocolo se pasa a una etapa denominada de “Convergencia” que busca ir desarrollando instituciones comunes con

⁶⁰ DIEZ DE VELASCO, Manuel. “Las Organizaciones Internacionales”. Undécima Edición. Ed. Tecnos. p. 53.

⁶¹ VERA MORENO, José Luis. “Arbitraje: Avances en el MERCOSUR”. Extraído de: “Economía globalizada y MERCOSUR”. Ediciones Ciudad Argentina. 1998. p. 75.

⁶² DIEZ DE VELASCO. Op.cit. 65. p. 49.

⁶³ IRIGOIN BARRENNE, Jeannette. “Chile-MERCOSUR y los países de la cuenca del Pacífico” Extraído de: “Economía globalizada y MERCOSUR”. Ediciones Ciudad Argentina. 1998. p. 231.

atribuciones específicas. Algunos podrían afirmar que se trata de una pequeña ventana abierta hacia la necesitada supranacionalidad. El principal órgano creado en el marco de este acuerdo es el Consejo Mercado Común, una instancia con funciones ejecutivas y de iniciativa, que es la encargada de llevar a cabo la negociación y firma de acuerdos con terceros, ya sean países, grupos u organismos internacionales⁶⁴.

Es en este contexto que comienzan a crearse los principales organismos del bloque, si bien es cierto que con atribuciones muy limitadas. Es así como en 2002 el Protocolo de Olivos crea el Tribunal Permanente de Revisión de MERCOSUR como instrumento arbitral para la solución de controversias. En 2003 se crea la Comisión de Representantes Permanentes, cuyo presidente tiene la misión de representar a MERCOSUR ante terceros. Asimismo, en 2005 se crea el Parlamento de MERCOSUR, iniciativa interesante, aunque de momento sólo tenga carácter consultivo. Finalmente cabe destacar la creación en 2004 del Fondo de Convergencia Estructural de MERCOSUR (FOCEM), como instrumento de inversión y desarrollo con el fin de enfrentar las fuertes asimetrías que existen entre los países del bloque⁶⁵.

Como antes señaláramos, un objetivo crucial del Tratado de Asunción, suscrito en el marco de la liberalización programada de ALADI, era la constitución de un Mercado Común para el 31 de diciembre de 1994. Si bien este proyecto aún no logra concretarse, si se produjeron importantes avances en esa dirección, como es la aplicación de un AEC a partir del 1 de diciembre de 1995. Este mecanismo estableció nueve niveles arancelarios que variaban entre el 0% y el 20%, el que inicialmente se aplicó al 88% del universo arancelario, quedando el resto en el ámbito de las listas de excepciones nacionales, las cuáles eso sí poco a poco van convergiendo hacia el AEC. Por su parte, si bien aún existen trabas arancelarias al comercio intra-bloque, explicado fundamentalmente por la evidente asimetrías de los socios, se generó un instrumento para ir superando gradualmente estas trabas, se trata del llamado Régimen de Adecuación, que establece un plazo adicional para lograr su liberalización a las economías más pequeñas del bloque, es decir, Paraguay y Uruguay. Si bien los plazos no se han cumplido como era esperado (2001 para Argentina y Brasil, y el 2006 para los

⁶⁴ URIONDO DE MARTINOLI, Amalia. "Simetrías y asimetrías en materia contractual". Extraído de: "Economía globalizada y MERCOSUR". Ediciones Ciudad Argentina. 1998. p. 73.

⁶⁵ Mercado Común del Sur. [En línea]. [fecha de consulta: 18 de mayo de 2012]. Disponible en www.MERCOSUR.org.uy

dos socios menores), se ha abierto un camino en esa dirección. Sin embargo aún quedan dos sectores con régimen especial, que son el azucarero y el automotriz⁶⁶.

A los organismos ya mencionados, podemos agregar otros como el Consejo del Mercado Común, encargado de la conducción política del proceso; el Grupo Mercado Común, organismo ejecutivo; la Comisión de Comercio, encargada de los instrumentos de política comercial; así como otras 10 comisiones entre las que destacan las de Trabajo, Educación, Justicia y Turismo. La creación de esta estructura responde precisamente a un aspecto clave del espíritu del Tratado de Asunción, a saber, la importancia que se le da a la coordinación y convergencia en materias que van más allá de lo estrictamente comercial. Sin embargo, a pesar de los avances logrados en materia de integración, la persistencia de toma de decisiones unilaterales por parte de los países del bloque, se sigue mostrando como un problema difícil de enfrentar y mucho más de resolver. Y es que si bien MERCOSUR ha ido desarrollando una creciente burocracia precisamente para operativizar decisiones comunes, aún no se logra una voluntad política para generar normas comunes, así como delegar facultades soberanas de los estados. Asimismo, el que el esfuerzo tenga un carácter esencialmente intergubernamental, se presenta como otra traba a la integración. Quizás el ejemplo más elocuente de ello es que cada decisión emanada de la estructura MERCOSUR debe ser complementadas con medidas nacionales para tener aplicación, lo que deja a los estados con la última palabra, cuyas instituciones tienden a centrarse más en intereses locales, aunque sean circunstanciales, por sobre los intereses del bloque en su conjunto y a largo plazo⁶⁷.

Precisamente la falta de coordinación ha sido una fuente permanente de desequilibrios macroeconómicos. Tanto Brasil como Argentina han quebrantado abiertamente la letra y el espíritu del Tratado de Asunción con la aplicación de medidas unilaterales para restringir el comercio recíproco en beneficio de sus respectivos mercados. Por ejemplo, en 1993 Argentina, invocando la cláusula de Salvaguardia de la ALADI y del GATT, impuso cuotas sobre las importaciones de petroquímicos, acero, confecciones, artículos de lana, y otros. Brasil replicó el mismo año con la suspensión del margen de preferencia sobre las importaciones de bienes de capital desde Argentina y la rebaja de los cupos para la importación de hilos sintéticos. Buenos Aires también

⁶⁶ “Promoción de vínculos económicos entre esquemas de integración de América Latina y el Caribe”. Documento CEPAL, junio, 1997.

⁶⁷ “La nueva integración regional en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración”. Documento CEPAL, junio 1994.

aplicó en 1996, una sobretasa del 3% para los productos importados de terceros países, alterando la estructura del AEC, denominándola dolosamente como “tasa estadística”, escondiendo el hecho de que se trata de un arancel extra y por tanto una violación de la normativa de MERCOSUR. En el mismo año, Brasil comenzó a aplicar una batería de restricciones a las importaciones de productos sensibles para su economía, como textiles o bienes automotrices.

Si bien es cierto que hoy MERCOSUR es la más importante experiencia de integración que existe en América Latina y la única que tiene claras perspectivas de desarrollo y futuro tras la crisis que vive la Comunidad Andina (CAN) y el escaso peso relativo de las fórmulas centroamericana y caribeña, esto no resta a las profundas dificultades por las que ha atravesado y atraviesa el bloque, las que responden a las debilidades estructurales que éste sigue presentando.

Una de las principales deficiencias, derivada del escaso desarrollo de “supranacionalidad” en su marco institucional, es la casi inexistencia de mecanismos eficaces para la resolución de controversias dentro del bloque, siendo una situación particularmente preocupante en el caso de las controversias que pudieran generarse entre actores privados o entre éstos y los gobiernos. Las Cumbres de Presidentes se han vuelto un paliativo común para enfrentar las controversias entre estados, pero la situación para los actores privados aún es difusa. Este es un aspecto fundamental a superar para el desarrollo del bloque, considerando que la seguridad jurídica es un elemento clave a la hora de realizar inversiones, sobre todo si estas son productivas y de largo plazo, que son justamente las inversiones que requiere MERCOSUR. Lo cierto es que no existe un derecho comunitario en MERCOSUR, ni por tanto organismos con potestades vinculantes que se encarguen de resolver las disputas que pudieran surgir dentro del bloque. El mayor avance hasta ahora es el compromiso de los gobiernos de los estados miembros para someter sus divergencias a laudos arbitrales y respetar esas resoluciones, sin embargo, las constituciones y los ordenamientos jurídicos estatales no están obligados a adaptarse a estas decisiones o pueden incorporarlas parcialmente y según los tiempos locales. En otras palabras, no existe un derecho aplicable ni el reconocimiento a la aplicación de sentencias, lo que evidentemente es un importante obstáculo a la competencia y la inversión en el espacio económico ampliado⁶⁸.

