

# INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA: HISTÓRICA ASIGNATURA PENDIENTE

JULIO SEVARES<sup>1</sup>

Los cambios en el escenario político Sudamericano y en las condiciones del mercado mundial hacen necesario un balance sobre el proceso de integración latinoamericana y una discusión los objetivos y posibilidades del mismo. El resultado de esta reflexión no es precisamente positivo.

¿Por qué es importante la integración? Porque, especialmente en economías en desarrollo, puede ser un instrumento para la modernización de las economías y para una inserción virtuosa en los intercambios internacionales, pilares no suficientes pero si necesarios para el fortalecimiento estratégico de los países y la mejora en las condiciones sociales de las poblaciones.

La integración económica en sus diferentes niveles ascendentes –tratado de libre cambio, unión aduanera, integración económica y monetaria- permite aumentar el espacio económico disponible para las unidades productivas y de este modo generar escalas de producción, reducir costos y mejorar la competitividad frente a las importaciones en los mercados locales y en los mercados internacionales. La integración también puede incorporar cooperación para el desarrollo tecnológico, masa crítica para las negociaciones con socios externos y formas de coordinación macroeconómica para reducir incertidumbres en los intercambios intrarregionales. En su instancia más elevada y difícil esto conduce a la instauración de un tipo de cambio unificado y a una moneda común.

Avanzar en un proceso de esta naturaleza requiere decisión política, políticas de largo plazo con previsibilidad y condiciones económicas nacionales, regionales e internacionales propicias.

## NUEVO SIGLO, NUEVA SITUACIÓN, NUEVA POLÍTICA

Con el inicio del nuevo siglo en Latinoamérica y más precisamente en América del Sur se produjeron cambios que generaron expectativas sobre la posibilidad de un avance integrador. Estos incluyen, en primer lugar, la emergencia de gobiernos que, con diverso énfasis y estilo, implementaron

---

<sup>1</sup> Economista y periodista. Autor del libro “China. Un socio imperial para Argentina y América Latina” Edhasa, 2015.

políticas económicas heterodoxas, diferentes de las ortodoxas librecambistas seguidas en la década del noventa, que enfatizaron la necesidad de la integración regional.

En este período se produjo un hecho significativo como la interrupción de las negociaciones por el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), iniciadas en 1994 a propuesta de Estados Unidos, en la reunión de ese proyecto desarrollada en Mar del Plata en 2005.

En esos años se plantearon también diversas iniciativas de integración de objetivos ambiciosos e inéditos: entre ellas cabe señalar la de la creación de un banco de desarrollo, el Banco del Sur, integrado por los países del MERCOSUR + Venezuela, Bolivia y Ecuador; el proyecto de creación de una moneda regional (Sistema Monetario de Compensación Regional, SUCRE), promovido por Ecuador y la ampliación del MERCOSUR, con la incorporación de Venezuela y Bolivia.

En 2008, el MERCOSUR creó un sistema de clearing de pagos de comercio exterior (Sistema de Pagos en Monedas Locales) para reducir el uso de divisas en los intercambios.

Un programa más ambicioso y abarcador, es la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), lanzado en 2004 y de la cual participan 12 países.

Estos proyectos e iniciativas concretadas tuvieron una suerte diversa. El resultado más contundente fue la finalización de las negociaciones por el ALCA, un proyecto que hubiera incrementado la hegemonía de Estados Unidos en la región y puesto en riesgo numerosas actividades productivas.

El SUCRE se puso en marcha no como moneda sino como sistema de compensación de pagos del comercio exterior y sin incluir las principales economías de la zona, y el Banco del Sur no ha comenzado a operar, seis años después de su fundación.

La postergación del Banco se debe, en primer lugar, al retraso de Brasil a confirmar su incorporación, lo cual se explica por las corrientes políticas y económicas que resisten el proyecto en ese país, que cuenta con su propio banco de desarrollo (el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social, BNDES).

