

CINCUENTA AÑOS INTEGRADOS

Las lecciones de medio siglo de integración regional son fundamentales para entender el presente y planificar el futuro. Los hechos que impulsaron la unión de la región y sus características en cada etapa. Qué influencia tiene en la actualidad el contexto internacional y cuáles serán los pilares de las próximas transformaciones. Una mirada imprescindible sobre los desafíos de la gobernanza latinoamericana.

Félix Peña

Fundación ICBC y profesor de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF)

En el último medio siglo la integración regional pasó por diferentes etapas, donde los ejes principales de la gobernanza regional fueron cambiando a partir de modelos de referencia y la proliferación de acuerdos comerciales preferenciales. Este artículo repasa los tres momentos de la integración latinoamericana, analiza sus características principales, sus analogías y diferencias, y se pregunta si la región está ingresando en una nueva etapa.

► En el período de los últimos cincuenta años los países latinoamericanos han acumulado una rica experiencia con sus múltiples procesos orientados a construir espacios de gobernanza regional, incluyendo compromisos de integración económica con distintas modalidades e intensidades. Es una experiencia que implica el desarrollo de un denso aprendizaje sobre éxitos y fracasos en las metodologías del trabajo conjunto entre naciones que comparten un espacio geográfico, sea de alcance regional o subregional.

Es precisamente en el plano del “cómo” hacerlo, que los países de América Latina y el Caribe tienen hoy un activo que no poseían al comienzo del período. Y lo que han adquirido en el transcurso de las cinco décadas son vivencias sobre la distancia entre teoría y realidad, entre las ideas y sus concreciones, en la compleja tarea de compartir, por propia voluntad y cabe suponer que en función de lo que consideran que son sus respectivos intereses nacionales, objetivos, oportunidades y desafíos entre países que pertenecen a un mismo espacio geográfico.

Las etapas de la gobernanza regional

Al menos tres momentos diferenciados pueden distinguirse en el largo camino ya recorrido. Resulta difícil precisar cuándo comienza y cuándo termina cada uno de tales momentos. En general no recono-

cen un punto inicial ni menos aún un punto terminal. Son momentos en continua metamorfosis, en permanente transición. Tal como se ha señalado en relación con la construcción europea¹, podríamos considerar que cada uno de esos momentos es la resultante de pasos de tránsito hacia algo diferente a lo anterior. Hay en cada momento un sentido de dirección, una meta que se imagina o idealiza como eventual producto final y, en tal sentido, pueden ser visualizados como pasos muchas veces inciertos hacia el objetivo aparentemente perseguido. Y hay, a la vez, algo que anticipa eventuales productos finales y tiene efectos en lo inmediato, que es la idea de pertenencia a una misma comunidad.

Pero en la realidad, cada uno de tales momentos se puede distinguir por el predominio de algunas ideas centrales, que se conciben como ejes conceptuales y metodológicos a fin de avanzar en la construcción de la gobernanza regional y en el desarrollo de una mayor integración de los sistemas económicos y, eventualmente políticos, de los países participantes.

Medio siglo de aprendizaje

El primer momento que se puede distinguir abarca buena parte de las décadas de los sesenta y de los setenta del siglo pasado. Coincide con el período de la fundación del INTAL, como parte del BID y como resultante de una novedosa modalidad de asociación con el país sede –la Argentina– y con los demás países latinoamericanos. Un INTAL, que fue precisamente concebido como un espacio de reflexión y de capacitación transdisciplinaria, en parte inspirado en algunas experiencias europeas, tal como la del Colegio de Europa, en Brujas.

Es este un momento en el que, en materia de integración regional, predominó la idea de abarcar la región latinoamericana en su conjunto, pero diferenciada de la América del Norte, esto es, de



Felipe Herrera, presidente del BID, y Arturo Illia, presidente de la Argentina, en la inauguración del INTAL (1965).

los EEUU y Canadá². Predominó, asimismo, el valor que se atribuía, por diferentes razones, a la experiencia de la construcción europea iniciada pocos años antes.

En una América Latina que comenzaba a experimentar los primeros efectos de fracturas ideológicas, especialmente a partir de la revolución cubana³, la idea de integración contaba con el apoyo e incluso entusiasmo, de protagonistas relevantes del escenario global y, en especial, de los EEUU. Se reflejó ello en el intenso apoyo que brindó el BID al impulso de la idea de integración regional durante el período de Felipe Herrera, su primer presidente⁴. Y, en particular, se reflejó en los objetivos y hojas de ruta que fueron aprobados en la Cumbre de Presidentes de la OEA en Punta del Este (1967)⁵, que preveía la creación en un plazo de quince años de un mercado común latinoamericano, a través de la convergencia de la ALALC y del Mercado Común Latinoamericano. Es un documento aprobado al más alto nivel político y que culmina un proceso que reconoce como hitos re-

En cada momento de la integración hay un ideal de región que se busca alcanzar con pasos en ocasiones inciertos.

levantes pronunciamientos del presidente del BID, un documento conocido como el “informe de los cuatro”⁶ y, por cierto, los aportes que efectuara la CEPAL inspirada por ideas de Raúl Prebisch.

