



¿Hacia dónde va la integración latinoamericana?



Susanne Gratius*

Universidad Autónoma de Madrid

La larga historia de integración latinoamericana confirma la voluntad política de la región a favor de la cooperación, el diálogo y el intercambio económico como fórmula de paz e inserción internacional. Las presentaciones e intervenciones de esta jornada dedicada reflejaron un consenso en torno a la necesidad de continuar el proceso de integración que ha sido beneficioso para América Latina y debería ser profundizado para mejorar la productividad y competitividad internacional de la región.

La jornada tuvo lugar en Casa de América, Madrid, el pasado 18 de octubre de 2016 y contó como ponente con Osvaldo Rosales, ex director de la Unidad de Comercio, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Como comentaristas participaron Enrique Iglesias, presidente de la Cátedra Iberoamericana de ICADE y ex Secretario General iberoamericano; y Susanne Gratius, profesora de Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid e investigadora senior asociada de CIDOB (Barcelona).

* Profesora de Relaciones Internacionales, UAM, Madrid e Investigadora Senior Asociada, CIDOB, Barcelona

Durante la mañana de debate se destacaron los logros políticos del largo ciclo de cooperación y concertación intergubernamental. La creación de una zona de paz en América Latina, la práctica ausencia de conflictos entre Estados, las Cumbres regulares y, no por último, el acuerdo de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC, firmado en septiembre de 2016, son algunos de los resultados positivos del proceso de integración latinoamericano.

No obstante, la historia de la integración latinoamericana, que se inició en los años 50, paralelo al proceso europeo, contrasta con sus escasos resultados económicos. América Latina desarrolla tan solo un 19% de su comercio total (un 26% incluyendo México) con socios de la región, comparado con más del 60% en el caso de la UE y aproximadamente un 50% entre los países del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y los socios de Asia. De este modo, el desafío de aumentar el flujo de comercio e inversión intra-bloque centró el debate entre los tres ponentes.

Situación económica: fin del “superciclo” y depresión relativa

Oswaldo Rosales, ex director de la Unidad de Comercio de la Comisión Económica para América Latina y el

Caribe (CEPAL), inició la reflexión con una visión general sobre las perspectivas económicas globales. Distinguiendo entre “lo bueno”, “lo malo” y “lo feo” analizó los datos más recientes del FMI y del Banco Mundial:

“Lo bueno”

Se destacó como positivo el crecimiento en torno al 7% de la India y un 6,6% en el caso de China donde, por razones internas, se ha producido una leve reducción de la demanda que, además, ha elevado los niveles de endeudamiento externo que está ahora casi a la par con los de EE UU.

“Lo malo”

La evolución macroeconómica favorable de Asia contrasta con “la larga post-crisis en la OCDE” por la recesión en Japón y la crisis europea. Con la excepción de España, la situación se caracteriza por un “estancamiento circular” de escaso crecimiento, inflación controlada y baja productividad. La victoria de Donald Trump en las elecciones presidenciales de Estados Unidos, el 8 de noviembre de 2016, añade nuevas dudas sobre la economía global, ya que durante la campaña había anunciado un nuevo proteccionismo económico.

“Lo feo”

Son las perspectivas de la UE que, con un crecimiento menor del 1,7% en 2015, entró en su quinto año de relativo estancamiento; además, una

cuarta parte de la banca europea sigue siendo vulnerable sin cumplir con los criterios de Basilea y, finalmente, el Brexit añadió más pesimismo sobre la situación de la UE.

En general, se percibe un menor crecimiento del comercio global en relación al PIB, y el ciclo de recesión en Occidente es más prolongado de lo inicialmente pronosticado. Asimismo, en prácticamente todas las regiones del mundo la crisis ha acentuado la desigualdad entre ricos y pobres. Si continúa la situación económica actual, podría conducir, a medio o largo plazo, a un proceso de *desglobalización* por el retorno al proteccionismo de los Estados y el movimiento antiglobalización.