⁶⁸ URIONDO DE MARTINOLI. Op.cit 69. p. 75.

Otro problema estructural que emerge de cuando en cuando en MERCOSUR son las contradicciones existentes entre las distintas fuerzas económicas, con intereses contrapuestos, que existen en los países del bloque. Es así como los sectores más ligados a la explotación de materias primas, estrechamente vinculadas a la exportación, apuestan por mayores grados de liberalización comercial y por un acercamiento a los grandes centros capitalistas desarrollados, los que representan sus principales mercados. Esto en oposición a los sectores industriales y las pequeñas y medianas empresas (PYME) que requieren, para desarrollarse, de las protecciones mínimas que ofrece la Unión Aduanera. Asimismo, otros sectores que presionan por romper esta experiencia son aquellos que han resultado más perjudicados con este proceso de integración, que es el caso, por ejemplo, del sector azucarero argentino.

Sobre la PYME es necesario resaltar que si bien sus exportaciones de manufacturas no son cuantitativamente importantes para el bloque, si lo son en términos cualitativos, dadas las características de las actividades industriales de estas empresas: intensivas en empleo y valor agregado, niveles medios y altos de complejidad tecnológica, diversidad sectorial, amplia distribución territorial y fuerte peso en mercados latinoamericanos⁶⁹.

Otro problema sustancial es la falta de una política de equilibrios macroeconómicos común. Aún se mantiene fresco en la memoria el fuerte impacto que tuvo en el bloque la crisis brasileña de 2001 y la decisión unilateral de este país de devaluar el real para mejorar la competitividad de sus exportaciones, lo que fue respondido con una batería de medidas proteccionistas, unilaterales también, de Argentina, con lo que se vivió una de las peores crisis⁷⁰.

Finalmente el problema quizás más importante: avanzar en el desarrollo industrial del bloque, una tarea aún pendiente. MERCOSUR aún se mantiene estancado productivamente en la explotación de las llamadas Ventajas Comparativas Estáticas, aquellas ligadas a las materias primas, en particular en lo referido a los productos agroalimentarios. Salvo Brasil, que no aplicó las políticas de desindustrialización brutal que vivieron los demás países de la región con las reformas estructurales de carácter neoliberal aplicadas desde la década del '80, los demás países aportan escaso valor

⁶⁹ VÁZQUEZ, Mariana. "Principales asimetrías en relación al socio mayor del MERCOSUR y su evolución del intercambio comercial al interior del "mercado común". Extraído de: "MERCOSUR: Estado, economía, comunicación y cultura". Editorial Universitaria de Buenos Aires. Primera edición. Mayo 1998. p. 89.

⁷⁰ SCHVARZER. Op.cit 10. p. 30.

agregado a sus principales productos. Lo que es un problema, considerando los bajos precios de los productos básicos y su alta volatilidad, su escasa capacidad de impactar a otros sectores económicos o de establecer encadenamientos productivos, así como la creación de pocos y malos empleos.

Un elemento de coyuntura pero que puede proyectar un impacto profundo en MERCOSUR fue la suspensión de Paraguay como miembro pleno, bajo la invocación de la “Cláusula Democrática”. Esto, en respuesta a la destitución sumaria del Presidente Lugo por parte del parlamento, el 22 de junio de 2012. Una situación que fue utilizada para permitir el ingreso de Venezuela como miembro pleno de MERCOSUR, bloqueada desde 2006 por el legislativo guaraní –de abrumadora mayoría conservadora- que acusaba a la administración del Presidente Chávez de no respetar los derechos humanos y los principios del juego democrático. Cabe recordar que cualquier adhesión debe ser aprobada por la unanimidad de los socios y ratificada por sus respectivos parlamentos. El criterio usado para la aceptación de Venezuela –impulsado por Argentina y Brasil aunque con los recelos de Uruguay- era que al estar Paraguay suspendido, la unanimidad se lograba con la aprobación de los tres socios restantes, cuyos respectivos parlamentos ya habían aprobado la medida.

Las aristas del asunto son múltiples. Una primera observación es destacar el fortalecimiento del bloque, al incorporar a la cuarta economía sudamericana y una potencia energética como Venezuela. Esto no parece suponer la pérdida de Paraguay, cuyo país necesita a los socios del MERCOSUR para su comercio exterior, además de tener múltiples vínculos económicos y políticos con el bloque. Es de esperar que una vez se realicen nuevas elecciones presidenciales en 2013, el país vuelva a ser admitido, aunque teniendo que asumir la incorporación de Venezuela como nuevo acervo del bloque.

Sin embargo y sin pretender adentrarse a un análisis jurídico, la aplicación de la “Cláusula Democrática” al país guaraní no parece “limpia”, lo que da cuenta de una suerte de desfase entre las amenazas a la democracia que se vislumbraban al momento de su creación y las amenazas actuales. El principio de respeto a la democracia del bloque estaba diseñado para impedir asonadas militares que rompieran por la fuerza la legalidad democrática, en consonancia con la experiencia vivida por los países de la región. Lo ocurrido en Paraguay parece marcar un nuevo modelo. La destitución de Lugo fue legal para efectos del marco legislativo paraguayo, pero no parece responder a los requerimientos mínimos del debido proceso consagrados a nivel internacional, al

impedirse el ejercicio del principio de “legítima defensa” (el presidente fue acusado, enjuiciado y condenado en prácticamente un día). ¿Qué hacer?, el dilema queda planteado, aunque la respuesta vuelva a un aspecto que cruza este trabajo: la necesidad de más integración, la existencia de una efectiva “supranacionalidad”. Es decir, si existieran reglas mínimas comunes que regularan los sistemas jurídicos de estos países y de un tribunal a nivel de MERCOSUR de carácter vinculante que fallara sobre estos asuntos, estos dilemas no se presentarían. En otras palabras, si existieran compromisos de mínimos comunes sobre temas como el debido proceso y las formas de actuar en caso de un juicio político, se resguardaría el principio democrático frente a las nuevas amenazas a la vez que no sería necesario recurrir a forzosos tecnicismo, muchas veces sujetos a la arbitrariedad, para sancionar una conducta inadecuada de alguno de los socios.

III.- UNASUR

-El surgimiento de una nueva esperanza

Finalmente mencionar la experiencia de integración más reciente y a la vez la más amplia, hablamos de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), que agrupa a todos los países de la región a excepción de la Guyana francesa. Sus orígenes los encontramos en la cumbre de Cusco del 8 de diciembre de 2004, oportunidad en que se crea la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN). En la Cumbre de Brasilia de mayo de 2008, se aprueba el tratado consultivo de UNASUR, que viene a reemplazar a la CSN. Los objetivos autoproclamados de esta entidad tienen un valor añadido clave frente a otros procesos de integración regional: la apuesta supera la mera liberalización de los mercados o la conformación de uniones aduaneras, lo que se busca es lograr amplios niveles de integración tanto económica, política e incluso de diálogo y concertación en el plano militar⁷¹; hablamos de un experimento que si bien sigue mirando como ejemplo la experiencia de integración europea, se yergue desde las particularidades propias de la región. Interesante y también novedoso es que desde la óptica de UNASUR se entienda que la integración regional pasa necesariamente por conectar físicamente los recursos y ventajas comparativas del continente, de ahí que un aspecto crucial en la construcción de este acuerdo sean ambiciosos proyectos de infraestructura. Dentro de los más emblemáticos están la concreción del llamado “Corredor Bioceánico” que uniría el Atlántico con el Pacífico; así como la creación de un “Anillo Energético Sudamericano”. UNASUR como proyecto, está despertando muchas expectativas, no sólo porque agrupa a todos los países suramericanos, sino por la profundidad de sus apuestas.