Más cercanamente se agregan factores como la profunda crisis económica de Venezuela, la crisis que también atraviesa Brasil y el deterioro de la capacidad argentina para aportar a la institución, considerando la pérdida de reservas y la acumulación de déficit fiscal que ha experimentado en los últimos años.

## ANTECEDENTES Y REALIDADES HISTÓRICAS

Una evaluación del proceso de integración y sus posibilidades futuras exige una mirada sobre los principales hitos del mismo.

El primero de ellos tuvo lugar en los años de la independencia latinoamericana, cuando Simón Bolívar planteó la necesidad de la integración como instrumento de fortaleza ante las potencias coloniales. En términos económicos, este proyecto no avanzó porque las burguesías y oligarquías tenían interés en su vinculación con los mercados extrarregionales en la exportación de materias primas e importación de bienes industriales. Los mercados locales tenían un escaso desarrollo y capacidad de absorción de las exportaciones típicas de ese momento y no había actores económicos determinantes interesados en el desarrollo de las manufacturas. Esta orientación extrarregional de la especialización económica sigue pesando, con diferencia de grado, en el destino de los proyectos de integración intrarregional.

En los años cincuenta, el presidente argentino Juan Domingo Perón esbozó el proyecto de integración Argentina-Chile-Brasil (ABL) y, al respecto inició contactos con el presidente brasileño Getulio Vargas. Este último estaba condicionado por la negativa de un sector político y de la burguesía brasileña a estrechar unos lazos con Argentina que podían afectar la relación de su país con Estados Unidos, la cual privilegiaban. La limitación de Vargas era tan notable que mantuvo los contactos con Perón en secreto y a través de un delegado ad hoc y el proyecto nunca avanzó.



*Reunión de la ALALC, 1969*

En 1960, en pleno auge de la teoría cepalina del desarrollo basado en la sustitución de importaciones, se creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) cuyo objetivo era reducir los aranceles intra regionales con un criterio multilateral (los países debían ofrecer reducciones arancelarias para todos los miembros de la Asociación indiscriminadamente), lo cual obstaculizaba la concreción de acuerdos bilaterales o sub regionales. El programa no progresó porque los países privilegiaron la protección de sus mercados a la apertura y porque su principal vinculación comercial seguía siendo la extrarregional. No obstante, en 1969 se creó el Pacto Andino que luego daría origen a la actual Comunidad Andina (CAN).

En 1980 la ALALC fue reemplazada por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) que abandonó el multilateralismo y admite los acuerdos bilaterales y regionales y que no puede considerarse un instrumento activo de integración.

A comienzos de los años ochenta, en el contexto de la recuperación de la democracia, tuvo lugar una negociación para la integración entre los gobiernos de Argentina y Brasil que culminó en la firma del Programa para la Integración Argentino Brasileña en julio de 1986 y en 1988, el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo. El objetivo de estas iniciativas era crear un espacio económico común a través de la liberalización comercial, la armonización de políticas macroeconómicas y la cooperación en proyectos productivos y de desarrollo tecnológico, para lo cual se redactaron 20 Protocolos sectoriales.

---

***“¿Por qué es importante la integración? Porque, especialmente en economías en desarrollo, puede ser un instrumento para la modernización de las economías y para una inserción virtuosa en los intercambios internacionales, pilares no suficientes pero si necesarios para el fortalecimiento estratégico de los países y la mejora en las condiciones sociales de las poblaciones.”***

---

El proyecto no prosperó debido, principalmente, a la crítica situación económica de las economías de ambos países y sólo avanzó el acuerdo automotriz (actual Régimen Automotriz) entre gobiernos y multinacionales del sector interesadas en administrar una distribución del trabajo en ambos mercados.

Finalmente, con el Tratado de Asunción de 1991, se creó el MERCOSUR con el objetivo de liberalizar el comercio entre sus participantes y crear una unión aduanera (establecimiento de un arancel externo común), esta vez con un criterio básicamente comercialista postergando los proyectos de integración productiva y tecnológica.

