

Dos momentos en la evolución de la integración latinoamericana. La experiencia de la ALALC y la integración con apertura económica*

Miriam Gomes Saraiva**

Las experiencias de integración regional comenzaron a estar presentes en las relaciones internacionales a partir del final de la Segunda Guerra Mundial, tales como las experiencias vividas en Europa Occidental y Oriental y los primeros pasos de la integración vividos en América Latina en particular, y en las regiones de África y Asia. Al final de los años 80 la dinámica de la integración cobra un nuevo impulso a partir, por un lado, de un escenario internacional con una economía globalizada y con la superación definitiva de la confrontación bipolar que dio lugar a la estructuración de un nuevo orden, y, por el otro, del impacto de estos factores en las coyunturas internas de los estados.

Estos dos momentos de los esquemas regionales no fueron iguales entre sí; por el contrario, presentaron características propias que merecen ser destacadas.

El objetivo de este artículo es comparar estos dos momentos de integración en el caso latinoamericano. El primero corresponde a los años 60, con las experiencias de integración basadas en las ideas de la CEPAL —Comisión Económica para América Latina y el Caribe— articuladas con los procesos de desarrollo interno orientados por el modelo de sustitución de importaciones. Se considera como el principal ejemplo de ello la Asociación Latino-Americana de Libre Comercio —ALALC—. El segundo momento se sitúa en los inicios de los años noventa y se toman en cuenta las experiencias de carácter subregional que combinan la integración con la apertura al exterior. En este caso, se examinará con mayor detenimiento el ejemplo del Mercosur. Con vistas a otorgar una mayor amplitud a la comparación, serán considerados también algunos rasgos que marcaron el proceso de integración europeo en estos dos períodos.

* Fue traducido del portugués para la revista *Ciclos* por Gabriela Cortelezzi y Norberto Aguirre.

** Departamento de Historia de la Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Universidad Complutense de Madrid.

Marco teórico para una comparación

La definición de paradigmas explicativos para la integración entre estados, atrae, de por sí, la atención de muchos académicos, mas lo que aquí nos interesa, en principio, podría ser dividido en dos grupos.¹

En primer lugar, se destaca un abordaje desarrollado por Balassa durante el inicio de los procesos de integración en las relaciones internacionales, en el que se intenta definir el concepto de integración económica y sistematizar las formas posibles de integración.²

En esta clasificación, un área de Libre Comercio corresponde a una experiencia en las que las tarifas y restricciones cuantitativas al comercio son abolidas entre los estados participantes, pero cada uno conserva su política comercial y las tarifas propias con relación a terceros países. La Unión Aduanera se caracteriza, además de por la supresión de las discriminaciones comerciales interregionales, por la creación de una tarifa externa común con relación a terceros países, en función de la cual sus miembros negocian cuestiones comerciales con el exterior en bloque. En el modelo de un Mercado Común, son abolidas tanto las restricciones al comercio como a los intercambios de factores de producción. En este caso, son su característica principal las libertades fundamentales correspondientes a la libre circulación de bienes, capital, mano de obra y servicios. La Unión Económica combina los elementos anteriores con un grado de armonización de las políticas económicas, monetarias, fiscales y sociales. Por último, la integración económica total, corresponde a la unificación de las políticas citadas a lo que debe sumarse el establecimiento de una autoridad supranacional cuyas decisiones sean obligatorias para los miembros de la comunidad.

Esta clasificación ha sido bastante utilizada para estudiar las experiencias latinoamericanas de integración que, en general, son conducidas por intereses básicamente económicos. También es necesaria para la comparación de los mecanismos de integración en momentos o regiones distintas.

En segundo lugar, la formación de la Comunidad Europea (CE) incentivó la evolución de las investigaciones en este campo, teniendo como objeto inicial de estudio un proceso de integración económica entre estados que, si por un lado tendía a la formación de un mercado común, por el otro, era acompañado de una motivación política. Este proceso estaba marcado por una difícil convivencia entre una vertiente intergubernamental orientada por los intereses de los estados miembros y otra supranacional identificada con los intereses de la Comunidad en sí misma. Con la intención de explicar el modelo y la evolución de este proceso, en los años 70 se desarrollaron con mayor vigor, básicamente, tres perspectivas.³

1. Hurrel, 1995, elaboró un cuadro bastante completo de las perspectivas existentes para el análisis del regionalismo, así como también de las definiciones de ese concepto.
2. Balassa, 1996; Arnaud, 1996, cita a Balassa y explica el funcionamiento de los modelos.
3. Webb, 1983, es interesante para un examen de las teorías para el análisis de la evolución de la CE pues representa tres abordajes del tema (neofuncionalismo, interdependencia e intergubernamentalismo) y las críticas a los mismos.

La perspectiva neofuncionalista sostenía que la integración tendría lugar por ser funcionalmente eficiente. Tendría una tendencia al aumento progresivo de la integración de carácter económico como un proceso acumulativo, marcado por la transferencia gradual de las lealtades políticas hacia las instituciones supranacionales, hasta llegar a la integración política. Su principal preocupación era la dinámica de las instituciones integradoras. El nuevo institucionalismo sigue la tradición funcionalista resaltando la importante influencia de las instituciones comunes sobre el proceso de integración.⁴

Otra línea de análisis desarrollada en el mismo período, es la intergubernamental. Se trataba de un enfoque vinculado al neorrealismo en el campo de las relaciones internacionales, que identificaba los alineamientos regionales con la formación de alianzas dentro de un sistema internacional más amplio. Localizaba como elementos claves para el desarrollo del proceso de integración la soberanía de los estados miembros y sus intereses nacionales.

En la perspectiva de la interdependencia el proceso de integración entre estados correspondería a un régimen internacional, en el que los gobiernos cooperarían para consensuar las cuestiones emergentes de la interdependencia entre ellos mismos, a partir de ciertas reglas de conducta. En este abordaje, la integración sería vista como una forma en que los estados manejan la interdependencia, dando poca importancia a las instituciones supranacionales.