Entre sus particularidades, un elemento que resulta interesante es la creación del llamado “Banco del Sur”. El objetivo de la entidad es ser una alternativa de financiamiento al FMI o el Banco Mundial, para el desarrollo de proyectos productivos en la región. Esta iniciativa nace a proposición del Presidente de Venezuela, Hugo Chávez, a partir de un doble diagnóstico compartido por la mayoría de los países de la región: el primero es la evaluación de que los organismos internacionales de crédito, en particular el FMI, jugaron un negativo papel en América Latina, considerándose que las agresivas políticas de ajuste estructural que imponía como condición para prestar

⁷¹ Unión de Naciones Suramericanas [En línea]. [fecha de consulta: 20 de mayo de 2012]. Disponible en www.uniondenacionessuramericanas.com

recursos, terminaron siendo muy perjudiciales, por lo que se hacía necesario contar con un instrumento financiero que no pusiera este tipo de requerimientos; el segundo diagnóstico planteaba que América Latina debía sacar provecho a los importantes excedentes generados en los últimos años gracias a los buenos precios de las materias primas. Todo, considerando la aún acuciante necesidad de inversión en infraestructuras para el desarrollo que tiene la región. Se señala que entre los criterios que tendría la institución a la hora de asignar recursos estarían la “igualdad, la equidad y la justicia social”.

El acta fundacional del Banco del Sur se firma el 9 de septiembre de 2007, en tanto que el convenio constitutivo se suscribe el 26 de septiembre de 2009, siendo la entidad concebida como un fondo monetario, banco de desarrollo y organización prestamista. Su sede principal se establece en Caracas, en tanto que mantiene dos subsedes, una en Buenos Aires y otra en La Paz. La iniciativa es lanzada por el líder venezolano en agosto de 2004, planteándose como un pilar en las renovadas aspiraciones de integración latinoamericana, en la idea de financiar principalmente proyectos de infraestructura regional e interconexión física, además de servir de apoyo a empresas tanto públicas como privadas de los países firmantes. Se planteó originalmente que todos las partes hicieran iguales contribuciones, con el fin de que ninguna tuviera una posición hegemónica en el organismo, aunque luego esto fue modificado, atendiendo la asimetría de los socios, señalándose que más allá de los aportes que hiciera cada parte, cada país tendría el mismo peso en la toma de decisiones. Un planteamiento en contraposición abierta y explícita con el FMI y el BM, donde norteamericanos y europeos tiene una posición claramente dominante. En la actualidad cuenta con la participación de Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay, Ecuador y Bolivia, además de la propia Venezuela. Chile se mantiene como observador, en tanto que Colombia decidió no participar. La entidad contaría con un capital inicial de 20.000 millones de dólares. Asimismo, cabe destacar que la iniciativa se propone ser un aporte al objetivo señalado por UNASUR de constituir una moneda común suramericana⁷².

⁷² www.unasur.org. [fecha de consulta: 8 de mayo de 2012]

- Estructura y objetivos autoproclamados

UNASUR nace el 23 de mayo de 2008, con la firma en Brasilia, de su Tratado Constitutivo. En la oportunidad se estableció que el único órgano permanente sería la Secretaría, la cual tendría su sede en Quito, Ecuador. Su apuesta autoproclamada es bastante amplia, al definir como objetivo general de la iniciativa, la unión “cultural, social, económica y política de los países que la integran”. En este contexto, se plantean las siguientes áreas prioritarias de trabajo: i) Diálogo Político: cabe recordar que la Primera Reunión Cumbre de Presidentes tuvo lugar en Santiago de Chile, el 15 de septiembre de 2008, que tuvo como tema central el contener la crisis política que vivía Bolivia, logrando un importante éxito, al legitimar internacionalmente el mandato del Presidente Evo Morales y la vigencia del Estado de Derecho en el país altiplánico; ii) Integración Física: como antes señalamos, este es un aspecto clave de UNASUR y como proyecto estrella destaca la construcción de un “Corredor Bioceánico” con salidas a puerto por Perú y Brasil, pasando por Bolivia, una obra comenzada ya en 2005; iii) Protección del Medio Ambiente; iv) Integración Energética: desde el comienzo de las negociaciones se elaboraron algunos proyectos en ese sentido, como el “Anillo Energético Sudamericano” que abastecería con gas -del yacimiento peruano de Camisea- a Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, o el “Gaseoducto Binacional Colombia-Venezuela”, que se completaría con el poliducto que uniría ambos países para exportar petróleo desde Venezuela a Oriente, por Colombia. Todas iniciativas que se desarrollarán bajo el marco del Consejo Energético de Suramérica, que nace con la Declaración de Margarita del 17 de abril de 2007; v) Instauración de Mecanismos Financieros Latinoamericanos: siendo el Banco del Sur la apuesta más ambiciosa; vi) Tratamiento de las Asimetrías: quedando en las secretarías permanentes de los diversos grupos latinoamericanos adscritos a UNASUR (CAN, MERCOSUR y ALADI, entre otros) los encargados de generar políticas al respecto; vii) y finalmente, Promoción de la Cohesión Social, la Inclusión y la Justicia Social⁷³.

En cuanto a las instituciones, se estableció el Consejo de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno, con una presidencia rotatoria iniciada por la mandataria chilena, Michelle Bachelet. Esta instancia fija los lineamientos políticos generales, los planes de acción, considerando los proyectos de integración y sus prioridades; convoca a reuniones ministeriales sectoriales y decide sobre las propuestas del Consejo de

⁷³ RIMOLDI. Op. cit. 32. p. 272.

Ministros y de los Ministros de Relaciones Exteriores. Ejerce también la representación de UNASUR en los eventos internacionales; desarrolla y promueve el diálogo político y coordina las posiciones en los temas de integración e interés regional. Se establece también una Secretaría Permanente a cargo de un Secretario General, el cual es designado por el Consejo de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno por un período de dos años, reelegible por una única vez. Este responsable no recibe instrucciones de los gobiernos, representando a los organismos transversales de UNASUR. Finalmente destacar la creación del Parlamento Suramericano, con sede en Cochabamba, Bolivia, tratándose de una instancia meramente deliberativa. Otros organismos con el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, que además de ser un espacio de concertación política, es quien propone el nombre del Secretario General; y finalmente está en Consejo de Delegados y Delegadas de UNASUR⁷⁴.

Sin duda aún es pronto para hacer una evaluación más completa sobre los resultados de UNASUR. Más, se observan elementos interesantes de innovación por un lado, que podrían abrir nuevas expectativas; mientras que por otro destaca la persistencia de ciertos lastres en relación a experiencias de integración anteriores.

En cuanto a los elementos de innovación, cabe destacar sus ambiciosos proyectos de interconexión física y energética, que de concretarse, presentarían una potente plataforma de integración, al crear incentivos objetivos para profundizar el proceso de convergencia, así como al calor de este proceso deberían estructurarse y/o fortalecerse nuevos sectores a favor de la integración, como el ligado a la producción de electricidad –que se servirían de la nueva interconexión física de fuentes energéticas- el vínculo a sector exportador -que verían incrementarse sus opciones con la conexión de nuevos puertos. Como complemento necesario aparece el Banco del Sur, que se dotaría de suficientes recursos para implementar físicamente esa integración, una novedad respecto a experiencia financieras similares en la región que carecieron de los recursos suficientes para ser un efectivo soporte del proceso. Parece interesante el Consejo de Defensa, tanto en su efectividad actual, como en su potencialidad. Hoy, ese espacio si bien no es una opción de defensa extrarregional –que por lo demás es una hipótesis muy poco probable- si es un paso interesante en la solución de dos problemas intrarregionales, a saber, por un lado generar mecanismos de confianza para distender tensiones fronterizas, como por otro lado reforzar mecanismos para la defensa del

⁷⁴ RIMOLDI. Op.cit. 46. p. 273.

sistema democrático en estos países. Finalmente destacar el potencial de supranacionalidad que ofrece la Secretaría General del organismo.

Sin embargo, en cuanto a la persistencia de ciertos lastres, parece preocupante el que algunos problemas no muestren visos claros de solución. Entre ellos destaca, por ejemplo, el que la inter-gubernamentalidad siga siendo el espacio fundamental de toma de decisiones, relegando a un sitio casi simbólico a las instancias que podrían jugar un rol supranacional, como el Parlamento de UNASUR o la propia Secretaría General. Otro elemento es el que aún sea patente una insuficiente capacidad para mirar el proceso integrador en términos globales, en que muchas veces priman intereses nacionales estrechos, siendo un ejemplo de esto el estancamiento sufrido en la elección para Secretario General, dado el largo veto de Uruguay a la candidatura del ex presidente de Argentina, Néstor Kirchner. Esto, motivado por el conflicto suscitado entre ambos países ante la construcción de una planta papelera por parte de Uruguay en su ribera del río que lleva el mismo nombre y que hace frontera con Argentina. Si bien aún es pronto para evaluarlo, lo cierto es que frente a otro gran proyecto como es la creación de una moneda común, tampoco se ha avanzado en ninguna medida concreta, siguiendo una suerte de “tradicición maldita” en la región, como son los constantes incumplimientos en los plazos de los objetivos autoproclamados.