El acuerdo contribuyó a incrementar sustancialmente el comercio entre sus miembros, pero este sigue siendo una proporción reducida del comercio exterior de los mismos: las exportaciones intra MERCOSUR han sido, en los últimos años, un 15% del total de las exportaciones de sus miembros, mientras el establecimiento del arancel externo común ha sido muy lento y tiene muchas excepciones.

Es de notar que, como contrapartida, el comercio intrarregional de la Unión Europea o de la ASEAN+3 (Japón, China, Corea del Sur) supera el 50% y está vinculado a las cadenas productivas, tema que se trata más adelante.

El bajo comercio intra regional se debe a que la mayor parte de las exportaciones son de productos básicos que se venden en mercados extra regionales y al proteccionismo defensivo de los gobiernos. A esto se agrega la falta de políticas estratégicas para promover la integración, incluso en años pasados, en los cuales el discurso político de los gobiernos de los miembros enfatizaba la importancia de ese proceso.

En el caso de la Argentina, el gobierno de Cristina Kirchner afectó las relaciones comerciales con los demás miembros con restricciones al ingreso de importaciones y a la disponibilidad de divisas

para importación, políticas de respuesta a la drástica caída del superávit comercial y las reservas. En Brasil y Uruguay, estas medidas generaron reclamos y también corrientes de opinión favorables a modificar el régimen del MERCOSUR para habilitar a cada miembro a negociar unilateralmente tratados de libre comercio con otros países o acuerdos regionales. En Brasil, en particular, se fortaleció la preexistente corriente industrial favorable a un acuerdo unilateral con la Unión Europea. La incorporación de nuevos miembros, como Venezuela y Bolivia, puede ampliar el espacio económico del MERCOSUR, pero su impacto integrador dependerá del ritmo de adecuación de las políticas de los ingresantes a las pautas de la asociación.

Por otra parte, en América Latina surgieron nuevas asociaciones regionales y con países de fuera de la región. La más reciente y significativa es la Alianza del Pacífico creada en 2011 por Chile, Colombia, México y Perú y que tiene por candidatos a membresía a Costa Rica y Panamá. La Alianza entró en vigor en julio de 2015 y tiene por objetivo promover la liberalización comercial y la cooperación entre países que tienen una importante relación comercial con los asiáticos, especialmente con China.

Miembros de la región, como Chile, Perú y Costa Rica, también firmaron en los últimos años tratados de libre comercio con China y otros países asiáticos con los que tienen un importante intercambio comercial.

## LA EMERGENCIA CHINA Y LA INTEGRACIÓN

La expansión de la demanda china ha tenido un elevado impacto en el comercio exterior regional y también en su esquema de integración actual y futuro.

China se convirtió en el primero o segundo socio comercial de la mayor parte de los países de la región, que exportan a China materias primas y sus primeras elaboraciones e importan bienes industriales. Como consecuencia, el comercio exterior de América Latina con China es más primarizado que el conjunto del comercio exterior y es, además, deficitario.

De este modo la relación con el país asiático, si bien permitió aumentar las exportaciones y promover el crecimiento, consolidó el carácter primario del comercio exterior, el cual es una de las fuerzas centrífugas que operan históricamente contra la integración regional.

Por otra parte, las relaciones económicas con China son encaradas por los países en forma individual y no a través de los organismos de integración.

Una excepción en este sentido es la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), creada en 2011 y de la que participan 33 países.

La Comunidad opera como instrumento para la relación con China a través del Foro CELAC-China creado en 2015 y que dio lugar a la Primera Reunión Ministerial donde se dio a conocer el Plan de Cooperación China-CELAC (2015-2019).