De manera general, estos tres abordajes nunca consiguieron dar cuenta de una explicación completa de la evolución de la integración europea, aunque han contribuido aportando elementos puntuales a fin de lograr la comprensión del proceso. Sin embargo, acabaron siendo enfoques eurocéntricos que no se acostumbran a utilizar para el análisis de los procesos de integración latinoamericanos. El neofuncionalismo, en especial, no contribuyó a la comprensión de los modelos de integración con niveles bajos de institucionalidad, como en el caso de América Latina.

Hacia el final de los años 80, en función del proceso de globalización de la economía y del nuevo impulso experimentado por los procesos de integración en los marcos de un nuevo orden internacional en formación, se desarrollaron una serie de argumentos a favor de la integración vinculados a la globalización y a la interdependencia acarreada por aquélla.

En este caso, como elemento básico, la globalización actuaría como un estímulo a los procesos de integración. Por un lado, hubo un aumento de interdependencia económica que fortaleció la tendencia homogeneizadora de las fuerzas del mercado y a la creación de una sociedad civil transnacionalizada. En este contexto, el regionalismo contribuiría al manejo de la inserción en el mercado global con patrones de competencia alterados, así como también a enfrentar presiones en el sentido de la homogeneización de las políticas

4. Schirm, 1996, p. 261.

económicas. Por último, el marco de la integración apuntaría a una mayor facilidad para influir en las reglas que orientan la economía mundial.⁵

Dentro de esta perspectiva, Schirm defiende la idea de que la globalización transnacional de la economía internacional ocurrida desde los años 70 habría sido una de las causas de la profundización de la integración regional de finales de los 80.⁶ Este autor propone que los límites de la economía nacional traerían dificultades para la aplicación del nuevo modelo —marcado por la competencia en la participación en el comercio externo, en el ámbito local de producción, inversión y tecnología— en tanto que el “gobierno” regional facilitaría la capacidad reguladora del estado frente a las presiones externas e internas. Este enfoque podría ser aplicado tanto al caso europeo como al latinoamericano, mas solamente en los procesos de integración de los años 90.

Tomando en cuenta las perspectivas presentadas, en los acápites que siguen se trabaja con contribuciones al tema sustentadas en esos enfoques. En términos de las relaciones económicas, se utiliza la clasificación señalada, en tanto que en términos más amplios son adoptadas como variables la estructura institucional, la interdependencia existente entre los estados participantes, los intereses de los estados y su inserción en el contexto externo y el impacto del proceso de globalización de la economía internacional.

Las experiencias latinoamericanas de integración: el pensamiento cepalino y la ALALC

En los años 60, los países latinoamericanos vivieron experiencias importantes de integración entre sí, diferentes del modelo existente de panamericanismo basado en relaciones vinculantes entre América Latina y Estados Unidos. Estas nuevas experiencias se articularon con factores tanto externos como internos que actuaron como elementos causales.

Después de la Segunda Guerra Mundial, tuvieron lugar una serie de procesos de cooperación regional, de cuño económico o de defensa, aunque limitados por un sistema internacional bipolar que sometía las experiencias en este campo a la dinámica Este-Oeste. En el caso latinoamericano específicamente, después de la Segunda Guerra Mundial las relaciones entre los países de la región con Estados Unidos, aunque estaban organizadas en instituciones intergubernamentales, presentaban diferencias en cuanto a las expectativas. En tanto que los norteamericanos buscaban mantener la región dentro de los límites del bipolarismo, los países latinoamericanos esperaban un avance en el campo del desarrollo económico, que finalmente no ocurrió.

Las economías nacionales, a su turno, en los años 50 vivieron problemas de pérdida de dinamismo. El fin de la Segunda Guerra —complicado después

5. Hurrell, 1995, apunta los argumentos vinculados a la cuestión de la globalización que incentivaron el regionalismo.

6. Schirm, 1996.

de la Guerra de Corea— les trajo un desequilibrio externo que se agravó en la segunda mitad de la década de los 50 por los riesgos de estancamiento económico que ya se percibían.⁷

Los primeros pasos hacia la integración vividos en Europa, la asimetría de las expectativas latino y norteamericanas con relación al sistema interamericano y la pérdida de dinamismo de las economías incentivaron el inicio de los debates sobre el tema en el interior del continente.

Durante el transcurso de la década del 50, economistas vinculados a la CEPAL comenzaron a pensar en un proyecto común para el desarrollo regional. El ideario cepalino introdujo la división del mundo entre centro y periferia y apuntaba a la necesidad de un desarrollo industrial interno a través del proceso de sustitución de importaciones como forma de superar la situación de periferia —el proyecto desarrollista—.⁸

Según la visión cepalina, el desarrollo industrial precisaba a su vez de un mercado, que sería limitado al interior de los países de la región vistos de una forma individual. De esta forma, sostenía la necesidad de un proceso de integración que llevase, sobre todo, a la formación de un mercado regional y a un desarrollo para complementar las industrias nacionales.

Se trataba de un proyecto cerrado, orientado hacia el interior. La propuesta cepalina postulaba, en última instancia, producir internamente los insumos provenientes de los países industrializados y, con esto, romper los rasgos de dependencia que mantenían a los países de la región en situación de periferia.

