

Título do capítulo

CAPÍTULO 1

LA RECUPERACIÓN DEL DESARROLLISMO EN EL
REGIONALISMO LATINOAMERICANO

Autores (as)

Rodrigo Alves Teixeira
Walter Antonio Desiderá Neto

Título do livro

**PERSPECTIVAS PARA LA INTEGRACIÓN DE
AMÉRICA LATINA**

Organizadores (as)

Walter Antonio Desiderá Neto
Rodrigo Alves Teixeira

Cidade

Brasília

Editora

Ipea
CAF

Ano

2012

Edição

ISBN

978-85-7811-155-7

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2012

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/porta/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

LA RECUPERACIÓN DEL DESARROLLISMO EN EL REGIONALISMO LATINOAMERICANO

Rodrigo Alves Teixeira*
Walter Antonio Desiderá Neto**

1 INTRODUCCIÓN

El propósito de este libro, colaboración entre el Instituto de Investigación Económica Aplicada (Ipea) y la Corporación Andina de Fomento (CAF), surge en un momento de renovado debate acerca de la integración de los países de América Latina. En este sentido, el objetivo central de este capítulo introductorio es contextualizar este debate actual, a la luz de la historia de los debates acerca de la integración regional.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) tuvo participación activa en la construcción de estas ideas y ejerció fuerte influencia sobre los acuerdos de integración en el continente. Por esta razón, las ideas de esta comisión se resaltarán en esta presentación.

El argumento central defendido aquí es que, en el actual debate sobre la integración latinoamericana, hay una recuperación de las ideas cepalinas de los años 1950 y 1960 en relación al carácter que debe tener esta integración – que en los escritos de la Cepal, debería asumir formas de un regionalismo desarrollista, en oposición a un regionalismo liberal. Es esta tensión respecto al carácter del regionalismo que se mostrará en la historia de este debate.

De esta manera, se supone la existencia de dos tipos de regionalismo: el liberal y el desarrollista. Como se tratará de mostrar, el debate sobre la integración regional en América Latina puede entenderse a través de los que se pueden denominar “tipos ideales” de integración, siguiendo la metodología de Max Weber (1979). El objetivo no es caricaturar las posiciones dentro del debate, sino acentuar las diferencias entre ellas, para mostrar que existe un movimiento pendular, tanto en las discusiones teóricas como en la realidad concreta, algunas veces inclinado para un regionalismo de carácter liberal, otras veces para un regionalismo desarrollista. Además, no es necesario encontrar en la realidad, exactamente, aquellas concepciones definidas de los tipos ideales, en la medida en que, según Weber, no se espera que tales categorías existan en estado puro

* Doctor (2007) en Economía por el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad de São Paulo (IPE-USP). Es servidor de carrera del Banco Central de Brasil.

** Máster en Política Internacional y Comparada por la Universidad de Brasília, es investigador del cuadro del Directorio de Estudios y Relaciones Económicas y Políticas Internacionales del IPEA desde 2010.

en la realidad, mas solamente que, una vez acentuadas las diferencias entre los extremos para la construcción de las categorías, ellas sirvan como recurso heurístico para interpretar la realidad.

El capítulo se divide en cinco secciones. Después de esta introducción, en la segunda sección se presentan las ideas de los pensadores de la Cepal sobre la integración latinoamericana, especialmente las de Raúl Prebisch, que influyeron en los acuerdos de integración en la región. En la tercera, se examinan los acuerdos de integración de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y su sucesora, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), así como de otros ejercicios de integración, buscando explicaciones para sus resultados frustrantes, en especial si se comparan a la propuesta ambiciosa de integración de la Cepal. En la cuarta, se presenta la nueva propuesta de regionalismo, de cuño liberal, surgida en el interior de la Cepal en los años 90, que quedó conocida como *regionalismo abierto*, procurando mostrar sus conexiones con el nuevo contexto internacional: el ideario de la globalización y la influencia de las ideas del llamado Consenso de Washington, así como el propagado “agotamiento” del modelo de sustitución de importaciones y su carácter cerrado y proteccionista. En la quinta y última sesión, se examina brevemente el reflujo de las ideas del regionalismo desarrollista a partir de los años 2000. En los demás capítulos de este libro el lector tendrá acceso a un conocimiento más profundizado de algunos de estos nuevos ejercicios de integración.

2 EL REGIONALISMO LIBERAL Y EL REGIONALISMO DESARROLLISTA DE LA CEPAL

2.1 El regionalismo liberal

El tipo ideal que se llamará regionalismo liberal tiene sus bases en la doctrina clásica del comercio internacional, con origen en las críticas de Adam Smith al sistema mercantilista, posteriormente desarrollada por David Ricardo con la noción de ventajas comparativas. La versión neoclásica de la teoría del comercio, desarrollada por Heckscher y Ohlin y formalizada por Samuelson, consolidó la visión ortodoxa de la teoría del comercio internacional y su defensa de la especialización.

De todos modos, el tratamiento más detallado de la cuestión de la integración regional, dentro de esta visión neoclásica de la teoría del comercio internacional, fue obra de Viner (1950, 1953), que desarrolló los conceptos de creación y de desvío de comercio. Para él, los acuerdos regionales de comercio podrían llevar a la creación de comercio entre los miembros, pero también podría haber desvío de comercio, es decir, la sustitución de la importación de terceros países más eficientes por importaciones de miembros del bloque regional, menos eficientes.

Por lo tanto, en esta visión liberal, el regionalismo no es visto como algo positivo. La integración económica de carácter regional es sólo un *second best* relativo a una apertura económica multilateral y sin restricciones, donde las ganancias de comercio serían maximizadas.

Todavía hay otros elementos que podrían caracterizar esta visión liberal del regionalismo. Celso Furtado, al tratar del rol del comercio internacional en el desarrollo, expresó:

En el estudio del desarrollo, cabe considerar el comercio exterior de tres ángulos diferentes: a) como factor de elevación de la productividad económica, mediante la expansión de los mercados y la especialización; b) como fuerza motora capaz de provocar transformaciones de las estructuras; y c) como canal de transmisión del progreso técnico (Furtado, 1985, p. 165).

Según Furtado, la teoría ortodoxa del comercio internacional consideró sólo el primer aspecto, dejando de lado los otros dos. De esta manera, otra característica fundamental de la visión liberal del regionalismo es que ella destaca sólo la cuestión comercial y los beneficios comerciales (sean ellos derivados de rendimientos de escala o de ventajas comparativas), dando poca o ninguna atención a la función de los cambios estructurales y al progreso tecnológico.

2.2 El regionalismo desarrollista

La visión de la integración económica de Prebisch tiene sus orígenes en el siglo XIX, cuando surgió relacionada al tema de la integración de territorios de desarrollo capitalista retardatario, como la formación de los Estados Nacionales de Alemania y de Italia. De esta manera, fue Friedrich List (1841) quien sentó las bases de lo que será llamado acá de “regionalismo desarrollista”.

List, que parece haber tenido influencia de Alexander Hamilton,¹ a través de la integración regional como una estrategia para la promoción del desarrollo económico de los países en condiciones de desventaja en relación a los países en etapa más avanzada del desarrollo capitalista. Refiriéndose a la escuela clásica de comercio, escribió el autor:

La escuela no se da cuenta de que, en un régimen de libre competencia total, con naciones manufactureras más adelantadas, una nación menos adelantada, aunque bien equipada para la manufactura, jamás alcanzará una fuerza de fabricación propia perfectamente desarrollada, ni conseguirá su independencia nacional completa, si no recurre al sistema proteccionista. (...) La escuela popular pretende hacer valer los beneficios resultantes del comercio interno libre, como prueba de que las nacio-

1. Hamilton fue el primero secretario del Tesoro de los Estados Unidos de América (EUA), de 1789 a 1795. En su “Informe sobre las manufacturas”, se opuso abiertamente a las ideas británicas sobre libre comercio, defendiendo la industrialización de los EE.UU.

nes sólo pueden lograr el mayor grado de prosperidad y poder dentro de un sistema de libertad absoluta de comercio internacional, cuando la historia en todas partes y siempre, demuestra lo contrario (List, 1985, p. 213).