-Consejo de Defensa Suramericano

Otro elemento particularmente interesante es el llamado Consejo de Defensa Suramericano (CDS), constituyéndose en la primera instancia de carácter militar a nivel regional que excluye a los EE.UU. Ante todo es necesario aclarar que este Consejo no es una alianza militar de defensa colectiva al estilo OTAN, más bien se trata de un espacio de concertación política en la materia. Se puede afirmar que un objetivo crucial de este espacio es generar medidas de confianza entre los países, con el fin de ayudar a descomprimir tensiones. Es así como, en términos específicos, el organismo se plantea servir en el intercambio castrense, consultas y apoyo en misiones de paz, coordinación de esfuerzos en caso de desastres y homologación de criterios para medir el gasto militar, entre otros aspectos. También se plantean intenciones de explorar algún tipo de cooperación industrial y tecnológica a nivel militar, así como propiciar el intercambio académico y formativo en el área, llegando incluso a proponerse la creación de un Centro Suramericano de Estudios Estratégicos y de Defensa (CSEED). En el CDS están todos los países adscritos a UNASUR, se prevé tenga una sesión ordinaria al año y sus

decisiones sólo pueden tomarse por consenso. Este órgano surge a propuesta del Presidente de Brasil, Luiz Inácio “Lula” da Silva, siendo creado en diciembre de 2008, aunque es el 10 de marzo de 2009 cuando tiene su primera reunión, oportunidad en que se da a conocer la llamada “Declaración de Santiago de Chile”, siendo su punto de partida⁷⁵.

En la Declaración se establecen los principios que rigen al organismo, a saber: “respeto irrestricto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los estados, la no intervención en asuntos internos y la autodeterminación de los pueblos”. Asimismo, se reafirman elementos como la convivencia pacífica entre los estados y un concepto que es recurrente en los acuerdos latinoamericanos, como es la defensa de los sistemas democráticos de gobierno frente a amenazas tanto “externas como internas”, en una clara alusión a posibles rebeliones militares. El documento también establece los objetivos del CDS: “i) Consolidar Suramérica como una zona de paz, base para la estabilidad democrática y el desarrollo integral de nuestros pueblos, y como contribución a la paz mundial; ii) Construir una identidad suramericana en materia de defensa, que tome en cuenta las características subregionales y nacionales y que contribuya al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe; y iii) Generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa”⁷⁶

El CDS es importante más por su impronta simbólica que por sus capacidades concretas, como todo en UNASUR, adolece de una patente falta de profundidad en su nivel de compromiso. Su impacto simbólico y político es que se conforma en el primer espacio puramente sudamericano para tratar temas militares en la historia del subcontinente, con la explícita vocación de dejar fuera a EE.UU. Pero no se trata de una alianza militar, ni pretende, ser una “OTAN suramericana”. En otras palabras, no se trata de un pacto de asistencia recíproca o de defensa colectiva como el caso de la OTAN, cuya máxima expresión está cristalizada en el célebre Artículo 5; tampoco llega al modelo de menor compromiso representado por la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), que ha formado una base militar combinada y conjunta básica, con la creación de los Grupos de Combate europeos, entre otras medidas. El CDS no sólo carece de un compromiso de seguridad mínimo, sino que también carece de toda

⁷⁵ “Declaración de Santiago”. Disponible en: www.comunidadandina.org/unasur/10-3-09com_defensa.htm. [fecha de consulta: 13 de mayo de 2012]

⁷⁶ Ibid.

capacidad operativa, ni siquiera plantea maniobras conjuntas, mucho menos la creación de fuerzas combinadas o sistemas de mando y control unificados⁷⁷.

Por otro lado, haciendo un poco de historia, podemos entender el impacto político de una medida que pone en cuestión el histórico dominio regional –material e ideológico- de EE.UU. en asuntos militares. Cuatro meses después de que EE.UU. ingresara en la Segunda Guerra Mundial, específicamente el 30 de marzo de 1942, se crea la Junta Interamericana de Defensa (JID) con un objetivo evidente: lograr que las capacidades militares de todo el continente fueran dirigidas desde Washington en caso de un ataque de las fuerzas del Eje. De esta forma, también se aseguraba la lealtad de todos los países al sur del río Bravo. La JID nació como un organismo temporal destinado a prestar apoyo mientras durara la guerra, sin embargo, al finalizar ésta, EE.UU. consideró útil su mantención para enfrentar otras amenazas, específicamente la URSS y sus satélites, en el contexto de la naciente Guerra Fría. Es así como con la creación de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1948, la JID pasa a ser un órgano consultivo permanente de dicha institución⁷⁸.

Complementariamente, en 1947 se firma el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), planteando el concepto de la asistencia mutua en caso de un ataque extra-hemisférico. Aquí se formaliza el objetivo de la defensa colectiva a través de su Artículo 3.1 en el que se señala que: “un ataque armado por parte de cualquier Estado contra un Estado americano, será considerado como un ataque contra todos los Estados americanos y, en consecuencia, cada uno de dichos Estados Partes se comprometen a ayudar a hacer frente al ataque, en ejercicio del derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva que reconoce el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas”⁷⁹. La crítica de los países latinoamericanos es que el objetivo del TIAR y la JID era responder a las necesidades estratégicas de EE.UU. más que a las amenazas o riesgos colectivos. Esto quedó patente con la Guerra de las Malvinas en 1982, en que Argentina invocó el TIAR sin ningún resultado. Diseñado como línea de contención en el contexto de la Guerra Fría, el TIAR no tenía ninguna otra utilidad.

Por razones históricas y culturales, en América Latina hay buena recepción a los intentos de organizarse y resolver sus problemas de forma autónoma, o para ser más precisos, articularse sin EE.UU. Esto al entender que la agenda de su gran vecino del

⁷⁷ GARCÍA, Jonás. El Consejo de Defensa Sudamericano: ¿instrumento de integración regional o mecanismo para la hegemonía del Brasil? Discussion Papers, N° 18 (Octubre 2008), p.168.

⁷⁸ GARCIA. Op.cit.79, p160

⁷⁹ GARCIA. Op.cit.79, p161

Norte, tiende a sobreponerse sobre las agendas de los demás países, cuyas preocupaciones son distintas, siendo la creación del Grupo de Río una muestra de ello. En temas militares también las preocupaciones latinoamericanas son distintas: elementos como la preservación de la democracia, el combate crimen organizado, resguardo de materias primas esenciales y la resolución pacífica de las controversias, muchas veces no resultan compatibles con las necesidades estratégicas de Washington. Esto resultaba en un terreno fértil para todo tipo de iniciativas de cooperación y diálogo político en asuntos militares. El catalizador vino de dos países que, por razones distintas, aspiran a ejercer un rol de liderazgo en la región: Venezuela y Brasil. Fue el presidente Hugo Chávez quien abrió con fuegos con su propuesta de crear la OTAS –en clara referencia a una OTAN latinoamericana- en 2003, idea que sí se basaba en el principio de seguridad colectiva, pero que no prosperó precisamente por su nivel de compromiso y porque suponía un enfrentamiento directo con EE.UU. Lo importante de esta propuesta es que abrió un debate que parecía tabú. Cinco años después sería el Presidente de Brasil, “Lula” da Silva quien propondría la creación de una estructura que daría paso a la creación del CDS.

El 1 de marzo de 2008 sería un día complejo para América Latina. Poco después de media noche, aviones de combate colombianos bombardeaban el campamento del entonces portavoz de las FARC, Raúl Reyes, dándole muerte. El problema es que el campamento estaba en territorio ecuatoriano y Colombia no informó de la incursión, violando el territorio de su vecino, lo que ocasionó un grave problema diplomático. La crisis llegó a tal punto que se temió el estallido de un conflicto armado. La situación reactivó los mecanismos latinoamericanos de consultas y mediación, con el fin de descomprimir la crisis, momento además aprovechado por “Lula” para lanzar la idea de crear un espacio puramente suramericano de intercambio en materia militar, que generara confianzas y evitara futuros conflictos. Una propuesta que en general fue bien acogida. Era el 4 de marzo de 2008. El asunto quedó formalizado en la XX Cumbre del Grupo de Río del 6 y 7 de marzo, donde además el presidente Uribe se disculpó su homólogo ecuatoriano por la incursión y prometió que el hecho no se volvería a repetir. La crisis había sido superada y se sentarían las bases para un nuevo mecanismo de diálogo político⁸⁰.