La propuesta de formar un mercado común presentada por la CEPAL se enfrentó con la oposición norteamericana. Ya entonces la institución era vista por Estados Unidos como una defensora de tendencias estatizantes. Desde la perspectiva norteamericana, lo importante era crear un mercado regional (de las Américas) con vistas a la creación de comercio y de mayores oportunidades para el comercio competitivo, terminando con las restricciones comerciales y también con los privilegios monopolistas exclusivos.⁹

Pero este tipo de integración no interesaba a América Latina. La percepción dominante entre los economistas latinoamericanos en este momento era que una apertura comercial no contribuiría al desarrollo; por el contrario, el libre comercio era identificado con el desarrollo desigual en las diversas partes del mundo.¹⁰ El desarrollo aparecía más vinculado al planeamiento orientado al crecimiento industrial interno y la propia integración comercial no estaba destinada solamente a aumentar la competitividad de las industrias sino a crearlas.

Las empresas transnacionales de origen norteamericano y europeo que

7. Sobre la economía latinoamericana de posguerra al final de los años 60, véase French Davis, 1988.

8. Esta perspectiva fue estructurada por el economista argentino Raúl Prebisch, que se apoyaba en supuestos keynesianos sobre la importancia del mercado interno para el crecimiento de la industria. Sobre el tema véase, por ejemplo, Prebisch, 1966.

9. Véase Wionczek, 1996.

10. Los textos de Dell, 1966, p. 132 y Wionczek, 1966 demuestran esta percepción.

actuaban en la región tampoco mostraban interés por la propuesta del gobierno de Estados Unidos pues se beneficiaban del modelo orientado al mercado interno produciendo para éste y actuando como vínculo entre este modelo y el exterior.

A partir de los estudios sobre el pensamiento cepalino comenzaron los debates acerca de sus posibilidades, sobre todo en los países del sur del continente. En 1960, con el Tratado de Montevideo, se formó la ALALC que asimilaba propuestas de la CEPAL, pero limitaba sus objetivos a la formación de una área de libre comercio. Paralelamente a la ALALC, se desarrollaban experiencias sub-regionales importantes, como el Mercado Común Centro Americano (1960) y el Pacto Andino (1969, con países miembros de la ALALC) basadas en la misma tónica.¹¹

La ALALC constituyó, por primera vez y en términos institucionales, una experiencia de integración que no incluía a Estados Unidos como socio, y que revivía, en forma distinta, alguna influencia del panamericanismo de Bolívar. Sin embargo, se trataba de un bolivarismo relativo pues se limitaba a objetivos de orden económico, quedando circunscripta a un proceso de integración económica clasificada como área de libre comercio y marcada por la escasez de vínculos económicos entre los países participantes.¹²

A pesar de sus progresos iniciales, este proyecto enfrentó dificultades. En primer lugar, se orientaba hacia una integración marcadamente comercial que dejaba de lado temas de la propuesta cepalina, como una mayor articulación entre los planeamientos industriales nacionales. El propio comercio intra-regional era reducido y no contaba con una red de transportes o servicios financieros que lo agilizaran. Además, y como agravante, debe destacarse que el nivel de la reducción de tarifas y barreras comerciales fue poco ambicioso. En términos de su estructura institucional esta asociación estaba limitada por su carácter estrictamente intergubernamental basado en órganos compuestos por representantes directos de los gobiernos, desprovistos de cualquier vestigio de supranacionalismo. Dependía, por lo tanto, de las disposiciones de los gobiernos de los países participantes.

Esta organización enseguida enfrentó dificultades en los campos económico y político vinculadas a los estados participantes. Por un lado, los proyectos internos de crecimiento interno, de cuño desarrollista, se orientaban a la industrialización nacional en detrimento de sus socios externos. Las industrias existentes estaban orientadas al mercado nacional y temían en muchas ocasiones la competencia de rivales más eficientes de países vecinos.¹³ Para los agentes económicos internos, los incentivos recibidos para la industrialización doméstica tornaban la búsqueda de mercados externos en un elemento

11. Sobre las experiencias latinoamericanas de integración en el período, en especial la ALALC, véase Barbosa, 1991, y Wionczek, 1966.

12. Esta limitación dificulta la aplicación de los paradigmas de análisis más utilizados para el caso europeo como el neofuncionalismo o la perspectiva de la interdependencia.

13. Dell, 1966, p. 129.

secundario (sobre todo mercados latinoamericanos). De esta forma, el proyecto propuesto no evidenciaba una congruencia efectiva con los intereses económicos internos.

Por otro lado, en el aspecto político debe señalarse que durante este período (1960-1980) diversos países de la región tuvieron gobiernos dictatoriales militares que, en ese lapso, no mostraban disposición para compartir espacios de soberanía nacional.¹⁴ Se orientaban a proyectos internos de crecimiento económico y externos de proyección nacional. En este contexto, los ideales históricos de integración de la región fueron superados por proposiciones dirigidas más hacia adentro.

En 1980, en un esfuerzo de dar nueva vida al proceso de integración, la ALALC dio lugar a la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) de cuño más flexible y abierta a experiencias de integración parciales o sub-regionales.¹⁵ La ALADI, sin embargo, mantuvo la prioridad de la integración a través del comercio y el carácter intergubernamental que había obtenido resultados precarios en la ALALC. Además, convivió con una década negra de la economía latinoamericana en la que los países de la región tuvieron que generar superávit comerciales para enfrentar al problema de la deuda externa. Esto provocó que sus respectivas capacidades de importación disminuyesen y que sus exportaciones fuesen reorientadas, en parte, al mercado norteamericano que, durante el período, fue capaz de absorber un déficit alto en su balanza comercial.

Estos problemas de corto plazo se combinaron con la falencia definitiva de la estrategia del desarrollo de sustitución de importaciones que había regido la economía de la región en las décadas anteriores así como dado la base del proceso de integración.

La Comunidad Europea: motivaciones políticas y éxitos en la integración económica

A diferencia del caso latinoamericano, el proceso de formación de la Comunidad Europea, aun cuando se haya formado en el mismo orden internacional bipolar, fue regido por motivaciones marcadamente distintas tanto en el campo político como en el ámbito económico.