La Cepal, como es bien sabido, llegó a desarrollar en los años 1950 el marco teórico que muestra que la industrialización es fundamental para superar el desarrollo. Las críticas más frecuentes a la concepción cepalina, especialmente cuando se compara la dirección seguida por América Latina con la de los países de Asia oriental y, más recientemente, de China, es la de que tal concepción conducía a la clausura de las economías latinoamericanas, debido a medidas proteccionistas para estimular la industria nacional, creando un patrón de desarrollo autárquico dirigido a la autosuficiencia. Por lo tanto, tal propuesta de desarrollo, basada en la sustitución de importaciones, habría conducido a una industria poco dinámica, incapaz de acompañar los aumentos de productividad alcanzados por los países cuyas industrias estaban sujetas a la competencia externa y, aún menos, a internalizar el progreso tecnológico. Esta fue la crítica instaurada por las propuestas de liberalización sintetizadas en el llamado Consenso de Washington en el final de los años 1980, que pretendía suprimir el ideario desarrollista y sus propuestas proteccionistas.

Sin embargo, una rápida incursión por los primeros textos de la Cepal y sus principales pensadores, que abordan la cuestión de la integración económica, es suficiente para desmitificar esta percepción errónea de que el modelo ideal cepalino sería la autarquía, y que tanto el proteccionismo exacerbado como los resultados decepcionantes de las tentativas de integración latinoamericanas, derivarían de las ideas de esa comisión.

En medio al debate cepalino sobre la superación del subdesarrollo de América Latina, desde las décadas de 1950 y 1960, el tema de la integración ya era visto como fundamental. En un texto seminal de la Cepal, redactado por Prebisch (Cepal, 1959), se defiende explícitamente la creación de un mercado común, dejando claro que la integración económica era de vital importancia para el desarrollo económico de la región.

Está claro que el modelo de integración económica propuesto por Prebisch no era simplemente la liberación del comercio multilateral, basada en la especialización en la producción de productos primarios de exportación, con el fin de explorar ventajas comparativas estáticas – modelo defendido por la doctrina liberal del comercio internacional, base de la visión neoclásica de la integración económica desarrollada por Viner (1950, 1953). Por otro lado, la propuesta de Prebisch era de una integración que haría cumplir dos grandes requisitos de los países latinoamericanos: la industrialización y la superación de la vulnerabilidad externa (Cepal, 1959, p. 330). Precisamente para cumplir con estos dos requisitos, la integración

económica propuesta por Prebisch tenía un carácter *regional*, para fortalecer un grupo de economías periféricas y promover su inserción en la economía mundial, con el fin de preservar la autonomía de sus Estados nacionales en la realización del proceso de desarrollo económico.

Por lo tanto, la propuesta cepalina no debe ser identificada, de manera simplista, con un modelo de desarrollo autárquico y con la existencia de *rent-seekers* domésticos que buscan ganancias de monopolio nacional y cuyo resultado sería la completa despreocupación con el aumento de la productividad. Por el contrario, dicha propuesta visaba un tipo de integración económica que creara las condiciones para el cambio estructural en las economías periféricas, con la búsqueda de mayor productividad, ya sea a través de la creación de un mercado regional que viabilizara la industrialización mediante la obtención de economías de escala, ya sea mediante el aumento de la productividad de la economía por el desplazamiento de grandes contingentes de mano de obra del sector de subsistencia, de baja productividad, para el sector industrial, de alta productividad.

Además, dicha propuesta no descartaba, como es muy difundido, las ganancias del comercio provenientes de la especialización, en la medida en que Prebisch defendía claramente la especialización de la actividad industrial regional, de acuerdo con las especificidades de cada país:

Si un país se propone crecer con un ritmo superior al lento ritmo impuesto por el crecimiento de sus exportaciones, no tiene actualmente otra alternativa que la de sustituir con producción interna todo aquello que no le es dable importar. El mercado común le dará otra alternativa: desarrollar exportaciones industriales a los otros países a fin de procurarse en ellos bienes que de otro modo se habría visto forzado a sustituir. En esta forma, en vez de tratar de implantar toda suerte de industrias sustitutivas, cada país podrá especializarse en las que juzgue más convenientes según sus recursos naturales, las aptitudes de su población y las posibilidades de su propio mercado; y acudirá a importaciones provenientes de los demás a fin de satisfacer otras necesidades de bienes industriales que no hubieran podido satisfacerse a base de importaciones del resto del mundo (Cepal, 1959, p. 339).

El texto anterior deja claro que no se trata, de esta manera, de la especialización en la producción de bienes primarios, en los moldes defendidos por los liberales, sino que se refiere a la especialización dentro del proceso de industrialización. Esto promovería el aprovechamiento de los beneficios de especialización y de escala entre los países latinoamericanos y la integración de cadenas productivas regionales. Este proceso incentivaría las exportaciones regionales de bienes manufacturados, que podrían impulsar la industria en la región con mayor productividad y reducir la vulnerabilidad externa, inherente a las economías de exportación primaria. Así, las ideas de Prebisch fueron mucho más sofisticadas de lo que sus críticos suelen hacer parecer.

Es interesante notar que el propio Prebisch fue crítico del proteccionismo excesivo en los países de la región:

(...) al haberse exagerado en muchos casos la política proteccionista mediante restricciones muy pronunciadas – cuando no prohibiciones – la importación, se ha enrarecido considerablemente la atmósfera de competencia en el mercado interno (Cepal, 1959, p. 336).

Como es sabido, esta proliferación de todo tipo de industrias en un mercado cerrado ha privado a los países latinoamericanos de las ventajas de la especialización y de las economías de escala y, gracias a tarifas y restricciones exageradas, no se desarrolló antes un tipo sano de competencia, todo en detrimento de la eficiencia productiva (Prebisch, 1964, p.89).

Y, en un texto más reciente:

Elaboramos una teoría para demostrar que era económica la industrialización, toda vez que no se exagerara la protección aduanera como desgraciadamente se hizo con tanta frecuencia (Prebisch, 1985, p. 50).

Así, la mayor apertura que Prebisch preconizaba para la región, aunque claramente considerara la importancia de la competencia y de las ventajas comparativas, no se basó únicamente en estos argumentos, sino en una propuesta de integración vinculada a una política amplia de desarrollo regional, a través de la industrialización por sustitución de importaciones, planificada y coordinada por los Estados nacionales. Por lo tanto, su propuesta era que la apertura no se iniciara en los sectores ya existentes de la industria, ya que esto podría llevar a mayor capacidad ociosa en los países mas atrasados y las presiones proteccionistas. La apertura debería ser gradual y aplicada a los nuevos sectores industriales a implementarse, en particular aquellos que traían más problemas para a la balanza de pagos por la dependencia de su importación.

El enfoque de esta apertura regional estaba, por lo tanto, no en el comercio intersectorial de la teoría de las ventajas comparativas, mas en el comercio intra-sectorial, con el objetivo de la constitución de cadenas de valor en la industria regional. En este punto, Prebisch prestó especial atención a las economías pequeñas de la región, mas atrasadas y con menor desarrollo relativo, cuyos mercados internos reducidos dificultaban su proceso de industrialización. Para estos países, la simple apertura económica de orientación liberal no sería interesante, pues más allá de impedir su proceso de industrialización, llevaría a déficit comercial con las economías más industrializadas de la región, reproduciendo a nivel regional las desigualdades y asimetrías que había entre países periféricos y centrales.

Estas pequeñas economías pequeñas podrían, en la propuesta de Prebisch, realizarse a través de la integración regional, en la medida en que esto traería

el mercado necesario para aprovechar las economías de escala, permitiendo su industrialización dirigida a la exportación para el resto de los países del bloque. Nótese la similitud de este argumento con el modelo seguido por algunas economías asiáticas, a menudo utilizado por los críticos como un contrapunto al marco cepalino. Y, de hecho, Prebisch nunca despreció la importancia de aumentar las exportaciones de los países de América Latina, dedicándole exclusivamente a este tema, una sección completa de uno de sus textos (1959).

La propuesta de Prebisch suponía, por lo tanto, una cooperación económica que iba mucho más allá de la mera apertura comercial en los moldes liberales. La integración implicaría mecanismos de reducción de asimetrías y la no exigencia de reciprocidad, para que los países superavitarios se dispusieran a reducir más rápidamente sus barreras comerciales, mientras que países deficitarios podrían hacerlo más lentamente. Al observarse la situación actual de la zona del euro en la Unión Europea (UE) – el mayor esfuerzo jamás visto en términos de integración regional –, sumergida en una crisis que se inició en los países de su periferia, cuyo origen, entre otros, está en los desequilibrios entre las economías menos desarrolladas, deficitarias (Portugal y Grecia) y las mas desarrolladas, superavitarias (Alemania y Francia), es sorprendente la claridad y actualidad de la propuesta de Prebisch.