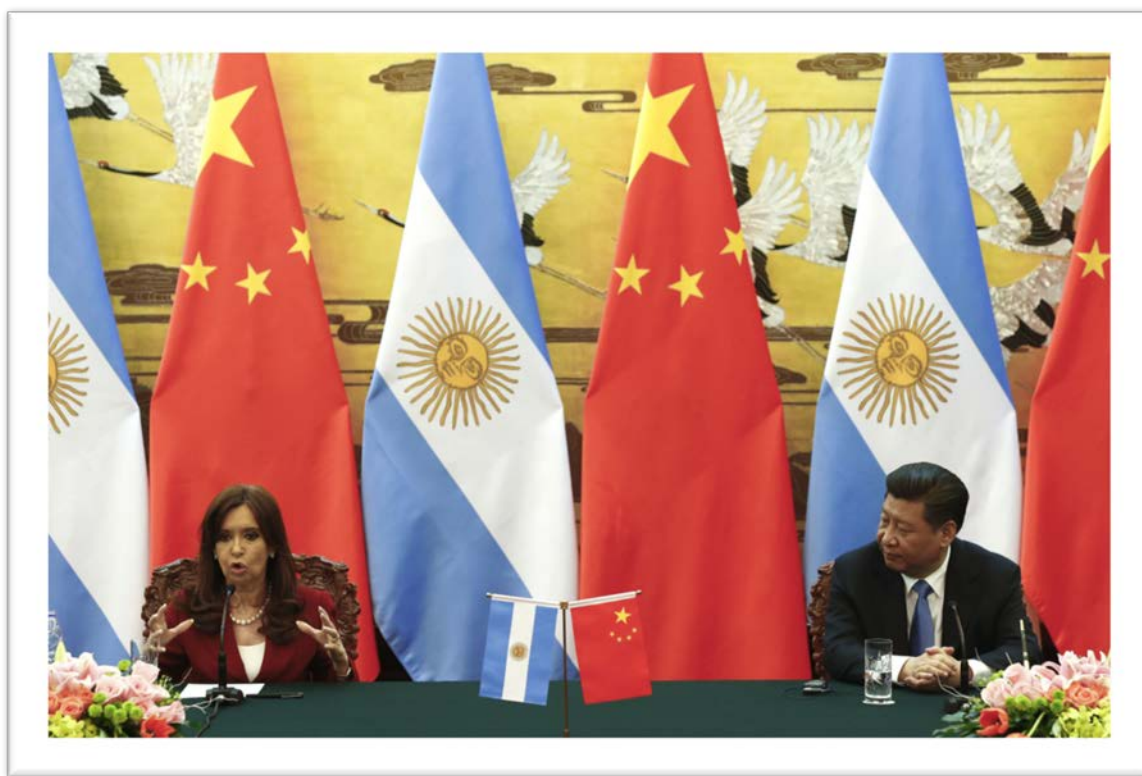
Esta organización contribuye al diálogo intra latinoamericano especialmente en la relación con China, pero los acuerdos que se realizaron han sido propuestos y financiados por ese país y las negociaciones determinantes entre los latinoamericanos y el gigante asiático siguen siendo bilaterales. En el caso del MERCOSUR, las relaciones con China se han mantenido en el nivel bilateral con un episodio que refleja la falta de coordinación del Mercado en las relaciones con el socio asiático. En 2004 el presidente chino Hu Jintao hizo un viaje a América Latina en busca del reconocimiento de su país como economía de mercado, el cual necesitaba para su admisión en la Organización Mundial

de Comercio. En esa ocasión los gobiernos de Argentina y Brasil negociaron unilateralmente con el gobierno chino sin coordinar sus posiciones, alternativa que les hubiera dado una masa crítica negociadora considerable.

Este caso resalta con las negociaciones por el ALCA llevadas a cabo en los neoliberales años noventa, en las cuales el MERCOSUR exigió y obtuvo la posibilidad de negociar como un bloque con Estados Unidos.

## OTROS MUNDOS, OTRAS EXPERIENCIAS

La evaluación de la integración latinoamericana requiere, también, observar las características del proceso de integración asiático, el más importante de la actualidad por su dinamismo y por la magnitud de sus participantes.



*Cristina Fernández de Kirchner junto a Xi Jinping*

En la Cuenca del Pacífico, los países asiáticos+Australia y Nueva Zelanda+India llevan adelante un intenso proceso de negociaciones económicas que ha derivado en la firma de numerosos tratados de libre comercio en la región y con otros países y regiones.