Durante la transición a la década del 50, Europa Occidental vivía una situación difícil en los campos externo e interno, política y económicamente, lo que funcionó como incentivo para las experiencias de integración. En el campo externo, en términos político-estratégicos estaba, por un lado, la

14. Bataller, 1995, llama la atención sobre las limitaciones políticas.

15. Las negociaciones promovidas en el interior de la ALALC tenían que ser realizadas en forma multilateral, en tanto que en la ALADI la multilateralidad —Acuerdos de Alcance Regional— comenzó a convivir con una vertiente bilateral o subregional —Acuerdos de Alcance Parcial—. Con ello, los esquemas sub-regionales pasaron a ser aceptados explícitamente.

división Este-Oeste que se forjó en la posguerra, y por el otro, la política de contención frente a la Unión Soviética adoptada entonces por Estados Unidos. Esto hacía que el proceso de integración fuese bien visto por el socio norteamericano en función del papel que ejercía en la contención. Desde el ángulo europeo, la propia perspectiva de estar entre dos grandes potencias incentivaba a los miembros de la Comunidad a unir sus esfuerzos.

En términos internos, se observaba la dificultad de digerir los resultados de la Guerra y la necesidad de evitar que Alemania Federal volviese a amenazar la estabilidad europea. En el campo económico, si por un lado existía el problema de la desorganización impuesta por la Guerra a los sistemas productivos de los países involucrados, por el otro, hasta la década del 30 los países europeos habían mantenido canales de comercio abiertos de modo que ya existía una red de intercambios apenas interrumpida.

El primer paso en el sentido de una integración fue dado a partir de un incentivo externo: el Plan Marshall de 1947, cuando los países beneficiados buscaron, en cierta forma, coordinar sus esfuerzos de reconstrucción. A partir de entonces, Europa caminó en el sentido de la integración, pero el avance más significativo se produjo con la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), que sirvió, indirectamente, para controlar la producción de armamentos en el continente. Su estructura institucional sirvió de base para la conformación de la Comunidad Europea, algunos años después.

En 1957 fue firmado el Tratado de Roma, instituyendo la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de Energía Atómica. En 1965 las tres fueron unificadas.

El objetivo principal acordado en el Tratado de Roma era la creación de un mercado común a través de una política comercial colectiva, con la intención de liberar el flujo de bienes, servicios, capital y mano de obra.

La suscripción del Tratado coincidió con un período en el que, ya superada la fase de reconstrucción de posguerra, Europa Occidental vivía un proceso de crecimiento rápido de su economía en donde lo más importante era la reducción significativa de las barreras comerciales para contribuir a la intensificación de la competencia y eficiencia de las industrias ya existentes.¹⁶

En términos de su estructura institucional, desde el principio la Comunidad se caracterizó por la convivencia de los elementos intergubernamental y supranacional.¹⁷ Esta convivencia se tradujo en la división de poderes entre, por un lado, un Consejo de Ministros como representante de los estados miembros que tenía el poder de decisión final y el poder de legislar y, por el otro lado, la Comisión que poseía un carácter supranacional y actuaba como órgano ejecutor de las políticas, vigilando el funcionamiento de la CE.¹⁸ La

16. Dell, 1966, resalta el peso del desarrollo previo de Europa en el éxito inicial de la integración europea.

17. La discusión política sobre la institucionalización del proceso de integración entre federalistas y gubernamentalistas marcó la evolución de la Comunidad Europea. Esta coexistencia de las dos corrientes puede ser vista en Soldatos, 1989 y en Wallace, 1983.

18. Saraiva, 1992, expone en un panel el funcionamiento de las instituciones comunitarias.

Comisión, así como también el Parlamento Europeo y la Corte de Justicia actuaron dando impulso al proceso de integración.

El proceso de evolución de la CE, sobre todo en el campo comercial, se dio en forma rápida, organizado en etapas de eliminación de barreras comerciales y de formación de una Tarifa Común Externa y, en el inicio de los años 70, funcionaba como un bloque económico de importancia primordial en el comercio internacional.

En el campo de la política externa, se inició una experiencia de articulación de conductas en temas de política internacional a través de la Cooperación Política Europea, formada por los países miembros, la que se caracterizaba por ser de orden estrictamente intergubernamental.¹⁹

En el inicio de los años 80, sin embargo, la CE vivió una fase de dificultades y cuestionamiento de valores en el campo de la política y de la estrategia del desarrollo económico, que fue conocida como el período del "europesimismo". En el contexto del proceso de globalización de la economía iniciado en este período, la economía comunitaria había perdido dinamismo acarreando inflación y desempleo. Sumado a esto, los avances tecnológicos de la década de 80 impusieron que la economía comunitaria luchase para mantenerse en la punta de la producción mundial (lo que parecía estar amenazado), juntamente con Estados Unidos y Japón.

Las dificultades para encontrar soluciones nacionales en los marcos del modelo nekeynesiano para los problemas que se presentaban llevaron a la percepción en el campo político de que, para superar esta situación, sería necesaria la adopción de nuevos preceptos en el ámbito de la política económica, de cuño neoliberal. Se suponía que el aumento de la competitividad de las industrias europeas en el contexto de una economía globalizada, la baja inflación y la apertura de las economías posibilitarían la superación de la recesión y del desempleo. Se veía a la profundización del proceso de integración como mecanismo para lograr esos objetivos.²⁰ Por ello, a partir de mediados de la década la CE comienza un proceso de profundización de la integración en el marco de una nueva dinámica y con vistas a la formación de un mercado único en 1992.

América Latina en los años 90: integración y apertura económica

A fines de la década de los 80 e inicios de la del 90, la dinámica de las experiencias de integración regional en términos generales, y en particular en

19. Sobre la Cooperación Política Europea se pueden encontrar importantes trabajos reunidos en las compilaciones de Pijpers, Regelsberger y Wessels, 1988, Holland, 1991.