En este momento inicial, el modelo europeo era valorado al menos por tres razones. Ello se reflejó en actividades y publicaciones del INTAL de ese que fuera, asimismo, su primer período de actividad.

La primera y quizás más importante razón fue su carácter novedoso en relación con el objetivo de procurar una gobernanza regional efectiva y eficaz, que permitiera consolidar la paz y la estabilidad política democrática, entre países que compartían un mismo espacio geográfico y que habían transitado un largo período de confrontaciones y guerras⁷.

La segunda razón fue por lo que Europa significaba en términos geopolíticos en el marco de la confrontación de modelos económicos y políticos que diera origen, en un mundo bipolar, a la denominada “Guerra Fría” entre EEUU y la Unión Soviética. Y la tercera razón fue por la novedosa metodología de integración multidimensional que se originara en las propuestas inspiradas, entre otros, por Monnet y Schuman⁸, que dieran origen a la CECA y luego a la CEE. De esta metodología proviene la importancia que luego tienen conceptos con impacto, no siempre positivo, en el desarrollo de distintos procesos de integración latinoamericana y, entre otros, el de “supranacionalidad” e, incluso, el de “mercado común”⁹.



Los presidentes José Sarney (Brasil) y Raúl Alfonsín (Argentina) durante la firma de la Declaración de Iguazú (1985).

Otro factor que permite explicar la incidencia del modelo europeo en este momento inicial tiene que ver con la influencia ideológica que dos principales corrientes políticas predominantes en varios gobiernos europeos (la democracia cristiana y la social democracia) tenían en alguno de los países que más participaron en las iniciativas orientadas a la integración latinoamericana. Además del propio caso de Felipe Herrera, que había pertenecido al partido socialista, otra personalidad política chilena que tuvo fuerte influencia en las ideas impulsadas en este período, fue el presidente Eduardo Frei, quien pertenecía a la Democracia Cristiana.

La etapa actual se caracteriza por distintas modalidades y densidades de integración económica entre países o grupos de países de la región.

En busca de la propia identidad

Un segundo momento que se puede distinguir es el que transcurre durante buena parte de la década de los setenta y comienzos de los ochenta. Se caracteriza por un enfriamiento de la idea de alcanzar en tiempos relativamente cortos el mercado común latinoamericano, tal como había sido acordado en la Cumbre de Punta del Este. Y también por el notorio debilitamiento del impulso inicial originado en los EEUU. Este segundo momento está marcado especialmente por tres procesos.

Por un lado, la creación del Grupo Andino en 1969¹⁰. Fue una iniciativa original de los entonces presidentes Frei, de Chile, y Lleras Restrepo, de Colombia, que acompañaron desde su inicio Bolivia, Ecuador y Perú, y a la que se incorpora luego Venezuela. Precisamente la Decisión 24 sobre el régimen común de inversión extranjera, la revolución peruana y luego, el gobierno de Salvador Allende, son factores que quizás contribuyan a explicar la pérdida de entusiasmo que se produjera en muchos sectores de los EEUU, con respecto a la propia idea de la integración latinoamericana.

Por el otro lado, el proceso de transformación de la ALALC en la ALADI por el Tratado de Montevideo de 1980 flexibiliza los compromisos de integración comercial asumidos con respecto a una interpretación más ortodoxa del artículo XXIV del GATT, que fue la que predominara al negociarse el anterior tratado. Incluso la denominada “cláusula de habilitación” negociada y aprobada en la Rueda Tokio del GATT fue resultante de la demanda de países latinoamericanos que necesitaban legitimar los mecanismos de la ALADI en el marco del GATT. El Tratado incorpora como ideas centrales la de los acuerdos de alcance parcial –esto es, aquellos en los que no era necesario que participaran todos los países miembros– y la de convergencia entre los distintos mecanismos y acuerdos de integración entre los socios de la ALADI.