Este proceso lleva décadas y su principal promotor en la actualidad es China, que firmó unos 20 tratados de libre comercio con países de Asia y de otras regiones, incluyendo tratados con Corea del Sur, Australia y Nueva Zelanda. Tiene también en negociación tratados con la Asociación de

Países del Sudeste Asiático (ASEAN) y con Japón. Protagoniza, además, las negociaciones por un tratado ASEAN+3 y, en 2012 propuso la creación de una Asociación Económica Regional Completa (RCEP, en su sigla en inglés) que incluiría la ASEAN, India, Australia, Nueva Zelanda y Japón, sumando 16 países. Esta iniciativa es una respuesta al Asociación Trans Pacífica (TPP, en su sigla en inglés) lanzada por Estados Unidos con el propósito de acordonar el avance Chino en el Pacífico.

Es de desatacar que los acuerdos comerciales y de cooperación asiáticos+ Oceanía+India involucran países con grandes diferencias económicas, de regímenes políticos, étnicas y religiosas y que, en muchos casos han mantenido conflictos bélicos e incluso tienen serias tensiones estratégicas en la actualidad. En este entramado participa Taiwán, país que por no estar reconocida como nación independiente por China y la mayor parte de la comunidad internacional, no puede figurar en tratados regionales o internacionales. Pero Taiwán tiene una poderosa economía industrial y es el segundo inversor externo en China después de Japón.

La integración económica de estos países es conducida no sólo por las decisiones políticas sino por la realidad productiva: la mayor parte del comercio exterior de los mismos es intra industrial, es decir un comercio de productos industriales vinculado a las inversiones de unos países en otros. En un primer momento dominaban las inversiones de Japón en los asiáticos menos desarrollados, luego se incorporaron las de Corea del Sur y Taiwán en otros asiáticos, incluida China, y actualmente crecen las inversiones de China en países asiáticos con menores costos productivos.

El comercio que surge de las inversiones promueve la reducción de barreras comerciales en la industria y fomenta los acuerdos de cooperación, lo cual explica la aparente paradoja de que un país autodenominado socialista promueva activamente tratados de libre cambio en su región y en el resto del mundo.

La expansión China fomentó, en suma, los acuerdos bilaterales y regionales de libre comercio impulsan el movimiento librecambista internacional que comenzó a expandirse en los años noventa y creció luego del fracaso de las negociaciones multilaterales en la Reunión Ministerial de la OMC de Cancún en 2003.

## **LOS DILEMAS DE LA INTEGRACIÓN EN LA LIBERALIZACIÓN.**

El movimiento a la liberalización comercial plantea serios dilemas para la región latinoamericana y sus programas de integración.

La liberalización comercial que involucra cualquier proceso de integración económica o una política de promoción de tratados de libre cambio, impone, típicamente, un dilema complejo que incluye el desafío de la apertura del mercado propio y la oportunidad de un mejor acceso a otro mercado. Las corrientes heterodoxas/proteccionistas enfatizan los riesgos de la apertura. Las liberales, sus beneficios. Sin embargo, ambos aspectos deben ser considerados en forma conjunta, evitando los sesgos propios de las posiciones apriorísticas ideológicas.

La apertura económica aumenta la competencia de la producción extranjera en el mercado doméstico y afecta industrias ya instaladas y desalienta la instalación de otras nuevas. Pero también abarata los insumos y bienes de capital para ambas categorías de industrias y promueve la modernización productiva. En términos generales la apertura, multilateral o en el contexto de un tratado de integración, promueve la especialización productiva. En el sector exportador, una política

proteccionista puede, tanto generar escalas en el mercado interno que contribuyen a mejorar la competitividad, como un encarecimiento de costos que provoca pérdidas en ese factor. Por eso, los países exportadores industriales se caracterizan por bajos niveles de protección en manufacturas.