⁸⁰GRATIUS, Susanne. “¿Hacia una OTAN sudamericana? Brasil y un Consejo de Defensa Sudamericano”. Programa de Paz y Seguridad, FRIDE. Comentario, abril de 2008.

El gran articulador del nuevo espacio era sin duda Brasil, ¿cuál eran sus objetivos? Podemos identificar dos: políticos y militares. En el primer aspecto, Brasil como potencia regional con vocación de influencia global, entiende que la única forma de ampliar su poder es ser entendido en el mundo como el representante y líder de su región. Objetivo que se vería cristalizado con su ingreso como miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. No es casual que en UNASUR y el CDS se excluya precisamente a México, el otro coloso latinoamericano y único en condiciones de disputar el liderazgo brasileño. En el otro aspecto, el militar, el entonces ministro de defensa brasileño, Nelson Jobim dejó claro que uno de los objetivos del CDS es potenciar a la industria armamentista local por la vía de generación de economías de escala. El caso es que no es un misterio para nadie que la principal industria militar de la región es justamente la brasileña.

En general la recepción suramericana al nuevo organismo fue buena. Por una parte el CDS no implicaba ningún compromiso que pudiera resultar incómodo y por otro se hacía cargo de los temas que eran de interés propio, ya no dependiente de la agenda norteamericana. Pero el consenso no resultó tan fácil, la Colombia del entonces presidente Álvaro Uribe al comienzo se negó a participar del proyecto, dado sus estrechos lazos de seguridad con EE.UU., por lo que fue necesario hacer un guiño al país con la suscripción del compromiso de luchar contra los grupos armados ilegales. Para EE.UU. la noticia resultó de “dulce y agraz”, ya que si bien no podía conformarse con la evidente exclusión que sufría en un tema clave de los asuntos latinoamericanos, así como tampoco le gusta el liderazgo competitivo que ejerce Brasil; le resultaba preferible al confrontacional liderazgo venezolano y su propuesta de una alianza de defensa colectiva como la “OTAS”. ¿El impacto del CDS?, por ahora parece pronto para establecerlo, sin embargo, sí parece más útil dar vuelta al argumento: la existencia de la CDS da cuenta de un momento distinto, de una crisis de liderazgo, en el que por una parte la influencia norteamericana parece menguar, de la mano con el surgimiento de nuevos liderazgos en disputa, con la impronta definitoria de intentar constituir a América del Sur en un actor internacional original, o si se prefiere, específico y autónomo.

- Contexto histórico y político

La conformación de UNASUR no puede entenderse desligada de dos hechos históricos clave: los esfuerzos de Brasil por consolidarse como potencia media a nivel mundial y el paulatino acercamiento entre la CAN y MERCOSUR. Cabe destacar que Brasil se constituyó en el principal impulsor de UNASUR. Esto, en el marco de su estrategia por convertirse en líder de la región y en potencia global. En síntesis, y como antes señalásemos, Brasil entiende que su capacidad de influencia mundial no se sostiene solo a partir de su propio peso, sino en su condición de articulador y líder del mundo emergente, de ahí también que el gigante amazónico esté también tendiendo redes con países africanos y con India. Su apuesta en la escena mundial es la consolidación de un esquema multipolar en donde ganarse un lugar, situación que espera pueda verse cristalizada con la obtención de un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. El otro importante elemento, es el gradual proceso de convergencia que inician la CAN y MERCOSUR, con el fin de alcanzar una ZLC entre ambas uniones aduaneras, proceso que vive su puntapié inicial con la firma del Acta de la Paz, en noviembre de 1990. El Acta de la Paz buscaba erigirse como un espacio de convergencia de los países de la región en la idea de conformar un Mercado Común Latinoamericano, antes del 2000.

Es en este contexto que se va produciendo un paulatino acercamiento entre los mayores bloques regionales. En febrero de 1995 representantes de MERCOSUR y la CAN celebraron en Montevideo su primera reunión para explorar la posibilidad de constituir un acuerdo de libre comercio, en primera instancia, para luego orientarse hacia un espacio más amplio de integración. Las negociaciones continuaron el 17 de diciembre de 1996 cuando se suscribió el ACE para la creación de una ZLC entre Bolivia y el MERCOSUR. Este proceso se ve coronado con la suscripción, el 16 de abril de 1998 en la ciudad de Buenos Aires, de un Acuerdo Marco⁸¹ entre la CAN y MERCOSUR. En dicho acuerdo se establecía una negociación en dos etapas: alcanzar en primer término un Acuerdo de Preferencias Arancelarias sobre la base del Patrimonio Histórico⁸², pero con la apuesta de ampliar esa base, es decir, aumentar tanto la

⁸¹ Son denominados tratados o acuerdos “marco”, los instrumentos constitutivos de esquemas de integración que en lugar de establecer detalladamente las reglas comunes y los compromisos asumidos por las partes, crean una base jurídica para la provisión de aquellas normas.

⁸² Con el nombre de “patrimonio histórico” se conocen las concesiones de los acuerdos comerciales negociados bilateralmente por los países de la Comunidad Andina y del MERCOSUR en el marco de la ALADI. En las negociaciones entre ambos bloques y de los andinos con Brasil, dichas concesiones son la base para la negociación del Acuerdo de Preferencias.

amplitud, como la profundidad de las preferencias; mientras que en segundo término se plantea la negociación de un Acuerdo de Libre Comercio que abarcaría al conjunto del universo arancelario, esperándose que entrara en vigor a partir del 1° de enero de 2000⁸³. En este proceso ya encontramos elementos que posteriormente serían clave en la conformación de UNASUR, como la introducción de elementos de “integración física” en el acuerdo. Es así como aparece el objetivo de construir corredores de integración, una idea muy similar al corredor bioceánico que se planteará después en el bloque suramericano. Asimismo, este acercamiento CAN-MERCOSUR, le da renovado énfasis a la necesidad de la concertación política entre los países de ambos bloques, en función de presentar una posición común frente a foros internacionales.

Sin embargo, esta convergencia pronto comienza a encontrar dificultades. Estas dificultades tienen esencialmente dos naturalezas distintas, una dice relación con la forma en que cada parte enfrenta la negociación y la otra con la negociación en sí. Es así como el proceso se ve enfrentado a tres dificultades originarias o estructurales: la primera es que mientras MERCOSUR se sienta a la mesa como bloque, en la CAN cada país negocia separadamente; la segunda es la fuerte asimetría en cuanto al desarrollo relativo de cada país; y la tercera es el que MERCOSUR funcionara como una Unión Aduanera imperfecta, a diferencia de la CAN -que si bien se lo plantea como objetivo, aún se encuentra lejos de lograrlo- una situación que complejizó las posibilidades de llegar a un acuerdo global en materia de preferencias arancelarias. Un segundo grupo de dificultades obedecen a los ámbitos de negociación propiamente tales, encontrándose las principales trabas en la conformación de una ZLC y en la definición del Patrimonio Histórico⁸⁴.

Las dificultades para construir un área de libre comercio son variadas. Entre ellas está la propia asimetría en cuanto a desarrollo industrial entre los miembros, provocando que los con mayor desarrollo exijan mayores compromisos en cuanto a normas de origen, dada su preocupación de que productos extra-bloques entren en sus mercados eludiendo los marcos de protección que estos países le dan a su sector industrial. En este mismo plano se abrió otro flanco de conflicto y es el que dice relación con el Patrimonio Histórico, dada las distintas interpretaciones que pueden hacerse de él. Es así como por un lado ALADI – que da el marco jurídico para la

⁸³ TORO, Luis A. “Potenciales efectos de un área de libre comercio entre la CAN y MERCOSUR”. Extraído de: “Integración Regional de América Latina: Procesos y Actores”. Instituto de Estudios Latinoamericanos Universidad de Estocolmo. 2001. p. 52.