En otro artículo, Prebisch (1964) defiende la complementación productiva regional y la coordinación de las inversiones y de los planes de desarrollo económico de los países de la región, destacando nuevamente la necesidad de que haya diferentes ritmos de liberalización para compensar los desequilibrios comerciales y las asimetrías regionales. En el mismo texto, el autor trae otro importante debate: la necesidad de apoyar a las empresas locales, una vez que las filiales extranjeras podrían representar un obstáculo al desarrollo regional, en la medida en que sus decisiones seguían la estrategia global de sus matrices y, así, ellas tendrían una tendencia a hacer inversiones sólo en las mayores economías de la región, además de que el progreso tecnológico quedaría retenido en los países centrales. De esta manera, el desarrollo regional no debería convertirse en dependiente de las inversiones de filiales extranjeras, pues con esto se transferiría para el exterior importantes decisiones, que afectarían el desarrollo de América Latina.

Otros autores, como Furtado (1967) y Fajnzylber (1970), han desarrollado argumentos similares acerca de que las filiales de empresas extranjeras restringieran la complementación productiva regional. En particular, el estudio empírico de Fajnzylber sobre las multinacionales en América Latina concluye que la industria brasileña se convirtió en uno de los centros de distribución regional de las multinacionales, concentrando sus exportaciones de productos manufacturados de bajo contenido tecnológico para los países de la ALALC e

importando los insumos intermediarios y bienes de capital de mayor contenido. De esta manera, las filiales extranjeras no contribuían para la creación de cadenas productivas regionales.

Tavares y Gomes (1998, p. 24) sostienen la misma opinión:

El aspecto central de este proceso radica en el hecho de que el avance de la industrialización es promovido y liderado por la gran empresa internacionalizada, que modela la expansión del mercado interno de acuerdo con patrones de producción y consumo trasplantados de las economías capitalistas desarrolladas en las cuales se origina. De ello se derivan diversos problemas, algunos de los cuales tienen una relación directa con el tema de la integración.

Desde luego, la presencia dominante de estas empresas impone y generaliza sus formas de organización productiva y competencia sobre una estructura industrial tecnológicamente atrasada y heterogénea, con escaso grado de articulación interna y carente de un sector de bienes de capital con la dimensión y la base técnica necesarias para sostener endógenamente el proceso de expansión industrial. Ello genera fuertes desproporciones en el tamaño económico de los diversos componentes de la estructura sectorial (dadas las escalas de producción relativamente más grandes de las empresas integradas a los complejos transnacionalizados), fuerza la realización de procesos de adaptación defensiva de las empresas y ramas ya implantadas y provoca marcados desequilibrios y discontinuidades en el proceso de crecimiento industrial.

Sobre el tema de la presencia de las multinacionales, la versión de la teoría de la dependencia de Cardoso y Faletto (1968), contra las teorías del imperialismo que criticaban la presencia de las multinacionales, defendió la posibilidad de un desarrollo dependiente y asociado al capital extranjero (las multinacionales) que cambiaría, con la internacionalización del mercado interno, el carácter propio de las relaciones de dependencia. Así, si la industrialización rompía con los lazos de la forma anterior de dependencia, caracterizada por las relaciones clásicas entre centro y periferia en que los países periféricos, exportadores de bienes primarios, tenían su dinámica económica y social estrictamente dependiente de la dinámica de los países centrales (la demanda externa), la nueva etapa apuntada por los autores, por la cual el capital extranjero pasaba a ser fundamental en la industrialización periférica para satisfacer el mercado interno, ahora internacionalizado, daba nuevos trazos a las relaciones de dependencia, reproduciendo, en un contexto de desarrollo, la heteronomía de las naciones latinoamericanas:

Al tratar de integrarse en la era de la producción industrial relativamente moderna, a través de la transferencia de capitales externos, y con ellos de la técnica y de la organización productiva modernas, algunos países de la región alcanzaron, en grados distintos, la intensificación del proceso de industrialización, pero con consecuencias evidentemente restrictivas sobre la autonomía del sistema económico nacional y las decisiones de políticas de desarrollo (Cardoso y Faletto, 1968, p. 166).

Sin embargo, incluso este patrón de desarrollo industrial que promovía la industrialización sin romper con los lazos de dependencia no estaría, según los autores, disponible para todos los países, sino solamente para aquellos que tenían grandes mercados internos, que eran los que interesaban a las multinacionales.

La propuesta de Prebisch se orientaba a la cooperación entre los países latinoamericanos para reducir las asimetrías regionales y así evitar la polarización entre países ricos y pobres dentro de la región, polarización ésta que llevó a Marini (1977) a desarrollar su concepto de “subimperialismo”.

Fue debido a estas tensiones que, algunos años después de la creación de la ALALC en 1960, algunos de sus miembros, insatisfechos con su orientación liberal, se unieron a otros países andinos que estaban fuera de la ALALC y formaron el Pacto Andino, en 1969, como se verá en la sección siguiente, en la que se examinan los intentos de integración de América Latina entre las décadas de 1960 a 1980 y las razones de sus escasos resultados.

Furtado también defiende la integración regional, como Prebisch, desde la perspectiva de una planificación del desarrollo económico de naciones subdesarrolladas y de la reducción de las desigualdades regionales, destacando la necesidad de la cooperación y de la coordinación de políticas para el desarrollo:

(...) la teoría de la integración constituye una etapa superior de la teoría del desarrollo y la política de integración una forma avanzada de política de desarrollo. La planificación de la integración surge, así, como la forma más compleja de esta técnica de coordinación de las decisiones económicas. Tratándose de economías subdesarrolladas, la integración no planificada lleva necesariamente al agravamiento de los desequilibrios regionales, esto es, la concentración geográfica de la renta (Furtado, 1967, p. 234).

Por lo expuesto hasta aquí, se puede concluir que la propuesta cepalina de integración para América Latina, lejos de buscar sólo una apertura comercial del tipo *second best* (como señala Viner), era mucho más ambiciosa, pues pretendía en última instancia ayudar (o incluso posibilitar, en el caso de las pequeñas economías) el cambio estructural de las economías latinoamericanas, con un fuerte componente de cooperación y de coordinación de las políticas económicas. Además, no se trataba, como las lecturas superficiales quieren hacer creer, de un movimiento meramente proteccionista orientado al encerramiento de la economía de la región para el resto del mundo, ignorando los posibles beneficios de escala o la especialización. Por lo contrario, se trataba de una propuesta para la preparación de las economías de capitalismo retardatario de la región para una inserción soberana en la economía mundial.

En definitiva, el regionalismo desarrollista no ignora la existencia de las ganancias de comercio advenidos de la especialización, establecidos por la teoría ortodoxa, pero no considera que ésta sea la única relación entre comercio y

desarrollo, pues como Furtado bien identificó, deben considerarse las ganancias derivadas del cambio estructural y de la difusión del progreso técnico.

Finalmente, otra diferencia fundamental del regionalismo desarrollista en relación al liberal, es la importancia del papel de los Estados nacionales en el proceso de integración regional. De esta forma, si la noción liberal de integración enfatiza los aspectos de la integración relacionados a la liberalización del comercio y aboga por la reducción de la intervención del Estado, en la visión desarrollista lo que se busca no es la reducción de su actuación, sino la coordinación de políticas de desarrollo entre los Estados miembros, con el objetivo de desarrollo económico de los países del bloque. En la perspectiva del desarrollo, la agenda de la integración regional no se apega al debate sobre reducción de tarifas y barreras al comercio, sino que se extiende para la política industrial, la integración productiva, de infraestructura y energética, las políticas sociales, etc.

3 LOS RUMBOS REALES DE LA INTEGRACIÓN EN LAS DÉCADAS DE 1960 A 1980

Entre el final de los años 1950 y el inicio de los 1960, marcados por la fase de la coexistencia pacífica de la Guerra Fría, se les permitió a los países latinoamericanos con mayor avance en la industrialización – Argentina, Brasil y México – el ensayo de modelos más autonomistas de inserción internacional (SARAIVA, 2010, p. 214). Si, por un lado, la coyuntura favoreció a la propia formación de la ALALC, siguiendo el espíritu de Bandung de no alineamiento del Tercer Mundo, estos abordajes más autónomos perjudicaron la coordinación en la política económica de los países latinoamericanos.