20. Schirm, 1996, entiende que uno de los dos beneficios en el caso europeo de tratar en el contexto regional la aplicación del nuevo modelo de integración en la economía global transnacionalizada, es que la Comisión pasaría a ser la responsable por las reformas implementadas por los estados eximiendo a los gobiernos de los problemas emergentes de ellas.

América Latina, ganó un nuevo impulso, dentro de un escenario internacional de superación definitiva del orden bipolar y la estructuración de un nuevo orden. En el campo político este nuevo orden en gestación asumió un carácter homogéneo, apuntando a la necesidad de que todas las sociedades compartieran normas internas comunes identificadas con el pluralismo democrático como forma legítima de organización. En el campo económico el paradigma neoliberal pasa a ser tanto el marco de referencia de la economía internacional como el orientador de la reformulación y ejecución de las políticas de ajustes y cambios estructurales en el interior de los estados. Los estímulos y presiones para la apertura económica, una menor intervención gubernamental en la economía, la desregulación y el equilibrio fiscal comenzaron a ser frecuentes.

La idea de la economía de mercado se vio acompañada por una internacionalización creciente de los circuitos productivos y la transnacionalización del movimiento de capitales e inversiones. Esta transnacionalización fue marcada por el ascenso de actores que no se identificaban con los intereses estatales y operaban globalmente, en función de los cuales los estados serían obligados a competir para atraer inversiones y producciones. En consecuencia, los estados comenzaron a intentar responder con mayor vigor a las expectativas externas, limitando el grado de autonomía en la gestión de su política económica.

Este proceso de conformación de un nuevo orden no supera el problema de las desigualdades en el sistema internacional; con relación a América Latina, este proceso significó un retorno al papel de países con poco poder de negociación, además de la reducción de su participación en la economía internacional.

Dentro de este contexto, los procesos de regionalización cobraron importancia, siendo percibidos como positivos tanto por el Norte como por el Sur. Para los países centrales, las experiencias de integración podrían actuar como un instrumento de diálogo y como un incentivo y control para el proceso de apertura económica y ajuste estructural en las economías de los países periféricos.²¹ En este caso, las experiencias de integración sub-regional no serían consideradas más como grupos cerrados y contribuirían, además, a la estabilidad del sistema internacional así como a la descentralización de la seguridad y a la vinculación entre ésta y los beneficios económicos de la integración.²² En términos políticos, podrían garantizar la conservación del pluralismo político o de la "democracia de mercado".²³

América Latina, a su vez, vivía al final de los años 80 los problemas emergentes de la crisis de la deuda externa, el fracaso de los modelos anteriores de integración regional y las dificultades de inserción en la econo-

21. Sobre la visión de la Unión Europea acerca de las experiencias de integración entre los países del Sur, Bataller, 1993, aporta elementos interesantes.

22. Hurrell, 1995, llama la atención sobre los vínculos establecidos entre la seguridad y el regionalismo.

23. Almeida-Medeiros, 1996, coloca a los procesos de integración regional como una de las formas de implementación de la "democracia de mercado".

mía internacional. Por otro lado, experimentaba regionalmente puntos de convergencia por las transiciones a la democracia y los proyectos de ajuste económico comprometidos con la apertura de las economías nacionales.²⁴

Así, para los países latinoamericanos el nuevo modelo de integración fue visto como una forma de aumentar sus capacidades de competir por insumos externos en el campo económico, así como de enfrentar los desafíos y presiones internas y externas resultantes de la economía globalizada. La falta de certeza provocada por la conformación de un nuevo orden llevó a estos países a buscar mecanismos alternativos de inserción externa en términos económicos y políticos. El agotamiento de los mecanismos en el interior de la ALADI y la superación de las políticas externas de cuño autonomista, abrieron espacio para los esquemas subregionales.

Al iniciarse la década se retomó el proceso de integración del Mercado Común Centroamericano y del Pacto Andino orientados al establecimiento de una unión aduanera; y la formación del Mercosur (Mercado Común del Sur) con el mismo propósito. También fueron organizadas asociaciones más flexibles como el Grupo de los Tres (México, Colombia y Venezuela) y acuerdos de libre comercio suscriptos en términos bilaterales.²⁵ De hecho, a partir de 1990 el comercio intra-regional experimentó un crecimiento significativo. La ALADI, a su turno, continuó como una asociación regional dedicada a temas de integración. El Grupo Río, formado en 1986, se corresponde con un mecanismo de concertación política que acompañó los procesos de integración en el ámbito económico.

Estos agrupamientos, sin embargo, asumieron inicialmente un carácter diferente de los procesos de integración vividos en los años 60 y 70. Se caracterizaron por la apertura al exterior, la liberalización de las economías con relación a terceros países y, al mismo tiempo, buscaron tornarse más atrayentes para el capital externo en general. La opción por un proceso de integración de carácter abierto y funcionando como canal de inserción en la economía internacional se consideró como un mecanismo importante en el arco de las acciones externas. Desde esta perspectiva, la integración sería un estadio y no un fin en sí mismo.

Dentro del ámbito regional, los objetivos de las experiencias de integración direccionadas a una unión arancelaria traspasaron los límites del comercio, con vistas a articular también sus economías y buscar, a más largo plazo, la formación de mercados comunes. Sin embargo, la existencia de interdependencias asimétricas en la región dificulta estas metas, así como también la resistencia por parte de los gobiernos nacionales en ceder soberanía, lo que identifican con la pérdida de autonomía y temen perder capacidad para resolver problemas de déficit internos.²⁶ Con relación al Pacto Andino, su

24. Bataller, 1995, señala los elementos que incentivaron los nuevos procesos de integración.

25. La bibliografía existente sobre el tema es vasta, como por ejemplo Bataller, 1993 y 1995; Hirst, 1992; Ondarts, 1992; Faust y Mols, 1995; Arnaud, 1996; o la compilación realizada por Irela, 1992.