⁸⁴ . TORO. Op. cit. 84. p.53.

negociación CAN-MERCOSUR- establece la incorporación del 50% de producción local a los bienes con mayor valor agregado, mientras que por otro MERCOSUR tiene el listón más alto, con un 60% como mínimo, abriéndose una disputa en cuanto a cual criterio debía ser el utilizado. Otro aspecto complejo es la negociación sobre ciertos productos “sensibles” para las respectivas economías, teniendo la CAN interés en contar con un mayor número de salvaguardias de las que MERCOSUR parecía estar dispuesto a conceder. Finalmente mencionar el problema de la existencia de mecanismos eficaces para la resolución de controversias. El mayor desarrollo institucional de la CAN le ha permitido dotarse de tribunales especiales para estos fines, lo que contrasta con la falta de mecanismos eficaces por parte de MERCOSUR. Esto es un problema importante, al considerar los países andinos que necesitan de estos instrumentos para poder lidiar con países de un mayor desarrollo relativo, como Brasil o la propia Argentina, punto en el que no fue posible llegar a acuerdo.

Estas dificultades hicieron que el proceso de convergencia tomara nuevos rumbos. Los plazos se iban cumpliendo y los acuerdos resultaban esquivos, frente a lo cual Brasil adoptó una posición más audaz: decidió intentarlo por su cuenta y alcanzó un ACE, siempre en el marco jurídico de ALADI, con la CAN, siendo suscrito el 12 de agosto de 1999 y teniendo una duración de dos años, con la posibilidad de ser renovado. Más, el entendimiento no pretendía quedarse en la mera asociación con el gigante amazónico, por el contrario, su aspiración era ser un primer esfuerzo efectivo para alcanzar un acuerdo entre la CAN y MERCOSUR, de hecho, ya en su Artículo Primero se señala que este ACE se trata de: “un primer paso para la creación de la Zona de Libre Comercio entre ambos bloques”⁸⁵. Este movimiento propició el círculo virtuoso al que aspiraban en Brasilia, es así como entre el 26 y el 28 de enero de 2000, se reunieron en Lima representantes de la CAN, Brasil y Argentina para retomar las negociaciones para un Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica. Un proceso que ve su culminación con la ronda celebrada entre el 7 y el 10 de marzo del mismo año, alcanzándose un entendimiento entre la CAN y Argentina sobre un 70% de las 2.947 subpartidas arancelarias en negociación. Al final, Argentina terminó suscribiendo un acuerdo muy similar al de Brasil.

Este proceso de acercamiento vino de la mano con un crecimiento del intercambio económico entre ambos bloques, lo que generó una base objetiva para la

⁸⁵ TORO. Op.cit. 84.p.54.

creación de un espacio de convergencia suramericano. Demostrativo es el que la relación comercial entre la CAN y MERCOSUR entre 1987 y 2000, creciera a una tasa media del 7% anual, pasando de 2.201 millones de dólares a 5.548 millones de la misma divisa⁸⁶. Más destacable aún, entre 2002 y 2011, el intercambio entre ambos bloques aumentó en un 20% promedio anual, alcanzando en 2011, 21.029 millones de dólares. Cabe destacar un par de elementos, el primero es que históricamente la relación comercial entre ambos bloques ha sido deficitaria –en 2011 el diferencial negativo fue de 6.109 millones de dólares; el segundo es que sólo Bolivia mantiene una balanza superavitaria con MERCOSUR y es el principal exportador andino al mercado sureño. Advertir también que MERCOSUR es el principal socio comercial de Bolivia, lo que no ocurre con ninguno de los restantes países de la CAN⁸⁷. Esto permite explicarse el interés de La Paz por ser aceptado como socio pleno de MERCOSUR.

⁸⁶ TORO. Op.cit. 84. p.57

⁸⁷ “El Comercio Exterior de Bienes entre la Comunidad Andina con MERCOSUR 2002 -2011” Documento Estadístico. Comunidad Andina, Secretaría General. 2 abril, 2012

Conclusiones

Lo primero que resulta necesario destacar es que no existe un proceso de integración regional en América Latina, sino varios. Procesos que si bien muestran similitudes y que en general se plantean los mismos objetivos, se observa en ellos tal cantidad de diferencias, que necesariamente se deben analizar en forma individual. El planteamiento común es la apuesta de salir del subdesarrollo mediante la explotación de los “beneficios” de la integración, como la generación de economías de escala, el desarrollo de encadenamientos productivos, así como una diversificación en la estructura comercial de estos países, entre otros. Estos planteamientos se vieron reforzados con la formación de grandes bloques regionales a partir de la década del '90.

Los resultados han sido ambiguos y es que si bien ha aumentado el comercio intrarregional, el aprovechamiento de otras potencialidades ha sido escaso, en buena medida por la falta de “profundidad” en la integración. Estos resultados ambiguos son coherentes con la forma como se han impulsado las iniciativas integracionistas desde la década del '60: con decididas apuestas iniciales enmarcada en ambiciosos proyectos para el momento, luego estancamiento y crisis por la escasez de los avances y la multiplicación de los incumplimientos, revisiones de las reglas y pasos contradictorios; todo, para luego impulsar un nuevo proyecto ampliamente ambicioso que debía superar los lastres del anterior, pero sin enfrentar los problemas que explican ese estancamiento original. De ahí que el proceso de estancamiento y crisis vuelve a repetirse en los '90, solo que esta vez acompañado de un marco de liberalización unilateral bastante importante por parte de estos países. Todo, hasta llegar al escenario actual, que tiene como punto culmine la creación de UNASUR.

En términos generales se puede afirmar que todas las experiencias de integración avanzaron en la concreción de amplias zonas de libre comercio, aunque manteniendo importantes excepciones. De hecho, estos esquemas han sido sin duda eficaces en la promoción del comercio intrarregional, cuyo volumen se quintuplicó entre 1990 y 2005. No queda del todo claro sin embargo, cuánto de este aumento del intercambio responde a los acuerdos propiamente tal y cuanto al proceso de liberalización unilateral que, cuan más cuan menos, todos los países llevaron a cabo. Aquí nos encontramos con avances en cuanto a potenciar el comercio recíproco en materia arancelaria, pero persisten problemas no arancelarios que traban este intercambio, como por ejemplo, la falta de criterios comunes en materias sanitarias o las deficiencias en infraestructura.

En materia de libre circulación de servicios hay avances mayores, con MERCOSUR acordando una liberalización parcial en 1998 que empieza a aplicarse en 2005 y una CAN y SICA que tienen normas ya operando sobre la materia. En cuanto a la consolidación de uniones aduaneras, cada bloque muestra distinto nivel de avance. Nuevamente, la experiencia centroamericana es la que presenta el mayor grado de avance, MERCOSUR por su parte tiene un AEC que cubre más de 85% de los productos y se espera su paulatina ampliación, sin embargo, el bloque mantiene una importante lista de excepciones que deberían mantenerse en el tiempo. La CAN por su parte está más atrás, con un AEC que cubre alrededor de 60% de las partidas, pero peor aún, no se espera un avance en la materia, no solo por la constante violación del acuerdo, sino por el ya explícito abandono de este objetivo, motivado por la concreción TLC con EE.UU. y un AdA con la UE, por parte de Perú y Colombia.

En materia macroeconómica es donde los bloques presentan los menores grados de avance. Esta es un área que se ha visto cruzada por la influencia y nivel de adscripción que han asumido los distintos países de la región ante los postulados del Consenso de Washington. Ante la necesidad de establecer ciertos criterios comunes, evidenciados en situaciones como la crisis brasileña de 1998, es que los países de MERCOSUR y en particular sus dos principales socios se han planteado avanzar hacia una unión monetaria, mas es poco lo avanzado al respecto, dado que estos países siguen entendiendo que la posibilidad de asumir una política monetaria autónoma, con medidas tan complejas como las devaluaciones unilaterales, sigue siendo un instrumento necesario en caso de crisis. La CAN por su parte atraviesa una profunda crisis de “identidad”, con dos proyectos económicos claramente distintos en su seno lo que se expresa en sus políticas macroeconómicas, más allá de que se hayan fijado metas comunes en la materia. De hecho resulta ilustrativo que dos de sus socios, Bolivia y Ecuador, se estén planteando la construcción de un instrumento monetario común, el SUCRE, con países fuera del bloque, en el marco del ALBA.