Cervo (2007, p. 72) sostiene que la política norteamericana para América Latina en estos años se mostró de cierta forma contradictoria. Por un lado, los americanos exhibían una negligencia del desarrollo latinoamericano, concentrados en la reconstrucción y en la estabilidad económica europea. Por otro, promovían una política de cooptación de los países de la región contra el comunismo.

Packenham (1973), al analizar la ayuda oficial para el desarrollo proporcionada por los Estados Unidos en este período (1947-1968), señala que este país definía desarrollo político en términos de democracia, estabilidad, anticomunismo, paz, comunidad mundial y pro americanismo. Para la promoción de estos valores, coexistían tres doctrinas de política exterior, que se centraban en el desarrollo económico, en la seguridad y en la promoción de la democracia. En el caso latinoamericano, prevaleció el abordaje de la Guerra Fría, es decir, de seguridad, sobresaliendo el anticomunismo sobre los otros valores. Esencial para esta configuración fue el advenimiento de la Revolución Cubana, en 1959. De este modo, se observó también una contradicción en la propia política externa americana al apoyar a los gobiernos autoritarios.

Las políticas nacional-desarrollistas de estos gobiernos autoritarios fueron uno de los motivos por el que la ALALC no podría prosperar. Como argumenta Almeida (2008, p. 74), la liberalización comercial no avanzó porque los países se propusieron sólo efectuar la “reducción arancelaria en líneas necesarias de importación y casi ninguna concesión en los ítems objeto del proceso sustitutivo de importaciones”. La coordinación de las políticas económicas y la promoción de la integración productiva y de la infraestructura también se mantuvieron ausentes durante los años 1970, con el mantenimiento de los proyectos nacionalistas de desarrollo. De todos modos, debemos examinar con más detalle los intentos de integración del período.

La primera gran iniciativa de integración regional en América Latina, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), creada por el Tratado de Montevideo de 1960, tenía como objetivo lograr el progreso económico y la integración de la región a través de la coordinación de planes de desarrollo y del establecimiento, de forma gradual y progresiva, de un mercado común latinoamericano. Se previa, además, una creciente coordinación de las políticas de industrialización de los países de la región. En este proyecto, por lo tanto, es evidente la influencia del pensamiento de los economistas de la Comisión Económica para América Latina (Cepal) sobre los objetivos del tratado (Jiménez, 2012), aún más si se considera su condición de asesora técnica del organismo, conferida por el art. 44. A fin de alcanzar sus objetivos, la Conferencia de las Partes Contratantes² se reuniría una vez al año, durante un período de doce años, con el fin de avanzar en la liberalización comercial entre estos países.

Los avances obtenidos en estas reuniones en términos de reducciones arancelarias fueron notables y la participación de las exportaciones intrarregionales en las exportaciones totales de la región se duplicó entre 1961 y 1980 – de 7% para 14% (Aladi, 1983). Por otro lado, no fueron previstos en el tratado, de manera específica, canales formales de cooperación en políticas económicas para el desarrollo. De esta manera, no sólo a la luz de esta limitación del esquema de integración, sino también de los propios proyectos nacional-desarrollista que apostaban en la industrialización por la sustitución de importaciones, la coordinación macroeconómica anhelada en el acuerdo, nunca se implementó.

A su vez, algunos países de América Central (El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua), ausentes del proyecto de ALALC, promovieron paralelamente en 1960 el Mercado Común Centroamericano (MCCA), que fue finalmente la consolidación, con algunas disposiciones adicionales, de diversos instrumentos de

2. Participaron de la ALALC, inicialmente, Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay; Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela adhirieron solamente en 1970, después que establecieron el Pacto Andino con los otros dos países andinos.

cooperación económica emanados anteriormente entre estas naciones. El objetivo de este ejercicio de integración era más audaz (con plazo para consolidación de apenas cinco años): realizar la unificación real de las economías de los cuatro países con el fin de promover el desarrollo de esta parte del subcontinente y mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. Además, la integración fue vista como una forma de promover la paz en la región, marcada por conflictos violentos. Con dimensiones notablemente menores que la mayoría de los miembros de la ALALC, la percepción de estos países sobre su inserción en la economía internacional fue diferente. Para ellos, parecía imprescindible permitir el flujo directo de recursos productivos entre sus mercados para que la atracción de inversiones pasara a ser económicamente viable. En otras palabras, más que una opción, la integración fue para ellos una necesidad.

Entre los instrumentos presentes en el Tratado, constaban la cooperación entre bancos centrales en política monetaria, la liberalización del comercio (cuantitativa y arancelaria, pero con excepciones en sectores sensibles), una estructura institucional definida (contaba con el Consejo Ejecutivo, el Consejo Económico Centroamericano y la Secretaría Permanente), la prevención de la práctica de *dumping* (aunque sin esta nomenclatura, pero en la práctica con el mismo instituto), mecanismos para la integración industrial y la creación de un banco para el financiamiento del proyecto. De esta manera, se observa también la influencia cepalina en la idealización del MCCA, con algunas osadas propuestas adicionales. El Banco de Integración de América Central, a pesar de tener recursos limitados, permanece en actividad y recibe contribuciones de países externos al bloque, como Argentina y España.

En otra iniciativa subregional, tres países caribeños (Antigua y Barbuda, Barbados y Guyana), ex-colonias británicas, lanzaron en 1965 la Asociación Caribeña de Libre Comercio (CARIFTA, en la sigla en inglés). De la misma manera como los centroamericanos, estos países deseaban expandir sus mercados para promover la economía de escala (debido a su pequeño tamaño) y una mayor diversificación de sus economías, que eran prácticamente monoculturales, especialmente azucareras o bananeras. De todas maneras, como informa Farias (2000), los objetivos de cooperación en políticas públicas de cuño económico nunca se tornaron realidad. En cuanto a la agenda externa del bloque, ella estuvo vinculada, en relación con el GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), a la demanda de que las grandes potencias económicas confirieran un trato especial y diferenciado para los países del bloque en el comercio internacional.

En 1973, por el Tratado de Chaguaramas (firmado por Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago, con apertura para la adhesión de otros nueve países caribeños de colonización británica), se estableció la Comunidad del Caribe, con

objetivos ampliamente audaces, incluyendo incluso la coordinación de las políticas externas – bajo la idea de que juntos los miembros tendrían peso mayor en la política internacional, lugar común en las reflexiones sobre la regionalización. De esta manera, a partir de entonces este proceso de integración, en sus propuestas, tomó forma con mayor afinidad con el modelo de integración cepalino. En el caso del Caricom (Comunidad del Caribe), la apertura comercial pudo avanzar, y más rápidamente, en función de la dependencia de los países participantes de la importación de una gran diversidad de bienes y servicios.

Después de las dos crisis del petróleo, la elevación de los intereses internacionales iniciada en los Estados Unidos y las dificultades para el pago de la deuda externa presentadas por los países de América Latina, el proyecto de ALALC fue relanzado con un nuevo Tratado de Montevideo, en 1980, instituyendo la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi). El proyecto fue renovado, destacando, ya en el preámbulo del Tratado, la necesidad de obtener un nuevo esquema de cooperación horizontal y otorgar un tratamiento especial y diferenciado a los países de menor desarrollo relativo.³ Entre los objetivos, constaban la regulación del comercio recíproco, la complementación económica y el desarrollo de las acciones de cooperación económica para la expansión de los mercados. En la Aladi, desde el punto de vista del comercio, comenzaron a ser admitidas preferencias tarifarias tanto de alcance regional como parcial, dando mayor flexibilidad al proyecto regional de integración. Esta novedad derivó en gran parte de las dificultades producidas por las dos crisis del petróleo, en los años 1970.

A pesar de los ajustes, continuaron ausentes mecanismos formales específicos de coordinación en materia de política económica para el desarrollo, así como de integración de cadenas productivas y de infraestructura. De todos modos, con la declaración mexicana de moratoria al pago de su deuda externa en 1982, la crisis de la deuda se intensificó en toda América Latina a partir del cierre de las fuentes de financiamiento externo a los países del continente. De esta manera, establecida la dependencia en relación a los préstamos del Fondo Monetario Internacional (FMI), acompañados de programas condicionales de austeridad fiscal, les quedó poco espacio a los latinoamericanos para el esbozo de políticas nacionales de desarrollo, quedando nuevamente de lado la cooperación regional.