26. Faust y Mols, 1995.

consolidación es dificultada por las divergencias desestabilizadoras que existen entre sus socios.

Por último, con relación a los Estados Unidos, la postura de este país fue más flexible que en los años 60. Pero, al mismo tiempo, estos procesos sub-regionales tienen que convivir con la perspectiva de estructurar una zona de libre comercio más amplia que se conoce como la Iniciativa de las Américas y, a partir de 1994, de forma más contundente, con el proyecto de formación de una Asociación de Libre Comercio de las Américas.²⁷

El Mercosur es un ejemplo importante de ese nuevo modelo de integración sub-regional. Fue el resultado de la aproximación entre dos países que, históricamente, mantuvieron relaciones difíciles, mas a partir de mediados de la década del 80 hubo una mayor convergencia en los campos político y económico que culminó, en 1991, con la firma del Tratado de Asunción, que creaba el Mercosur.²⁸ El Tratado preveía la formación de un mercado común para finales de 1994 a través de la eliminación de barreras y de la creación de una tarifa externa común (lo que correspondería en la práctica a una unión aduanera). Mas tuvo que prorrogarse el plazo en función de las dificultades en implementar lo previsto en el plazo definido, en virtud de las asimetrías existentes entre los socios y los desequilibrios económicos y cambiarios entre Argentina y Brasil.²⁹

Su estructura, a diferencia del caso europeo y siguiendo las tradiciones latinoamericanas en este aspecto, es estrictamente intergubernamental, formada básicamente por órganos compuestos por representantes de los gobiernos. En este proceso las decisiones se tomaban en forma consensuada. Esto respondía a las preocupaciones de los países participantes de evitar que la concreción de la integración pudiese significar una pérdida de soberanía con relación a los socios externos o con relación a las grandes decisiones económicas internas.

A pesar de sus limitaciones, el Mercosur asumió un papel importante para sus miembros. En su evolución se observa la voluntad política de los gobiernos y una mayor participación de los agentes económicos internos. En este caso, el proceso de integración pasó a ocupar un lugar importante en la agenda política de los gobernantes de los países miembros. En el campo comercial, la integración avanzó de tal modo que comenzó a ser un mecanismo importante de actuación con relación a los socios externos —caso de la Unión Europea,

27. Esta perspectiva norteamericana presenta semejanzas con la que fue la propuesta final de la década del 50 contra las ideas de la CEPAL. Mas este tema merece un estudio aparte.

28. Sobre el proceso de aproximación entre Argentina y Brasil, véase Camargo, 1993.

29. El ascenso de los gobiernos de Fernando Collor y Carlos Menem aceleró el proceso de aproximación llevando a asumir compromisos difíciles de ser cumplidos a corto plazo. Ambos —aunque el gobierno argentino lo hizo de manera más completa y con mayor éxito— comenzaron a implementar políticas de corte neoliberal orientadas a la apertura de las economías hacia el exterior; liberalización comercial, privatizaciones y desregulación de la economía, contribuyendo de esta forma a la adopción del modelo de integración con apertura al exterior.

del Pacto Andino y de las negociaciones con Estados Unidos—. Con la aplicación del Plan de Estabilización en Brasil, las diferencias con relación a la apertura de la economía y al tipo de cambio se redujeron, aproximándose así las dos economías.

En términos generales, el Mercosur confirmó el binomio apertura de la economía-integración que caracteriza las experiencias del período, constituyéndose para sus miembros en un importante mecanismo para la ampliación de sus formas de inserción en la economía internacional globalizada (apertura de créditos, exportaciones y atracción de inversiones) y complementar así la nueva estrategia de desarrollo interno. Al mismo tiempo, presenta una tendencia, por un lado, a la armonización de las políticas macroeconómicas y, por el otro, a contribuir al manejo de los problemas emergentes de los ajustes económicos vinculados al nuevo modelo de economía abierta experimentados por sus socios.

El proceso de formación del mercado único europeo

El impacto del nuevo escenario internacional también se hizo presente en el caso europeo. Mas no siempre proporcionando los mismos resultados que en el caso de los países latinoamericanos, en función de la posición que cada región ocupa en la economía internacional y la respectiva dinámica interna de integración.

Así, con vistas a resolver los problemas de recesión, inflación y desempleo, en la segunda mitad de la década del 80, los países comunitarios buscaron concretar un mercado común completando la liberalización de los movimientos de factores de producción con el fin de aumentar la competitividad de las empresas europeas con efectos de una economía de escala, dando un nuevo impulso al proceso de integración.

En 1992 fue firmado el Tratado de la Unión Europea, que tenía como objetivo actuar en las esferas tanto política como económica. En el campo político, en forma bien distinta que en el caso latinoamericano, se buscó aumentar en parte los poderes de sus instituciones supranacionales con relación al proceso de decisiones, ampliando los temas que pueden ser decididos por mayoría relativa (y no ya por consenso); con relación a la política externa, se adoptó la Política Externa y Seguridad Común. De cualquier forma, cabe resaltar que, aun cuando haya habido una profundización de la integración en el campo político con el establecimiento de la Unión Europea, esto está todavía lejos del ideario de los federalistas.