La apertura comercial tiene, por lo tanto, costos y beneficios que influyen en la configuración productiva y que deben ser ponderados por la política económica en base a una estrategia elegida.

En lo que respecta al acceso a los mercados, los tratados de liberalización comercial crean una mayor facilidad de acceso al mercado a los países miembros de los tratados, en detrimento de los que no participan. Un ejemplo es que los tratados de libre comercio firmados por China con Australia, Nueva Zelandia y Chile, crean ventajas de acceso al mercado chino para productos alimenticios de esos países, como vino, carnes o cereales, que compiten con la producción argentina.

La proliferación de tratados de libre cambio en Asia y el resto del mundo obliga por lo tanto a pensar en políticas que tengan en cuenta no sólo la necesidad de protección de la producción local, sino el creciente costo que implica que otros países obtengan mejores condiciones para ingresar a mercados dinámicos y de gran tamaño en detrimento de la producción local o regional.

La experiencia asiática, como la precedente que dio lugar a la Unión Europea, dan cuenta, además, de que los procesos de apertura e integración sustentables y beneficiosos para el conjunto del país, requieren de políticas nacionales de producción, tecnología y comercio exterior que contribuyan a adaptar las estructuras productivas a las exigencias de la integración y a las cambiantes condiciones del mercado regional y mundial. Ni el proteccionismo defensivo sin estrategia de inserción internacional ni la apertura unilateral dictada por la ideología liberal son favorables al desarrollo económico nacional o regional.

---

***“La apertura comercial tiene, por lo tanto, costos y beneficios que influyen en la configuración productiva y que deben ser ponderados por la política económica en base a una estrategia elegida.”***

---

## PERSPECTIVAS ACTUALES

En el Cono Sur, el período caracterizado por una fuerte presencia de gobiernos con discursos integracionistas y auge en el mercado mundial, culminó sin avances sustanciales en la integración económica e, incluso, con retrocesos por situaciones de proteccionismo.

En la actualidad la situación no es más propicia.

Por una parte, por factores económicos que promueven típicamente las respuestas defensivas/proteccionistas por parte de los gobiernos y los sectores económicos: la crisis económica y política de Venezuela y Brasil, el bajo crecimiento de la economía argentina –que continúa la tendencia de los últimos cuatro años- y el contexto de reducción en el crecimiento de China y la economía mundial.

No obstante, en este cuadro, y en lo que puede parecer una paradoja, la política del nuevo gobierno argentino de levantar las restricciones cambiarias que obstaculizaban las importaciones



desde los socios del MERCOSUR, ha reducido la tensión comercial que habían generado las mismas en los años recientes en las relaciones del país con Brasil y Uruguay.

Por otra parte, las perspectivas de la integración están afectadas por los cambios políticos en Argentina y Uruguay y, en alguna medida en Brasil dentro del gobierno existente. En la actualidad los gobiernos siguen proponiendo el fortalecimiento de los esquemas de integración existentes, pero el énfasis se ha corrido hacia una estrategia más multilateral y comercialista y privilegiando una mejora en las relaciones con las potencias centrales.

Los gobiernos de Argentina y Brasil han propuesto, por caso, volver a discutir un tratado de libre comercio con la UE, lo cual es políticamente significativo porque implica un cambio desde una orientación basada en la integración exclusivamente regional hacia una en la cual se aceptan acuerdos de liberalización con países extrazona, una modalidad que se ha denominado como regionalismo abierto.

En términos prácticos, sin embargo, este proyecto es de perspectivas muy inciertas debido a que no se han modificado sustancialmente las políticas europeas que, hasta hace poco, determinaban que los países sudamericanos no estuvieran dispuestos a realizar ofertas de apertura comercial.

En conclusión, puede decirse que los proyectos teóricos de integración, especialmente los basados en una integración productiva más profunda que la puramente comercial, no han sido cumplimentados en la primera década del nuevo siglo y tendrán pocas perspectivas de avanzar en el futuro inmediato.

Buenos Aires, 28/I/2016.