Cabe señalar que los países andinos, insatisfechos con las negociaciones en el ámbito de la ALALC, a la cual criticaban, en la práctica, por su carácter restringido a la apertura comercial (regionalismo liberal), resolvieron formar un subgrupo en el cual los temas del desarrollo regional, de la cooperación y de la integración productiva eran centrales (regionalismo desarrollista). Así, en 1969, con la firma

3. El tema de los países menos adelantados también estaba presente en el preámbulo del Tratado de Montevideo de 1960, mas con la Aladi él recibió tratamiento más completo, contando con un capítulo entero para tratar de sus problemas.

del acuerdo de Cartagena, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela se propusieron establecer, en el marco de la ALALC, un grupo subregional de integración con objetivos más ambiciosos. Constaban, entre los demás objetivos, del llamado Grupo Andino, la armonización de políticas económicas y sociales, la coordinación de los planes de desarrollo y la integración física entre los países. Para lograr estos objetivos, el bloque contaba con dos órganos: la Comisión (con un representante de cada uno de los gobiernos de los países miembros), con poder decisorio, y la Junta (formada por tres miembros, de cualquier nacionalidad latinoamericana, con especialidad en el tema de la integración económica), de carácter más técnico de acompañamiento y de proposición de mejoras al ejercicio de integración.

De esta manera, diferentemente de lo que se puede afirmar sobre el fracaso de la ALALC en el campo de la planificación conjunta del desarrollo integrado de la región, no ha sido por falta de aparato institucional específico que el Grupo Andino se mostró incapaz de alcanzar estas metas. En el caso andino, el primer choque del petróleo en 1973, seguido del aumento de la liquidez en el sistema financiero internacional proporcionado por los petrodólares, estimuló a cada país a aplicar estrategias nacionales para su desarrollo. El Chile de Augusto Pinochet, con su abordaje más ortodoxo de política económica, se retiró del bloque en 1976. Con la sucesión de la segunda crisis del petróleo y de la crisis de la deuda externa, la coyuntura económica ofreció poco espacio para la prosperidad de la cooperación en la política económica entre el resto de los países del bloque.

Se comprueba, por lo tanto, que la integración de América Latina, especialmente si se consideran los términos propuestos por la Cepal, enfrentó diversos obstáculos entre las décadas de 1960 y 1980. Se resumen acá algunos de ellos.

En primer lugar, las dificultades relacionadas a las negociaciones para una mayor apertura fueron obstaculizadas por las enormes asimetrías entre los países, con diferentes grados de desarrollo industrial, lo que generó resistencias a la apertura, en particular por parte de los países de menor desarrollo.

En segundo lugar, pesó contra la integración un contexto de fuerte nacionalismo, exacerbado por gobiernos autoritarios alineados con Estados Unidos en sus doctrinas anticomunistas, para los cuales las ideas de Cepal, en particular sus propuestas de reformas estructurales, eran vistas con fuerte desconfianza.

En tercer lugar, la creciente influencia de las burguesías industriales nacionales, en particular en un contexto de autoritarismo en el que el Estado funcionaba frecuentemente como balcón de negocios, condujeron a un proteccionismo exacerbado que duró por décadas, sin que hubiera cualquier exigencia de metas de productividad o inversiones en innovación para aumentar la competitividad. Por el contrario, los lucros empresariales eran garantizados por las rentas de monopolio

obtenidas gracias a la reserva de mercado y por la represión a los sindicatos y el mantenimiento de bajos salarios, que anuló el incentivo de los empresarios para aumentar la productividad y empeoró la concentración de los ingresos.

En cuarto lugar, el papel decisivo de las multinacionales en sectores importantes, como el sector de bienes de consumo duradero, acabó por privilegiar la localización de las inversiones de acuerdo con la lógica global de estas empresas, lógica ésta que no tenía adherencia a los planos de integración regional, por lo que las inversiones se concentraron en unos pocos países y con pocos encadenamientos, especialmente con los sectores productores de bienes de capital e insumos intermediarios de mayor contenido tecnológico, importados por las filiales extranjeras de los países de origen, llevando a un patrón de baja integración productiva de las economías de la región.

Y, además, el cuadro de inestabilidad macroeconómica con el colapso del Sistema de Bretton Woods, de los choques del petróleo y la desaceleración de las economías centrales, en los años 1970, y la crisis de la deuda y la alta inflación, en los años 1980, que redujeron fuertemente la autonomía de los países latinoamericanos para la formulación de la política económica y, por lo tanto, el espacio para la coordinación macroeconómica que sería exigida por la ambiciosa propuesta del regionalismo desarrollista cepalino.

Como señalan Tavares y Gomes (1998, p. 7):

El balance de casi cuatro décadas de ensayos e intentos integracionistas deja un saldo de resultados relativamente modestos. La integración económica de América Latina, inicialmente dificultada por la acción de los Estados Unidos – contrario a la consolidación de cualquier bloque regional o incluso subregional que representara la ampliación del espacio de autonomía político-económica de los países latinoamericanos – y minada por la falta de empeño de los grupos empresariales nacionales y transnacionales y de los propios gobiernos latinoamericanos, poco ha avanzado en términos del patrón de inserción internacional de la región propuesto originariamente por la Cepal.

En un intento de cambiar esta imagen, con el proceso de transición democrática en Brasil y en Argentina, los dos países se propusieron emplear políticas más cooperativas, abandonando gradualmente el enfoque militar de los años 1970. En 1985, los presidentes José Sarney y Raúl Alfonsín emanaron la Declaración de Iguazú, en la cual afirmaron que la integración latinoamericana necesitaba un impulso renovado para que la región fortaleciera su poder de negociación de la política global y, así, pudiera encontrar medios mejores para superar la crisis de la deuda.

Al año siguiente, se firmó el Acta para la Integración Brasileño-Argentina, en la cual se estableció el Programa de Integración y Cooperación Económica (Pice).

En este programa se destacó la importancia de la integración productiva (intersectorial, es decir, con foco en proveedores y productores relacionados con cadenas productivas) y de la armonización progresiva de políticas económicas. Es posible observar en este proceso un rescate de la visión desarrollista de activa participación estatal en la economía. En función de la crisis de la deuda, esta vez la esencialidad de la cooperación en política económica fue debidamente reconocida. Se objetivaba la creación de un espacio económico común en ritmo cauteloso.

De todas maneras, este espíritu duró solamente hasta 1989. La inestabilidad macroeconómica, con los sucesivos planes para combatir la inflación que siguieron al Plan Cruzado, en Brasil, acompañado de la elección de Fernando Collor de Mello en este país y de Carlos Menem en Argentina, ambas en 1989, significaron un freno brusco en un abordaje más cooperativo de la integración, tomando a partir de entonces un sesgo eminentemente de libre cambio, consagrado en el Tratado de Asunción, que estableció el Mercado Común del Sur (Mercosur) con la participación de Paraguay y Uruguay.

Comienza, de esta manera, el predominio en la región de una nueva visión respecto del regionalismo, inclinada para el regionalismo liberal, que quedó conocida como *regionalismo abierto* o *nuevo regionalismo*.

4 AÑOS 1990: CONSENSO DE WASHINGTON, GLOBALIZACIÓN Y REGIONALISMO ABIERTO

La concepción cepalina sobre la integración regional sufrió importantes cambios en los años 1990, cuando ganó fuerza el ideario liberal, diseminado a partir de las ideas del Consenso de Washington. La palabra de orden pasó a ser la llamada “globalización”, término inexacto que se tornó referencia en los debates.

En esta sección, el objetivo es defender el “regionalismo abierto”, nueva concepción del regionalismo de Cepal en los años 1990, que significó un cambio fundamental en comparación con el regionalismo desarrollista de los años 1950 y 1960, asumiendo características de un regionalismo liberal. Esta posición es también defendida, de manera un poco diferente a la que se expone aquí, por Amado y Mollo (2004) y Jiménez (2012).

Aunque “globalización” se refiere a un fenómeno mundial y a la apertura económica multilateral, los años 1990 se caracterizan por la proliferación de acuerdos bilaterales y por la formación de bloque económicos, de los cuales el Tratado de Maastricht (1992), que fundó la Unión Europea, fue su mayor expresión.

Esta tensión entre los ideales globales y la formación de bloques regionales fue el contexto en el que surgió la concepción del regionalismo abierto, nombre

asignado por la Cepal a su nueva propuesta para la integración regional. Según el propio documento de la comisión:

En este documento se denomina “regionalismo abierto” al proceso que surge al conciliar ambos fenómenos descritos en párrafos precedentes: la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general. Lo que se persigue con el regionalismo abierto es que las políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional, y que las complementen (Cepal, 1994, p. 911).