En el campo económico, las modificaciones fueron más ambiciosas, reglamentando la formación de la Unión Económica y Monetaria que, sin embargo, convive con dificultades y todavía no fue concluida. Para su concreción, los países debían atender ciertos problemas como la contención del déficit público, de la deuda pública y de la inflación. Estas modificaciones intentan aumentar la competitividad, así como también adaptar la economía europea a las exigencias del proceso de globalización de la economía internacional. Estos

cambios dependen de reformas internas con costos sociales que, en el marco de la integración, fueron más fáciles de reglamentar pues eran justificadas como la "moda europea", en nombre de compromisos regionales sobre los cuales los gobiernos aisladamente no tendrían poder.³⁰

En el ámbito externo las diferencias con América Latina también se hicieron sentir. En el nuevo escenario internacional la Europa comunitaria pasó a ocupar un lugar de mayor relevancia en el proceso de conformación de un nuevo orden, compartiendo el nuevo ideal con Estados Unidos. En este proceso la perspectiva europea, ya histórica, del interés de la Unión en las experiencias de integración de terceros estados comenzó a ser vista como un proceso importante que marcó sus relaciones con América Latina.

Conclusiones

Sobre la base de lo analizado, se puede afirmar, sin duda, que existen importantes diferencias en los procesos de integración en los dos períodos y que los procesos de integración de los años 90 ocurren en un momento en el que existe una coincidencia de factores que los impulsan, provenientes tanto del contexto externo como de dentro de los espacios nacionales de los estados que buscan articularse con otros socios en modelos regionales.

Sin embargo, estos factores conviven con otras realidades específicas de cada región o país, lo que hizo que cada experiencia de integración, aun cuando poseyera rasgos comunes, tenga una dinámica propia. En los casos latinoamericano y europeo estas diferencias son más profundas.

Con relación a América Latina, el modelo de integración que comenzó al final de los años 80 fue bastante distinto al de la integración vivida en los años 60 y 70, propuesta por la CEPAL. Se trata de un proceso de integración acompañado de apertura económica de sus participantes, como elemento complementario a las economías de los países centrales y no en contraposición a las mismas como lo proponía el modelo cepalino, que se basaba en una experiencia orientada hacia adentro. Esta nueva perspectiva se apoya en la idea de la competitividad de las economías y en la interpenetración de los diversos mercados intentando adaptarse a la nueva realidad de la economía internacional globalizada.

Así, mientras que los procesos de integración de los años 60 eran orientados hacia el interior defendiendo la ampliación del mercado interno como factor que impulse la industrialización, las experiencias de los años 90 se dirigen al exterior a fin de posibilitar la inserción externa del país. En tanto que las experiencias anteriores consideraban como proyecto de crecimiento económico uno con base en la sustitución de importaciones, las recientes se apoyan en un proyecto de desarrollo basado en la apertura económica con vistas a atraer capitales externos e incentivar el aumento de la competitividad

30. Schirm, 1996, p. 275.

de la economía nacional a fin de poder competir tanto con las importaciones como en el mercado internacional. En tanto que las propuestas expresadas en las experiencias de los años 60 no encontraron apoyo en los agentes económicos internos, los procesos actuales responden en mayor medida a los intereses domésticos siendo más compatibles con las economías nacionales.

El ejemplo europeo, a su turno, sugiere algunas consideraciones. La Unión Europea es una comunidad de estados con un carácter específico que desde su formación presentó características singulares de difícil comparación con otro modelo. En primer lugar, se trata de un esquema de interacción impulsado en gran medida por motivaciones políticas tanto internas —garantía de paz— como externas —la convivencia con dos superpotencias—. Esto posibilitó el desarrollo de una vertiente supranacional que, aunque limitada a un ámbito intergubernamental, tuvo un papel importante. En segundo término, es una experiencia regional entre países ya industrializados, aun cuando fueran economías coyunturalmente afectadas por la Guerra.

Estas diferencias dificultan desde la adopción de un marco teórico —como es el caso del neofuncionalismo que presenta una variable relevante para Europa, mas de poca utilidad para América latina que posee una situación económica y una tradición de interacción bastante distintas— hasta la comparación en términos concretos.³¹

Sin dejar de considerar estas dificultades, sin embargo, es posible observar algunos elementos comunes. Las experiencias llevadas a cabo durante los años 60 fueron dirigidas en mayor medida hacia adentro en los dos casos, mas, al contrario de lo sucedido en la ALALC, en el ejemplo de la Unión Europea aquellas tuvieron éxito. La situación económica y la existencia de una complementariedad real entre el modelo de desarrollo y las propuestas de integración, la mayor convergencia entre los gobiernos nacionales y la existencia de un proyecto político de construcción de una comunidad de estados permitió que la experiencia de la Unión resultara más exitosa.

Durante el transcurso de los años 90, es posible identificar como elemento común el esfuerzo de insertarse en una economía internacional globalizada y la utilización de un mecanismo de integración a fin de facilitar la tarea. También puede destacarse el desafío común de participar en la conformación de un nuevo orden internacional, aún incierto. Pero el lugar que ocupan Europa y América Latina en estos dos procesos es bastante diferente. La Europa comunitaria es, simultáneamente, creador y criatura.

En este contexto, los proyectos de integración de América Latina actualmente en curso, aun cuando se caracterizan por los rasgos ya señalados, guardan diferencias entre sí por sus perspectivas internas o por su relación con Estados Unidos. De esta forma, a pesar de haber recibido inicialmente los

31. Cabe recordar que la visión de la Unión Europea como un modelo perfecto, que existe muchas veces externamente, no coincide con las percepciones de sus participantes. Al contrario, las críticas a sus procedimientos y las divergencias entre los estados-miembros son constantes en su evolución, la que se caracteriza por negociaciones complicadas.

mismos incentivos internos y externos, pueden profundizar sus experiencias en forma distinta de acuerdo con el manejo que hagan de los instrumentos de integración.