Es el momento en el que surge, por lo demás, lo que comenzaría siendo un acuerdo bilateral de cooperación e integración entre Argentina y Brasil (1985) y que se transformaría luego en la creación del Mercosur (1991) con la participación de Paraguay y Uruguay. Chile fue considerado como un participante natural. Esta iniciativa subregional responde a un impulso multidimensional orientado a potenciar el desarrollo de ambos países como también su protagonismo regional. En ambos casos, lo que se pone en evidencia es la voluntad de las dos principales economías de América del Sur, en desempeñar un papel protagónico en la gobernanza regional y en el desarrollo de las ideas de integración económica.

El tercer proceso es el de la creación del SELA en 1975, producto de una iniciativa de México y de Venezuela. Implicaba un nuevo paso notorio hacia la institucionalización de una identidad latinoamericana en el campo de la cooperación económica y de las relaciones económicas internacionales.

Un abanico de opciones

El tercer momento abarca especialmente las décadas de los 90 y los primeros años del siglo XXI. Está marcado por experiencias fuertes que señalizan cambios radicales en el mundo de los dos momentos anteriores, tales como la caída del Muro de Berlín y el colapso de la Unión Soviética, la del 9-IX, y la de los desplazamientos del poder relativo entre naciones como consecuencia de la emergencia de nuevos protagonistas relevantes, entre los cuales se destacan por su dimensión e historia, China e India¹¹.

Algunos ejes centrales de este tercer momento, con incidencia en la concepción y el desarrollo de la gobernanza regional latinoamericana, son, por un lado, la creación de la OMC y el inicio –y estancamiento– de la Rueda Doha; las negociaciones de

acuerdos de libre comercio entre países del hemisferio, incluyendo la fracasada negociación del ALCA, como también las concretadas con la UE y con países del Asia; la proliferación de negociaciones comerciales preferenciales en grandes espacios interregionales, tal los casos del Trans Atlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), del Trans-Pacific Partnership (TPP) y, más recientemente, la idea de un Área de Libre Comercio entre los países del Asia-Pacífico, miembros de la APEP, y la estrategia de “convergencia en la diversidad”, propuesta por el gobierno de Chile de encarar una articulación entre países del Mercosur y de la Alianza del Pacífico¹².

Momentos en la integración latinoamericana

1960 ▼ 1970	Eje principal en la propuesta de crear un Mercado Común Latinoamericano en base a la ALALC y el MCCA	Influencia de la experiencia europea
1970 ▼ 1990	Ejes principales en la creación del SELA, transformación de la ALALC en la ALADI, la creación del Grupo Andino y de la CARICOM, e inicio de la construcción del Mercosur	Menor incidencia del modelo europeo y mayor tendencia a procurar modelos propios de integración
1990 ▼ 2015	Transformación del Grupo Andino; inicio de la Alianza del Pacífico; acuerdos de libre comercio con terceros países, creación del NAFTA, negociaciones del ALCA y replanteos en el desarrollo del Mercosur	Múltiples opciones en la inserción comercial de cada país, en parte como consecuencia de la proliferación de acuerdos y de negociaciones comerciales preferenciales, incluso de alcance interregional
¿ Nueva nueva inte- gración ?	Transformaciones de las negociaciones multilaterales, la integración física y el comercio sobre la base de acuerdos de protección ambiental y nuevas tecnologías disruptivas	Adecuación de normas y legislación para incluir aspectos vinculados al cuidado ambiental, al comercio electrónico y de base tecnológica

¿Está entrando la integración regional en un cuarto momento? ¿Cuáles serían los ejes centrales de un nuevo momento en la integración latinoamericana? ¿En qué medida las nuevas tecnologías afectan las negociaciones multilaterales y las características de la integración física entre los distintos países? Pueden aventurarse respuestas pero las transformaciones aún son incipientes.

El actual contexto global

¿En qué se diferencia el contexto internacional actual del que predominaba cincuenta años atrás? Entre otros, tres rasgos se destacan por su relevancia en la definición de estrategias de gobernanza regional latinoamericana e, incluso, de distintas modalidades y densidades de integración económica entre países o grupos de países de la región. Tales rasgos son: la multiplicidad de opciones para la inserción comercial internacional de cada país, la importancia creciente de las articulaciones productivas transnacionales y de la inserción en cade-

nas globales de valor y la proliferación de acuerdos comerciales preferenciales de alcance interregional.

Con respecto a la multiplicidad de opciones en la inserción comercial internacional es útil tener presente el concepto “multiplex” para caracterizar el mundo actual, instalado por Amitav Acharya¹³. Como en una sala de espectáculos multiplex, en un mundo más poblado y conectado, todo país tiene múltiples opciones a la hora de desarrollar estrategias de inserción comercial y de negociaciones comerciales internacionales. Tal multiplicidad requiere un diagnóstico claro de lo que un país necesita y puede obtener en sus relaciones con otros. Es un mundo que deja poco margen para comportamientos voluntaristas y en el que es razonable prever que de la transición hacia un nuevo orden mundial, resultarán ganadores y perdedores¹⁴.