De esta manera, la Cepal pasa a defender la necesidad de los países de la región de insertarse en el proceso de globalización, criticando la estrategia anterior, defendida por la propia institución, basada en el proteccionismo:

En los últimos tiempos, todos los gobiernos de la región han realizado ingentes esfuerzos por mejorar su inserción en la economía internacional, como respuesta a la creciente globalización de la economía y a las insuficiencias demostradas en numerosos casos por la anterior estrategia de industrialización. En ese marco, la acción pública se ha orientado a impulsar la competitividad internacional de los bienes y servicios que cada país puede ofrecer de manera más eficiente (Cepal, 1994, p. 908).

Defiende, por lo tanto, que la integración regional no debería ser una alternativa a la apertura multilateral, sino complementarla:

En los países de ambos grupos [desarrollados y en desarrollo] se sostiene más bien que su finalidad [de la integración regional] es la instauración de una economía internacional más abierta y transparente: los procesos de integración serían los futuros cimientos de una economía internacional libre de proteccionismo y de trabas al intercambio de bienes y servicios (Cepal, 1994, p. 909).

Por otro lado, el documento también reconoce la importancia de la integración regional frente a los riesgos de una fragmentación en bloques de la economía mundial, especialmente del aumento del proteccionismo por parte de los bloques de los países desarrollados, como la Unión Europea:

En esa perspectiva, la integración sigue teniendo sentido, esta vez como un mecanismo de defensa para compensar algunos de los costos de un aislamiento aún mayor, resultante del eventual aumento del proteccionismo en los países desarrollados (Cepal, 1994, p. 909).

Se nota claramente, en los párrafos anteriores, la tensión presente en la propia expresión “regionalismo abierto”, en la medida en que el término “regionalismo” se refiere, desde sus orígenes, a una forma de autoprotección de países retardatarios contra los países desarrollados, mientras que el término “abierto” se refiere a la defensa de una mayor apertura multilateral. Además, la defensa de una mayor apertura del bloque frente a la economía mundial sigue el argumento

del comercio como fuente de ganancias de competitividad, presente en la teoría clásica del comercio, cuya crítica fue la base del propio pensamiento cepalino.

Para entender este cambio de la perspectiva cepalina, es importante prestar atención para la distinción hecha en el texto entre la integración impulsada por políticas y la integración “de hecho”. Esta última se refiere a la integración que estaba siendo llevada a cabo por las empresas, o sea, por el propio mercado. Abogando por un mayor protagonismo del sector privado en la integración, el texto defiende una complementación entre ambos impulsos a la integración y señala como aspectos que estaban promoviendo la integración de hecho por las empresas: el entorno macroeconómico estable, la apertura comercial, la desreglamentación y la eliminación de barreras al capital extranjero, las privatizaciones, etc. Es innegable, por lo tanto, la proximidad de estas ideas con la ideología del Consenso de Washington.

De esta manera, el regionalismo abierto representó claramente un cambio en relación a las ideas sobre la integración de los años 1950 y 1960. Así, se puede afirmar que es una concepción mucho mas próxima al regionalismo liberal que al regionalismo desarrollista, porque: a) la integración regional es considerada, tal como en la concepción de Viner, como un *second best*, ya que lo que se anhela es la integración multilateral; b) se defiende que la reanudación del crecimiento económico de los países del bloque se daría con la apertura a la economía internacional, inclusive de forma unilateral, encaminada a aumentar la competitividad, como en la teoría ortodoxa del comercio internacional; c) el papel del Estado ya no es el de coordinar una integración cuyo enfoque está en el desarrollo económico de países atrasados, mas sólo el de promover reformas para que el sector privado promueva la integración de hecho.

Así, aunque se pueda hacer la salvedad de que el regionalismo abierto restablece la cuestión regional en un entorno caracterizado por las tensiones entre “globalización” y la formación de bloques, en particular delante del riesgo de que aumentara el proteccionismo de los países ricos que estaban constituido sus bloques, aislando a los países de América Latina, este argumento de protección no es el aspecto principal de la reanudación del debate regional, mas sólo un argumento adicional, dada la posibilidad de un escenario que sería el peor delante del escenario favorable de la apertura multilateral. El argumento central, para el escenario de apertura, era aquél que enfatizaba las ganancias de competitividad que podrían derivarse de la apertura.

Al leerse el texto, es como si la Cepal hubiera asumido que la industrialización, que fundamentaba la propuesta de regionalismo desarrollista, ya hubiera ocurrido, y que el problema ahora era, tal como diagnosticado por los economistas liberales y sintetizado por Williams (1989) en las tesis del Consenso de

Washington, la falta de competitividad de esta industria resultante del proteccionismo exagerado. La apertura comercial sería la solución para elevar la competitividad, mientras que la apertura financiera traería las inversiones necesarias para la reanudación del crecimiento. No se destacaban las dificultades que una apertura comercial podrían traer a una industria que se había convertido en obsoleta, después de una década de ajuste a la crisis de la deuda, mientras otras economías estaban transformándose a pasos agigantados por una revolución tecnológica de la cual los países latinoamericanos quedaron al margen. La confianza en el mercado para aumentar la productividad y las inversiones, con el crecimiento llegando casi automáticamente por las reformas liberalizadoras, era sin precedentes en el contexto de las ideas de la Cepal.

Esta nueva visión de la integración tuvo influencia en las direcciones que tomó la integración en los años 1990. El llamado regionalismo abierto establecía que la formación de áreas de libre comercio y de uniones aduaneras no debería significar el cierre de las regiones para el mundo. En este sentido, ninguna faja tarifaria a ser aplicada por nuevos bloques al exterior podría ser superior a aquella aplicada por cada país individualmente antes de la formación del grupo, conforme determinaba el régimen multilateral de comercio plasmado en el GATT, institucionalizado alrededor de la Organización Mundial de Comercio (OMC), en 1994. Aunque en el Tratado de Asunción estuviera presente la idea de la coordinación de políticas macroeconómicas, el gran objetivo del período de transición – de la firma del tratado hasta el final de 1994 – era la desgravación tarifaria gradual hasta cero, entre los cuatro países.

El Grupo Andino, que en las décadas anteriores era el que más se aproximaba al regionalismo desarrollista, avanzó en el objetivo de la liberalización de los flujos comerciales dentro del bloque y fuera del mismo. En 1996, el grupo se convirtió en la Comunidad Andina de Naciones (CAN), consolidando el marco jurídico regional y relanzando el objetivo de establecer una tarifa externa común en la subregión. De esta manera, la integración productiva y la coordinación de políticas económicas y sociales pasaron a un segundo plano.

El final de la Guerra Fría en 1991, delante de la posición vulnerable en la que se encontraban los países sudamericanos por causa de la crisis de la deuda externa, significó para ellos un giro neoliberal en sus políticas económicas, que fue patrocinado por la entonces única superpotencia, los Estados Unidos. El regionalismo abierto, por lo tanto, era visto como un paso importante para que los países tuvieran ganancias de competitividad y fueran capaces de realizar su apertura comercial completa al mundo e insertarse en el comercio internacional de la era de la globalización. El clima optimista traído por el triunfo del bloque capitalista, a pesar de presentar las incertidumbres inherentes en estos períodos

de transición, apuntaba a un futuro basado en el multilateralismo. Desde el punto de vista de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la década de 1990 se caracterizó como la década de las grandes conferencias. En el campo del régimen multilateral de comercio, se destaca la creación de la OMC.

En este contexto político internacional, un momento emblemático para las relaciones internacionales del continente americano fue el lanzamiento, por los Estados Unidos, de la Iniciativa para las Américas, en 1990. El presidente George Bush anunció, brindando la onda de democratización en los países latinoamericanos, que los tres pilares de esta nueva política de relación de los Estados Unidos con el subcontinente serían: el libre comercio, el flujo de inversiones y el pago de la deuda externa.⁴ En relación al tema comercial, dando como ejemplo el acuerdo firmado con México, el presidente americano propuso la formación de una zona hemisférica de libre comercio (sin Cuba). Los otros dos pilares estaban relacionados entre sí y tenían como objetivo establecer una forma de que los países latinoamericanos y caribeños superaran sus dificultades en el balance de pagos. Dos de los principales temas del anuncio eran desestatización y desreglamentación de la economía. De esta manera, el enfoque basado en la seguridad de los años anteriores comenzó a ser substituido por las cuestiones económicas.