Referencias bibliográficas

- Almeida-Medeiros, Marcelo de (1996): "O Mercosul e a Uniao Europeia: uma abordagem comparada do processo de formação de instituições", *Contexto Internacional*, vol. 18, nº 1, Río de Janeiro: IRI-PUC.R.J., pp. 89-120.
- Arnaud, Vicente Guillermo (1996): *MERCOSUR, Unión Europea, Nafta y los procesos de integración regional*, Buenos Aires, Abeledo Perrot.
- Balassa, Bela (1996): "A procura de uma teoria de integração econômica", en Miguel S. Wionczek (comp.), *A integração econômica da America Latina*, Río de Janeiro, Edições Cruzeiro, pp. 37-48.
- Barbosa, Rubens Antonio (1991): *America latina em perspectiva: a integração regional da retórica a realidades*, San Pablo, Aduaneiras.
- Bataller, Francisco (1993): "Regional integration and trade", en Commission of the European Communities (ed.), *European economy. The European Community as a world trade partner*, Bruselas.
- Bataller, Francisco (1995): "Sombras y luces de ayer y hoy en la integración latinoamericana", *Síntesis*, nº 24, Madrid, Aieti, jul.-dic., pp. 27-41.
- Camargo, Sonia de (1993): *A integração do Cone Sul*, Río de Janeiro, IRI-PUC-RJ. (Textos IRI nº 13).
- Dell, Sidney (1996): "Os primeiros anos de experiência da Alalc", en Miguel S. Wionczek (comp.), *A integração...*, pp. 124-144.
- Faust, Joerg e Mols, Manfred (1995): "Integración latinoamericana: compatibilidad o divergencia", *Síntesis*, nº 24, Madrid, Aieti, jul.-dic., pp. 117-134.
- French-Davis, Ricardo (1988): *El desarrollo económico de América latina y el marco internacional: 1950-86*, Santiago de Chile, Cieplan, mar. (Colección Cieplan) nº 23.
- Hirst, Mónica (1992): "Condicionantes y motivaciones del proceso de integración y fragmentación en América Latina. Integración Latinoamericana", Buenos Aires, *Intal*, nº 175, año 17, ene.-feb., pp. 19-31.
- Holland, Martin (ed.) (1991): *The future of European Political Cooperation: Essays on theory and practice*, Londres, Macmillan.
- Hurrell, Andrew (1995). "O ressurgimento do regionalismo na política mundial", *Contexto Internacional*, vol.17, nº 1, Río de Janeiro: IRI-PUC-RJ, jan.-jun., pp. 23-59.
- Irela (comp.) (1992). *Prospects for the processes of sub-regional integration in Central and South America*, Madrid.
- Ondarts, Guillermo (1992): "La nueva integración. Integración latinoamericana", Buenos Aires, *Intal*, nº 175, año 17, ene.-feb., pp. 3-12.
- Pijpers, Alfred, Regelsberger, Elfriede, Wessels, Wolfgang (ed.) (1988): *European Political Cooperation in the 1980s.: a common foreign policy for Western Europe*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers.

- Prebisch, Raúl (1966): "Os obstaculos ao mercado comum latinoamericano", en Miguel S. Wionczek (comp.), *A integração...*, pp. 160-174.
- Saraiva, Miriam Gomes (1992): "Las dos dimensiones de la política exterior de la Comunidad Europea. Sus procesos de formulación y sus difíciles relaciones", *Estudios Internacionales*, año XXV, nº 98, Santiago de Chile, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, abril-junio, pp. 217-257.
- Schirm, Stefan A. (1996): "Globalização transnacional e Cooperação regional na Europa e na América latina", *Contexto Internacional*, vol.18, nº 2, Río de Janeiro, IRI-PUC-RJ, jul-dic. pp. 257-290.
- Soldatos, Panayotis (1989): *Le système institutionnel et politique des Communautés Européennes dans un monde en mutation. Theorie et pratique*, Bruselas, Bruylant.
- Wallace, William (1983): "Less than a federation, more than a Regime: the Community as a political system", en H. Wallace, W. Wallace and C. Webb (Ed.), *Policy-making in the European Community*, Chichester, John Wiley and Sons, pp. 403-436.
- Webb, Carole (1983): "Theoretical perspectives and problems", en Wallace, Wallace, Webb (ed.), *Policy-making in the European Community*, Chichester, John Wiley and Sons, p. 1-41.
- Wionczek, Miguel S. (1966): "Historia do Tratado de Montevideo", en Miguel S. Wionczek (comp.), *A integração...*, pp. 85-124.

RESUMEN

En las últimas décadas se han dado, en el sistema internacional, aceleradas y profundas transformaciones que, a partir de la transnacionalización de la actividad económica han penetrado y transformado las estructuras económicas, políticas y sociales de cada uno de los estados nacionales que lo componen.

La idea de un "nuevo orden" internacional lleva a pensar, por un lado, en lo inédito del cambio, y por otro, en la efectividad misma de una construcción ya concluida. "Nuevo" y "orden" son dos conceptos que remiten a negar un antes y un después del cambio.

En el artículo se analizan las distintas corrientes interpretativas sobre la coyuntura actual, y se revive desde una perspectiva histórica, los diferentes momentos en que, a su vez, se produjeron otras grandes transformaciones en el mundo, que parecieron también, profundas e irreversibles.

Los efectos de la globalización y su penetración en los distintos ámbitos de la vida de las naciones, conducen a acentuar el debate sobre la supervivencia o no de los estados nacionales: ¿las grandes transformaciones de este nuevo orden internacional determinan el debilitamiento de los estados nacionales?, ¿o esas transformaciones están determinadas por una estructura jerárquica de poder en que los estados más fuertes constituyen el centro del sistema, asegurando así su estabilidad y continuidad?

ABSTRACT

Since the end of the Second World War there have been experiences of regional integration in Eastern and Western Europe and particularly in Latin America.

The author stresses two points, with different regional structures, in Latin America: in the first case, during bipolarity, the integration experiences were articulated with the domestic development processes aimed at the import substitution model.

In the second case, in an international scenario where the end of bipolar confrontation gave rise to a new globalised order, there is a new experience of integration with an opening up to the outside and different dynamics.

The purpose of the paper is to compare the two integration points in the Latin American context.