En materia de propiedad intelectual, el tratamiento que da cada bloque resulta coherente con las aspiraciones industriales que sustenten, es así como la CAN y Centroamérica muestran un mayor grado de avance institucional en la materia, en tanto que en MERCOSUR, con una mayor base industrial, resulta más reacio a aceptar las normas de propiedad intelectual que se sostienen desde los países desarrollados y la OMC, si bien existen algunos protocolos, rara vez se aplican y no existe una normativa común. En cuanto al tratamiento de las asimetrías, si bien en este punto se evidencian

avances interesantes en materia de cooperación, con la creación en 2005 del Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM) por parte de MERCOSUR, o la puesta en marcha del Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS) por parte de la CAN, sin duda siguen siendo medidas insuficientes, considerando las importantes diferencias en cuanto a desarrollo relativo entre los socios. Ilustrativo es que FOCEM haya nacido con un capital de apenas 100 millones de dólares.

En cuanto a diagnóstico, finalmente mencionar un tema crucial en cualquier agenda de integración: la generación de instituciones con atribución de las competencias necesarias para gestionar el proceso. Hasta ahora, la tendencia mostrada por la región es a la preeminencia de esquemas esencialmente intergubernamentales, mostrando una explícita desconfianza a la cesión de potestades soberanas a instancias supranacionales o la creación de normativas comunes de carácter vinculante. Esto se expresa en la carencia de un ordenamiento jurídico eficaz, así como en la existencia de órganos supranacionales meramente formales, como los parlamentos de bloque, lo cual le resta eficacia al proceso, careciendo de órganos útiles y multiplicando los formales, creando una institucionalidad innecesariamente compleja y burocrática. Asimismo, la primacía de las normas nacionales y la debilidad de los órganos de resolución de controversias, se muestran como una limitante estructural a la hora de profundizar los esquemas de integración.

Un ejemplo de lo anterior es que si bien MERCOSUR cuenta con más de 1700 instrumentos jurídicos vigentes y un Tribunal Permanente de Revisión (TPR), su eficacia es precaria, dada la incompatibilidad existentes entre las normas del bloque y las nacionales, considerando la supremacía de las últimas por sobre las primeras. Si bien tanto en la CAN como en el SICA existe un esquema normativo más avanzado, la persistente debilidad de estas instituciones, en la práctica se traduce en una primacía esencial de la normativa estatal. Esta situación ha permitido la aplicación de medidas unilaterales por parte de los socios, con nefastas consecuencias sobre los bloques, como ejemplos elocuentes son las medidas aplicadas por Brasil en 1998 y por Argentina en 2001. Un problema grave, si consideramos elementos como la necesidad de establecer seguridades jurídicas a los inversores, sobre todo en el contexto de la endémica falta de inversiones en la región, o de cara a proyectar seguridad a la hora de establecer acuerdos de bloque con terceros actores. Por otro lado, la aplicación de medidas unilaterales ha demostrado resultar procíclico, es decir, ha terminado aumentando los problemas que pretendía resolver.

Si en el plano económico los niveles de coordinación son claramente insuficientes, en materia de concertación política el avance es casi nulo, aunque resulta necesario destacar la creciente importancia que los países latinoamericanos le están dando al Grupo de Río, como espacio de concertación política, aunque aún sigue estando muy centrado en la mera defensa de los sistemas democráticos en la región, importante, pero insuficiente. La crisis de Paraguay y la desprolija respuesta de MERCOSUR, da cuenta de la necesidad de profundizar la integración política. Si la preservación de la democracia es uno de los pilares de la integración en la región, resulta indispensable concordar reglas comunes y organismos supranacionales que puedan enfrentar legal y legítimamente las crisis políticas que puedan producirse.

En síntesis, si bien América Latina formalmente entiende que debe dar pasos más profundos en materia de integración, las resistencias siguen siendo demasiado fuertes para dar pasos concretos en esa dirección. O, en otras palabras, se produce la paradoja de que si bien los gobiernos hacen planes muy ambiciosos para avanzar en la integración, en la práctica se sigue insistiendo en un esquema que podríamos llamar de “baja intensidad” o de bajo nivel de compromiso, lo que a la luz de la historia resulta claramente obsoleto si de verdad se quiere aprovechar y potenciar los beneficios de la integración. Esta suerte de regionalismo de “baja intensidad” se expresa en la reticencia a la construcción de instituciones fuertes, así como en el rechazo al concepto de supranacionalidad. Se trata de un tipo de esquema centrado en la liberalización comercial, muy lejos del modelo más completo del “Regionalismo Abierto”, cepaliano al que la mayoría de los países dice adscribir.

Un causa fundamental que explica las deficiencias cuantitativas (cantidad de países involucrados) como cualitativa (nivel de profundidad) es que los países de la región parecen jalonados entre dos grandes modelos de integración, lo que dificulta las posibilidades de avanzar en un sentido específico que necesariamente requeriría de la existencia de ciertos consensos básicos en cuanto al modelo a seguir. Es así como aparecen en disputa un modelo que podríamos llamar “Sur-Sur”, que tiene a Brasil como su gran centro de gravedad y que asume la necesidad de ir otorgando un mayor valor agregado a sus productos, para lo cual necesariamente se requiere de un cierto nivel de protección frente a la competencia externa, no sólo en materia arancelaria, sino en ámbitos como la propiedad intelectual, compras públicas y tratamiento al capital extranjero. Esto contrasta con el modelo “Norte-Sur”, con sus dos grandes centros de gravedad para la región: EE.UU. y la Unión Europea, esquema que supone una amplia y

profunda liberalización de los mercados latinoamericanos y que tiende a potenciar la persistencia de un modelo exportador extractivo rentista, basado en el planteamiento económico de las ventajas comparativas. Un ejemplo ilustrativo de esto, como antes señaláramos, es la profunda crisis por la que atraviesa la CAN, con Perú y Colombia formalizando sus lazos económicos con las principales economías industrializadas, mediante las firmas de TLCs con EE.UU. y de AdAs con la UE. Otros ejemplos son Chile y México, ambos países con un TLC firmado con EE.UU. y un Acuerdo de Asociación con Europa y ambos países también con un escaso nivel de participación en esquemas de integración puramente regionales. A todas luces, los acuerdos “Sur-Sur” y “Norte-Sur” no resultan estructuralmente compatibles.

¿En qué pie se encuentra la región ahora?, ¿qué interpretación podría sacarse de la naciente experiencia de UNASUR? Este esquema es expresión de un momento nuevo, de una vuelta de tuerca a la necesidad de unir a los países de la región a partir de la explotación de beneficios asumidos como comunes, tales como: aumento y diversificación comercial, inversiones en infraestructuras y estabilidad política... como los principales. A primera vista, UNASUR no puede ser entendida como otro esfuerzo de integración como tantos que ya se han intentado en la región con resultados más bien decepcionantes. Se trata de un proyecto *sui generis* por su amplitud: abarca a todos los países de la región y aborda temas que van desde la integración económica y física, a la concertación política y la cooperación para el desarrollo. Pero es precisamente esta característica, esta “virtud”, lo que constituye también en su principal defecto: su falta de profundidad. Y es que no podía ser de otro modo, era la única manera de generar un espacio que aglutinara a actores con intereses tan disímiles como lo son las economías latinoamericanas. En este contexto, ¿podría ser UNASUR el eslabón faltante para que América Latina logre efectivamente explotar los beneficios de la integración? A la luz de la historia, no. Si bien esta experiencia aborda elementos que son un avance objetivo para la integración, en particular su énfasis en construir una infraestructura que permita unir a las economías de la región, esto dista de ser suficiente.

América Latina no logrará romper las cadenas del subdesarrollo en la medida que no sea capaz de mirarse como un todo y por tanto, en ponerse de acuerdo en una estrategia de desarrollo común. Su gran debilidad estratégica, aquella que ha sido incapaz de enfrentar en medio siglo de intentos frustrantes, como es la necesidad de mayores grados de supranacionalidad, es precisamente consecuencia de la incapacidad de ponerse de acuerdo en un Norte. Una situación que tiene su origen en la crisis del

desarrollismo estructuralista que fue una guía en los '60 y los posteriores caminos seguidos en forma independiente por cada uno de los países. La diferencia de esos caminos terminó configurando sectores dominantes en cada uno de estos países con intereses contrapuestos: aquellas economías que rompieron con el proyecto industrializador y se centraron en explotar sus ventajas comparativas ligadas a la exportación de materias primas o a un nivel limitado de procesamiento de éstas, están más interesados en conformar uniones económicas con sus principales mercados, las grandes economías desarrolladas; mientras que los países que conservaron alguna base industrial necesitan, para crecer, el unirse con países de similar nivel de desarrollo, con marcos de protección idóneos para estos fines.