En 1994, en la Primera Cumbre de las Américas, celebrada en Miami, la propuesta americana ganó cuerpo y se lanzó el proyecto para que se creara el Área de Libre Comercio de las Américas (Alca) a más tardar hasta el año 2005. Aunque el compromiso de trabajar en este sentido haya sido aceptado por todos los participantes de la Cumbre, con el paso de los años algunos países latinoamericanos mostraron signos de resistencia al proyecto, con énfasis en Brasil. Figuraban entre las principales preocupaciones las asimetrías económicas entre los 34 países que participarían de la zona de libre comercio, con eventual perjuicio para sectores industriales australes que serían incapaces de competir con los americanos. Para Albuquerque (2002, p. 35), las negociaciones del Alca fueron importantes para establecer un papel de liderazgo brasileño, en el Mercosur y en América del Sur en su conjunto, en diálogo con los Estados Unidos.

La propuesta del Alca y del tipo de regionalismo que ella representaba fracasaría, sin embargo, en 2005, en ocasión de la Quinta Cumbre de las Américas, por motivos que se presentan en la siguiente sección.

4. El programa para perdón de la deuda denominada tesoro estadounidense de los países latinoamericanos quedó conocido como Plan Baker.

5 EL ABANDONO RELATIVO DEL REGIONALISMO LIBERAL Y LA RECUPERACIÓN DEL REGIONALISMO DESARROLLISTA

Entre finales de la década de 1990 y principios de los años 2000, el ascenso al poder de los gobiernos de izquierda o neodesarrollistas⁵ de diferentes matices en algunos países de América del Sur, teniendo como fuerte elemento en sus agendas la realización de una revisión crítica de las políticas neoliberales – domésticas o de integración – de la década anterior, provocó una reversión en las propuestas para la integración regional del continente. El ascenso del neodesarrollismo está relacionado con la insatisfacción con los magros resultados en términos de crecimiento, empleo e inclusión social, de las políticas liberales de los años 1990, delante de las sucesivas crisis y de la inestabilidad financiera internacional que sacudieron a los países de la región.

Después de la crisis del modelo de libre cambio en el Mercosur – provocada inicialmente por la desvalorización de la moneda brasileña en 1999 y después por la crisis en Argentina en 2001 – en la Cumbre de Asunción de 2003, los cuatro países relanzaron el proyecto, haciendo hincapié en la necesidad de observar las asimetrías estructurales entre sus miembros y de darse mayor atención a las cuestiones sociales.

En 2004, Venezuela, al junto a Cuba, pusieron en marcha la Alianza Bolivariana para las Américas (Alba), en declarada oposición al Alca y a los Estados Unidos. Adhirieron al esquema seis países más, latinoamericanos y caribeños.⁶ Más ampliamente, desde el año 2000, cuando bajo la iniciativa brasileña se realizó la Primera Cumbre de América del Sur y se creó la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), se inició el proceso que culminaría en la creación de la Unión Sudamericana de Naciones (Unasue) – único proyecto que involucra a los doce países sudamericanos, inclusive los tres caribeños. Además, tanto el MCCA (con adhesión de Costa Rica) como el Caricom (ahora con quince miembros, incluyendo Haití y Surinamés, que no son de origen británico) pasaron por revisiones en sus tratados en esta década, en la misma dirección. Finalmente, en 2010, en la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe, realizada en México, fue creada la Comunidad de los Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), fusionando el antiguo Grupo de Río con la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo. Denominados por Veiga y Ríos (2007) de regionalismo posliberal, en estos pro-

5. Según Coutinho (2006, p. 116), “una de las principales diferencias entre el desarrollismo predominante entre las décadas de 1940 y 1970 y el neo-desarrollismo en gestación en los años 2000 es que, una vez situado en un contexto mas democrático, este último da mas énfasis al problema de la desigualdad social, algo secundario o mismo fuera de las preocupaciones en el pasado de la región (...). Otras diferencias son la mayor apertura al comercio global y la prioridad adquirida por la integración sudamericana (...)”.

6. Además de Venezuela y Cuba, pertenecen al ALBA: Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Antigua y Barbuda, São Vicente y Granadinas y Dominica.

yectos de integración de la década de 2000 resurgió la posibilidad de la existencia de coordinación regional tanto de la inserción internacional de los países latinoamericanos como de sus planes de desarrollo – aunque los enfoques de política económica de estos nuevos gobiernos presenten muchas variaciones.

Con el fracaso definitivo del Alca en la Quinta Cumbre de las Américas, celebrada en Mar Del Plata, en el año 2005, el foco de los ataques de los Estados Unidos a América del Sur se dirigió a la firma de tratados de librecomercio bilaterales con los países interesados – a saber, Chile, Colombia y Perú.⁷ Esta idea de liberalizar el comercio a través de la vía bilateral estuvo presente desde la Iniciativa para las Américas. De todos modos, una vez que la política exterior estadounidense se ocupó enérgicamente de la llamada Guerra Contra el Terror desde los ataques terroristas al World Trade Center, en 2001, podemos afirmar que en esta década ha habido una reducción en su atención a América Latina. En otras palabras, los estadounidenses no destinaron muchos recursos para ejercer una resistencia enfática al regionalismo posliberal latinoamericano, facilitando su desarrollo. Más allá de esto, la crisis financiera internacional de 2008 y la transición gradual por la cual pasa el sistema internacional en dirección a la multipolaridad, también ha favorecido el avance de estos proyectos.

Este regionalismo latinoamericano de los años 2000, a diferencia de las experiencias pasadas, presenta no solamente una fase económica esencialmente comercial, más también preocupaciones políticas y sociales. Tanto la CELAC como la Unasur tienen entre sus objetivos la coalición política de sus participantes para la adopción de posiciones comunes en foros multilaterales de la gobernanza global. Además, estos dos proyectos también avanzaron en el ámbito de la gobernanza regional, con la previsión de medidas de contención de disturbios al orden democrático en los países de la región (dispositivos presentes también en el Mercosur y en la CAN) y, en el caso específico de la Unasur, también con la institución del Consejo de Defensa y del Consejo para el Problema Mundial de las Drogas (Desiderá, 2011). Iniciativas regionales de cooperación para la reducción de las desigualdades sociales están presentes en todos estos ejercicios de integración, incluyendo a la Alba.

Del punto de vista de las medidas en el campo económico, dentro de la Unasur, la incorporación de los proyectos de la IIRSA por el Consejo de Infraestructura y Planificación (COSIPLAN) presenta potencial para abandonar el enfoque de la formación de corredores de exportación en el continente para promover la integración física entre los interiores de los países, paso fundamental para la integración de cadenas productivas de proveedores y productores relacionados, con el objetivo de la formación de economías de escala y la propia integración de las sociedades sudamericanas.

7. La firma de estos tratados hizo que Venezuela se retirara de la CAN y, pocos meses después, firmara el protocolo de adhesión al MERCOSUR.

Merecen destaque también, como medida innovadora, los Acuerdos de Suministro Energético promovidos por Venezuela en el ámbito de las empresas regionales Petroandina, Petrocaribe y Petrosur, que establecen la financiación subsidiada de petróleo para los países de la región, reduciendo las asimetrías en el acceso a estos recursos y confiriendo mayor competitividad a las economías regionales.

La creación del Banco del Sur, además, viene a promover una nueva arquitectura financiera regional que sea capaz de apoyar el logro de estos proyectos de infraestructura. Debe destacarse que el tema de la arquitectura financiera reapareció tras las diversas crisis financieras – bancarias y cambiales – por las cuales pasaron los países de la región en los años 1990 y en el inicio de la década del 2000, causadas por la alta vulnerabilidad externa, a su vez resultante de una descuidada apertura financiera y de significativos flujos de capitales a corto plazo, que dejaban las fronteras de los países de la región sin cualquier regulación o control.

Una de las principales limitaciones de la teoría cepalina era la falta de una teoría monetaria y financiera. En el documento de 1994, en el cual se desarrolla el concepto del regionalismo abierto, tampoco hay alguna referencia a los riesgos de la apertura financiera que acompañaba las reformas liberalizadoras allí defendidas. Por el contrario, parece que la euforia globalizante de los años 1990 eclipsó la visión cepalina sobre los riesgos de la apertura. Sólo después de la crisis asiática, en 1997, los problemas relacionados a la liberalización financiera entran en la pauta de los debates de la Cepal, tratados en el capítulo XIII, titulado “Ingreso de capitales e implicaciones de política: recapitulación”, en documento lanzado posteriormente (Cepal, 1998).