La importancia de la inserción del sistema productivo de cada país en múltiples redes transnacionales de producción y distribución ha aumen-



Los presidentes Enrique Peña Nieto (México), Michelle Bachelet (Chile), Ollanta Humala (Perú) y Juan Manuel Santos (Colombia) durante la X Cumbre de la Alianza del Pacífico (2015).

Notas

1 Van Middelhaar (2013). Véase en especial el prólogo de Josep Ramoneda a la edición en español, cuando se refiere al estado de transición permanente que caracteriza al proyecto europeo. Lo mismo podría decirse con respecto a la evolución de la idea de integración latinoamericana. Más que un producto final, lo que caracteriza a ambos procesos – más allá de sus múltiples diferencias existenciales y metodológicas – es la persistencia de una dirección que es contraria a la que conduce a la fragmentación y, en términos de historia larga,

eventualmente al combate. En sus momentos fundacionales, no era necesario explicar esto a los ciudadanos de países europeos. Hoy puede ser más necesario ya que la memoria de la Guerra Mundial se ha ido borrando. **2** Sobre las razones de tal diferenciación, es recomendable leer los argumentos que se desarrollan Mayobre et al. (1965), también llamado Informe de los Cuatro, donde se planteaba que la idea de un mercado común hemisférico “desde Alaska hasta la Patagonia” no era realista, y que así lo comprendían dirigentes políticos, intelectuales y hombres de negocio de los EEUU. Imaginaban el mercado

común latinoamericano como un firme puntal de un sólido sistema interamericano. Algo similar a lo que en los mismos años se observaba con respecto a las relaciones entre los países del Atlántico Norte. Más allá de instituciones que reflejaban el espacio nord-atlántico – como la OTAN – la integración fue concebida con un alcance específicamente europeo. Solo más tarde se plantearía la idea de un eventual Tratado Transatlántico de Comercio e Inversiones, que es lo que se procura negociar en la actualidad. Y solo muchos años después se conoció lo que al final de los años cuarenta fue una negociación secreta entre los EEUU

y Canadá, para establecer un Tratado bilateral de Libre Comercio. Ver también Chase (2006). **3** Recién en el primer semestre del 2015 se están observando los pasos hacia la clausura de un largo ciclo conflictivo entre los EEUU y Cuba, con fuertes impactos en las relaciones entre los países latinoamericanos. **4** Ver algunos de los discursos de Felipe Herrera, incluyendo el texto del “informe de los Cuatro”, en Herrera (1967). **5** Ver el texto de la Declaración de Presidentes de América (1967). **6** Ver Mayobre et al. (1965). **7** Para entender el efecto de ese período de la historia europea, vale

la pena recordar lo que era Europa y, especialmente Alemania, en 1945, año en el que Berlín simbolizaba tanto el desastre producido por la guerra como la división que emergía en la Europa bi-polar de la post-guerra. Ver por ejemplo, Bessel (2009) y Kershaw (2012). También las siguientes películas: “Germany Year Zero”, de Roberto Rossellini (1948) y “Europa Zentropa”, de Lars Von Trier (1991). **8** Ver Fondation Jean Monnet pour l’Europe (1990). **9** Ver Peña (2012). **10** En el plano subregional es un momento que también se caracteriza por la creación de la CARICOM que

sustituye al anterior acuerdo de libre comercio conocido como CARIFTA. **11** Ver, entre otros, Zakaria (2008) y Guillebaud (2008). **12** Es un momento en el que además fueron creados la UNASUR, entre todos los países de América del Sur, y la CELAC, entre todos los países de América Latina y el Caribe. Ver Peña (2014a). **13** Ver Acharya (2014). **14** Es útil complementar el libro de Acharya (2014) con el de Bremmer (2012), que en su propio título tiene una buena descripción de los requerimientos que plantea la inserción de un país en el actual sistema internacional. **15** Sobre la iniciativa “hecho en el

mundo” en la OMC ver: https://www.wto.org/spanish/res_s/statist_s/miwi_s/miwi_s.htm y https://www.wto.org/english/res_e/statist_e/miwi_e/flyer_miwi_e.pdf. **16** Ver Peña (2014b).