En la medida que no se resuelva la disputa entre estos dos proyectos en pugna, en la dirección de potenciar la integración de tipo “Sur-Sur”, no podrá esperarse un proceso de integración regional de la profundidad que se requiere. En esta puja política, económica e incluso ideológica, MERCOSUR tiene mucho que decir. La crisis terminal que parece vivir la CAN, precisamente cruzada por esta disputa, así como lo pequeño de la experiencia centroamericana, tampoco exenta de las contradicciones de este debate, deja a MERCOSUR como el gran centro de gravedad regional en la dirección de la integración “Sur-Sur”. Sin embargo, las vacilaciones mostrada por sus dos principales socios, propias de la complejidad de todo proceso integrador, no aportan a fortalecer su camino frente a los demás países. Quizás la reciente incorporación de Venezuela pueda inclinar la balanza a favor de más integración. ¿Qué rutas seguirá la región?, aún es pronto para interpretarlo, más lo que parece claro es que UNASUR, tal como hoy es concebida, no es la solución que está esperando América Latina hace ya más de 50 años.

Bibliografía

- AURBET-VIGNALI, Herber. “Reflexiones políticas, jurídicas y epistemológicas sobre el MERCOSUR”. Extraído de: “Economía globalizada y MERCOSUR”. Ediciones Ciudad Argentina. 1998.

- BALASSA, Bela. “Integración Económica”. Traducción Jorge Laris Casilla. Primera Edición Español. Unión Tipográfica Editorial Hispano-Americana. México.

- BOLAÑOS, Manuel Antonio. “Gobernabilidad y democracia en la perspectiva de los procesos de integración”. Extraído de: “Nuevos escenarios en los procesos de Asociación e Integración. Desafíos y Realidades”. Fundación Konrad Adenauer. 2001.

- CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. “Dependencia y Desarrollo en América Latina”. México 1969.

- CASANUEVA, Héctor. “Integración regional y definiciones políticas”. Extraído de: “Nuevos escenarios en los procesos de Asociación e Integración. Desafíos y Realidades”. Fundación Konrad Adenauer. 2001.

- CIENFUEGOS, Manuel. “El Fenómeno de la Integración Económica Regional”. Extraído de: “Libro Arbitraje. Derecho Internacional Económico y de las inversiones internacionales”. Biblioteca de arbitraje del Estudio Mario Castillo Freyre. Volúmen n.º 9, Palestra Editores, Universitat Internacional de Catalunya, y Estudio Mario Castillo Freyre. Lima, 2009.

- DIEZ DE VELASCO, Manuel. “Las Organizaciones Internacionales”. Undécima Edición. Ed. Tecnos.

- DOS SANTOS. Theodonio. “La crisis de la teoría del desarrollo y las Relaciones de Dependencia en América Latina”. México, Siglo XXI, 1970.

- FFRENCH- DAVIS, Ricardo. “El Pacto Andino: un modelo original de integración”, en “Pacto Andino, Carácter y Perspectivas”. Institutos Estudios Peruanos, 1978.

- IRIGOIN BARRENNE, Jeannette. “Chile-MERCOSUR y los países de la cuenca del Pacífico” Extraído de: “Economía globalizada y MERCOSUR”. Ediciones Ciudad Argentina. 1998

- PREBISCH, Raúl. “Propagación del Progreso Técnico a la América Latina y problemas que plantea”. Estudio Económico de América Latina 1949. Santiago de Chile. CEPAL 1951.

- RIMOLDI, Eve. “Relaciones entre MERCOSUR y la Unión Europea”. Extraído de: “V Cumbre América Latina y el Caribe – Unión Europea Lima 2008. Evaluación, Desafíos y Propuestas”. CELARE (Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa). Diciembre 2008.

- SCHVARZER, Jorge. “El MERCOSUR: un bloque económico con objetivos a precisar”. Extraído de: “Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal”. Colección Grupos de Trabajo, Clacso. Primera Edición. Abril 2001.

- SUNKEL, Osvaldo. “El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina”. México: Fondo de Cultura Económica, 1995.

- TERRA, Inés & VAILLANT, Marcel. “Comercio, fronteras y geografía: un enfoque regional de integración”. Extraído de: “Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal”. Colección Grupos de Trabajo, Clacso. Primera Edición. Abril 2001.

- TORO, Luis A. “Potenciales efectos de un área de libre comercio entre la CAN y MERCOSUR”. Extraído de: “Integración Regional de América Latina: Procesos y Actores”. Instituto de Estudios Latinoamericanos Universidad de Estocolmo. 2001.

- URIONDO DE MARTINOLI, Amalia. “Simetrías y asimetrías en materia contractual”. Extraído de: “Economía globalizada y MERCOSUR”. Ediciones Ciudad Argentina. 1998.

- VERA MORENO, José Luis. “Arbitraje: Avances en el MERCOSUR”. Extraído de: “Economía globalizada y MERCOSUR”. Ediciones Ciudad Argentina. 1998.

-VÁZQUEZ, Mariana. “Principales asimetrías en relación al socio mayor del MERCOSUR y su evolución del intercambio comercial al interior del “mercado común”. Extraído de: “MERCOSUR: Estado, economía, comunicación y cultura”. Editorial Universitaria de Buenos Aires. Primera edición. Mayo 1998.

Documentos de Trabajo:

-BÉRTOLA, Luis & OCAMPO, José Antonio. “Desarrollo, vaivenes y desigualdad: una historia económica de América Latina desde la independencia”. Documento de la Secretaría Regional Iberoamericana.

-CALDUCH, Rafael. “Métodos y Técnicas de Investigación en las Relaciones Internacionales –Curso de Doctorado.” Universidad Complutense de Madrid.

-FAIRLIE, Alan. “TLC y agendas complementarias: balance y lineamientos de propuesta”. Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo / Vol. 6. No. 12. Julio-diciembre 2011.

-GARCÍA, Jonás. “El Consejo de Defensa Sudamericano: ¿instrumento de integración regional o mecanismo para la hegemonía del Brasil?”. UNISCI Discussion Papers, N° 18 (Octubre / October 2008).

-GRATIUS, Susanne. “¿Hacia una OTAN sudamericana? Brasil y un Consejo de Defensa Sudamericano”. Programa de Paz y Seguridad, FRIDE. Comentario, abril de 2008.

-HACHETTE, Dominique. “El regionalismo latinoamericano o aventuras integracionistas continentales”. Instituto Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile. Documento de trabajo N°293. Oficina de Publicaciones. Santiago, Mayo 2005.

-MANICHEA, José Luis; UTHOFF, Adras. “Integración regional y cohesión social”. CEPAL. Publicación de Naciones Unidas. 2005.

-OLESTI, Andrew. “La integración económica: El mercado Común y la Unión Económica y Monetaria”.

-QUIJANO. Aníbal. “El proceso de urbanización en Latinoamérica”. CEPAL. Santiago de Chile, 1966.

-SANAHUJA, José Antonio. “La Integración regional, los proyectos bolivarianos y la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur)”. (s.a.).

-SANAHUJA, José Antonio. “Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas”. Instituto Complutense de Estudios Internacionales.

- “Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR”. 11 de Diciembre de 2008. Santiago, Chile.

-“La nueva integración regional en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración”. Documento CEPAL, junio 1994.

-“Promoción de vínculos económicos entre esquemas de integración de América Latina y el Caribe”. Documento CEPAL, junio, 1997.

-“El Comercio Exterior de Bienes entre la Comunidad Andina con MERCOSUR 2002 - 2011”. Documento Estadístico. Comunidad Andina, Secretaría General. 2 abril, 2012

Sitios web:

- www.uniondenacionessuramericanas.com.

- www.unasur.org.

-www.unasurcds.org.

- www.comunidadandina.org.

- www.MERCOSUR.org.uy.

-www.wto.org.