En este sentido, el reciente debate sobre la integración, especialmente tras el estallido de la crisis financiera internacional de 2008, también ha dado espacio a discusiones sobre la arquitectura financiera regional, en las cuales se tratan no sólo el papel de las instituciones de fomento a la inversión productiva y a la integración física⁸ (CAF, Fonplata, Fosem, BNDES, Banco del Sur, BID), como también a la creación de sistemas de pago en moneda local y la defensa del fortalecimiento o creación de nuevas instituciones para la prestación de liquidez frente a la crisis de balance de pagos, como el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLARD).

Aunque en el período del regionalismo liberal hubiera propuestas de una integración monetaria en América del Sur o en el Mercosur,⁹ a ejemplo de la Unión Monetaria Europea – cuya construcción debe mucho a la teoría liberal de la integración financiera desarrollada por Mundell (1961) y McKinnon (1963) –, la profunda crisis en la que están inmersos los países de la zona del

8. Ver, a este respecto, Ocampo (2007) y Fanelli (2008).

9. Ver, por ejemplo, Giambiagi (1997) y Giambiagi y Rigolon (1999).

euro, ha alejado este tipo de propuesta. En lugar de la integración financiera, se han desarrollado estudios que defienden el aumento de la cooperación financiera regional, ya sea mediante el fortalecimiento de las instituciones existentes, ya sea a través de la construcción de nuevas instituciones.¹⁰

Delante de esta nueva situación de la integración regional en América Latina en la que se retoma el espíritu desarrollista, los capítulos de este libro, escritos por autores de diferentes nacionalidades sudamericanas, buscan traer variadas contribuciones al análisis de los diversos procesos en curso y su relación con el contexto de las transformaciones tanto en la política como en la economía internacional.

REFERENCIAS

- ALBUQUERQUE, J. A. G. O Brasil e os chamados blocos regionais. **São Paulo em perspectiva**, v. 16, n. 1, p. 30-6, 2002.
- ALMEIDA, P. R. Evolução histórica do regionalismo econômico e político na América do Sul: um balanço das experiências realizadas. **Cena internacional**, v. 10, n. 2, p. 72-97, 2008.
- AMADO, A.; MOLLO, M. L. R. Ortodoxia e heterodoxia na discussão sobre integração regional: a origem do pensamento da Cepal e seus desenvolvimentos posteriores. **Revista estudos econômicos**, São Paulo, v. 34, n. 1, p. 129-156, 2004.
- ALADI – ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE INTEGRAÇÃO. **Evolución y estructura del intercambio comercial de los países que integran Aladi, 1952-1980**. Montevideu: Secretaria Geral da Aladi, 1983.
- CARDOSO, F. H.; FALETTO, E. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**: ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.
- CERVO, A. **Relações internacionais da América Latina**. Velhos e novos paradigmas. São Paulo: Saraiva; IBRI, 2007.
- COUTINHO, M. Movimentos de mudança política na América do Sul contemporânea. **Revista sociologia política**, n. 27, p. 107-23, nov. 2006.
- DEOS, S. (Org.). **Projeto PIB**: perspectivas do investimento na dimensão do Mercosul e da América Latina. Instituto de Economia da UFRJ/Unicamp, 2009. (Estudo transversal, n. 8). Disponible en: <http://www.projetopib.org/arquivos/ie_ufrj_et08_mercosul.pdf>.

10. Ver, por ejemplo, Deos (2009), especialmente el segundo capítulo, Ocampo (2006) y Titelman (2006).

DESIDERÁ, W. Integração sul-americana: oportunidades e desafios para uma maior participação do continente na governança global. *In*: VIANA, A.; CALIXTRE, A.; BARROS, P. S. (Orgs.). **Governança global e integração da América do Sul**. Brasília: Ipea, 2011. cap. 2, p. 65-94.

FAJNZYLBER, F. **Estratégia industrial e empresas internacionais**: posição relativa da América Latina e do Brasil. Rio de Janeiro: Ipea/INPES, 1970.

FANELLI, J. M. **MERCOSUR**: integración y profundización de los mercados financieros. Montevideo: Zonalibro, 2008. p. 11-38.

FARIAS, D. B. L. O Brasil e o Caricom. **Revista brasileira de política internacional**, n. 43, v. 1, p. 43-68, 2000.

FURTADO, C. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1985. (Coleção Os Economistas).

GIAMBIAGI, F. Uma proposta de unificação monetária dos países do MERCOSUL. **Ensaio BNDES**, Rio de Janeiro, n. 4, 1997.

GIAMBIAGI, F.; RIGOLON, F. Áreas monetárias ótimas: teoria, unificação monetária europeia e aplicações para o Mercosul. **Economia Aplicada**, Ribeirão Preto, v. 3, n. 1, p. 29-99, 1999.

HAMILTON, A. **Papers on public credit, commerce and finance**. Columbia University Press, 1934.

JIMÉNEZ, E. M. The contribution of the regional UN economic commissions to regional integration processes: the case of ECLAC. *In*: LOMBAERDE, P.; BAERT, F.; FELÍCIO, T. (Eds.). **The United Nations and the regions**: third world report on regional integration. Nova York: Springer Science; Business Media, 2012. cap. 3, p. 27-49.

LIST, F. **Sistema nacional de economia política**. São Paulo: Abril Cultural, 1985. (Coleção Os Economistas).

MARINI, R. M. La acumulación capitalista mundial y el subimperialismo. **Cuadernos políticos**, México, n. 12, Ediciones Era, abr./jun. 1977.

MCKINNON, R. Optimum currency areas. **American economic review**, n. 53, p. 717-725, Sept. 1963.

MUNDELL, R. The theory of optimum currency areas. **American economic review**, v. 51, n. 4, p. 509-517, 1961.

OCAMPO, J. A. La cooperación financiera regional: experiencias y desafíos. *In*: _____. (Org.). **Cooperación financiera regional**. Santiago: Cepal, 2006. n. 91, p. 13-56.

_____. La macroeconomía de la bonanza económica latinoamericana. **Revista de la CEPAL**, Colombia, n. 93, 2007.

ONU – ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). El mercado común latinoamericano. Cincuenta Años de Pensamiento en la CEPAL. **Textos Seleccionados**, v. 1, 1998.

_____. El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. Cincuenta Años de Pensamiento en la CEPAL. **Textos Seleccionados**, v. 2, 1998.

_____. América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial. Cincuenta Años de Pensamiento en la CEPAL. **Textos Seleccionados**, v. 2, 1998.

PACKENHAM, R. A. **Liberal America and the third world**. Princeton: Princeton University Press, 1973.

PREBISCH, R. **Dinâmica do desenvolvimento Latino-americano**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

_____. **Crisis mundial y nuevas fórmulas para la integración**. Buenos Aires: Integración Latinoamericana, v.10, n. 98, p. 50-55, enero./feb. 1985.

SARAIVA, J. F. S. Dois gigantes e um condomínio: da guerra fria à coexistência pacífica (1947-1968). In: SARAIVA, J. F. S. (Org.). **História das relações internacionais contemporâneas**: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização. São Paulo: Editora Saraiva; IPRI, 2010. cap. 6. p. 197-230.

TAVARES, M. C.; GOMES, G. La CEPAL y la integración económica de América Latina. **Revista de la Cepal**, 1998. (Número Extraordinario). Disponible en: <<http://www.eclac.org/publicaciones/>>. Acceso el: 13 jun. 2012.

TITELMAN, D. La cooperación financiera en el ámbito subregional: las experiencias de América Latina y el Caribe. In: OCAMPO, J. A. (Org.). **Cooperación financiera regional**. Santiago: CEPAL, 2006. n. 91, p. 241-268.

VEIGA, P. M.; RÍOS, S. P. O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. **Série Comércio Internacional**, Santiago, n. 82, jul. 2007.

VINNER, J. **The Customs union issue**. New York: Carnegie Endowment for International Peace, 1950.

_____. **International trade and economic development**. Nova York: Free Press, 1953.

WEBER, M. Os três tipos puros de dominação legítima. In: WEBER, M. **Sociologia**. São Paulo: Ática, 1979. (Coleção grandes cientistas sociais, n. 13).

WILLIAMSON, J. **What Washington means by policy reform**. 1989. Disponible en: <<http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?researchid=486>>. Acceso el: 5 jul. 2012.