Bibliografía

Acharya Amitav. 2014. *The End of American World Order*. Cambridge-Malden: Polity Press, pp. 6-11.
Bessel, Richard. 2009. *Alemania 1945. De la guerra a la paz*. Barcelona: Ediciones B.
Bremmer, Ian. 2012. *Every Nation for Itself. Winners and Losers in a G-Zero*

World. Nueva York: Portfolio-Penguin.
Chase, Kerry. 2006. *The Multilateralism compromised: the mysterious origin of GATT article XXIV*, en: *World Trade Review*, 5(1): 1-30.
Declaración de Presidentes de América. 1967. Punta del Este, 12-14 de abril.
Fondation Jean Monnet pour l’Europe. 1990. *La Naissance d’un Continent Nouveau*. Lausanne: Centre de recherches européennes.
Guillebaud, Jean-Claude. 2008. *Le Commencement d’un Monde*. Paris: Éditions du Seuil.
Herrera, Felipe. 1967. *El Nacionalismo Latinoamericano*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.

Kershaw, Ian. 2012. *The End. Germany 1944-45*. Londres: Penguin Books.
Mayobre, José Antonio; Herrera, Felipe; Sanz De Santamaría, Carlos; Prebisch, Raúl. 1965. *Hacia la integración acelerada de América Latina: proposiciones a los presidentes latinoamericanos*, en Herrera, Felipe. 1967. *El Nacionalismo Latinoamericano*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
Peña, Félix. 2012. *Integración, supranacionalidad, unión aduanera: Tres conceptos a ser revisados para construir un Mercosur que aspire a tener futuro*. Newsletter sobre relaciones comerciales internacionales. Abril.

—. 2014a. *Los resultados de un diálogo oportuno y constructivo: Avances hacia una estrategia regional de convergencia en la diversidad*. Newsletter sobre relaciones comerciales internacionales. Diciembre.
—. 2014b. *El Mercosur en un mundo de mega acuerdos preferenciales. Sugerencias para debatir su adaptación a nuevas realidades del comercio global*, en Boletín Techint. Mayo.
Van Middelhaar, Luuk. 2013. *El paso hacia Europa*. Barcelona Galaxia Gutenberg.
Zakaria, Fareed. 2008. *The Post-American World*. Nueva York y Londres: W.W. Norton & Company.



Presidentes Evo Morales (Bolivia), Cristina Kirchner (Argentina), José Mujica (Uruguay), Dilma Rousseff (Brasil) y Nicolás Maduro (Venezuela) en la Cumbre de Jefes de Estado del Mercosur (2013).

tado en los últimos años, como consecuencia de cambios tecnológicos que inciden sobre la producción de bienes, la prestación de servicios y, en particular, el transporte y las comunicaciones. Tal como lo señala la OMC, “hecho en el mundo” refleja una realidad que incide en el comercio mundial, en las metodologías para su medición y en las negociaciones comerciales internacionales¹⁵. En América Latina, la estrategia de inserción en cadenas globales de valor, especialmente orientadas a los mercados del Asia y del Pacífico, es uno de los factores que impulsan el desarrollo de la Alianza del Pacífico.

Y, en tercer lugar, la proliferación de acuerdos comerciales preferenciales, de alcance subregional, regional o interregional, requeriría especialmente revisar la estrategia negociadora de los países del Mercosur¹⁶. Además del frente relativamente estancado de la negociación biregional con la UE, el Mercosur tendría que evaluar la conveniencia de aceptar la propuesta en su momento planteada por China de estudiar la factibilidad de un acuerdo comercial preferencial, como también retomar el diálogo con los EEUU referido a negociaciones comerciales preferenciales, interrumpido desde el colapso del ALCA.

Las lecciones del pasado

Algunas enseñanzas pueden extraerse de las experiencias de la integración regional latinoamericana, y que son relevantes frente a los desafíos futuros de la gobernanza regional. Por un lado, resulta fundamental la importancia de la calidad de las estrategias nacionales de inserción internacional, y de la organización gubernamental, empresaria y de la sociedad civil.

También es importante reconocer la inexistencia de modelos únicos para encarar el trabajo conjunto y la integración económica entre países que comparten un espacio geográfico regional y, a la vez, la necesidad de asegurar la eficacia, efectividad y legitimidad de lo pactado; de conciliar flexibilidad y previsibilidad en las reglas de juego, y de adecuarse a compromisos internacionales asumidos.

Por último, es esencial generar “solidaridades de hecho”, tal como planteara Jean Monnet, a través de un denso tejido de encadenamientos productivos y sociales, con geometrías variables y múltiples velocidades, que sean sostenibles y que resulten de una metodología eficaz de concertación de los distintos intereses nacionales. ◀