La región acaba de entrar en un nuevo ciclo económico menos positivo.

En cuanto a América Latina, cabe destacar el fin del “superciclo económico” de la última década que se debió, principalmente, a la fuerte demanda china y al auge de precios de las materias primas que siguen dominando en las estructuras exportadoras de los países latinoamericanos. La región acaba de entrar en un nuevo ciclo económico menos positivo. Sobre todo la profunda recesión en Brasil (-3,5% en 2015) que ya dura dos años, y el inminente colapso económico de

Venezuela (con una tasa de inflación del 331% y una recesión en torno al -8%), vinculado con la profunda crisis política del país, han arrastrado al resto de la región.

No obstante, cabe distinguir entre una evolución económica positiva en América Central y México más enfocados hacia el mercado de Estados Unidos, por un lado, y un ciclo de decrecimiento en América del Sur más dependiente de la demanda de Asia. Por tanto, estamos ante un *nuevo ciclo* regional caracterizado por una división entre América Central y del Norte que crecen (en torno al 3-4%) y una América del Sur en recesión que afecta a Brasil, Venezuela y, en menor medida, a Ecuador y Argentina. Esta *división* entre crecimiento y recesión se debe principalmente a la evolución positiva de la economía de Estados Unidos que es el principal socio de América Central y a una menor demanda china que afectó a Sudamérica y, particularmente, a Brasil.

Al observar las últimas décadas, el crecimiento económico de América Latina se presenta como una *montaña rusa* con constantes altibajos, lo cual confirma la tendencia cíclica de la región que alterna fases de altos crecimientos con periodos de depresión. El escenario más optimista apunta a un crecimiento económico promedio del 1,9% entre 2012 y 2020, e incluso estos datos optimistas estarían por debajo de las tasas alcanzadas en décadas anteriores.

Una receta para superar la actual tendencia negativa sería profundizar el proceso de integración elevando el intercambio comercial intrabloque y retomando las iniciativas de *reindustrialización* anteriores al ciclo de *commodities* por la demanda china. Un mercado regional más diversificado de productos de alto valor agregado sería una buena vacuna contra futuras crisis económicas. Uno de los problemas a destacar es la marginalización de América Latina de la producción de bienes intermedios que es más positivo que el comercio con bienes finales, los cuales dominan en los intercambios intralatinoamericanos.

Construir un mercado regional basado en cadenas de valor sigue siendo un desafío principal para superar la alta dependencia de recursos naturales y materia prima. Por otra parte, el ex Secretario General Iberoamericano que ostenta la Cátedra Iberoamericana de ICADE, Enrique Iglesias, afirmó que “no hay que caer en el pesimismo” y resaltó que la tenencia de recursos naturales y materia prima también coloca a América Latina en una situación favorable en la economía mundial.

Fortalezas y debilidades de la integración latinoamericana

Pese a las diferencias, la comparación de la integración latinoamericana con el modelo europeo ha sido una

constante en el debate sobre este tema. Varios ponentes destacaron que la severa crisis de integración europea podría repercutir de forma negativa en la gobernanza regional de América Latina y en las relaciones birregionales. El modelo de integración europeo, ahora en crisis, señaló que tampoco la *supranacionalidad* funciona en la práctica, ya que los Estados miembros que representan intereses nacionales diversos siguen teniendo gran influencia y, después de la crisis financiera y el Brexit, hay una cierta tendencia hacia la renacionalización de la agenda europea.

Susanne Gratius, profesora de Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid, sugirió definir los conceptos. A su juicio habría que diferenciar entre;

1) “integración”, entendida como proceso que requiere la entrega parcial de la soberanía nacional a instituciones colectivas (la UE),

2) “cooperación interestatal” mediante la definición de objetivos, agendas y normas comunes (Alianza del Pacífico, Caricom, Mercosur, SICA, etc.) y

3) “concertación política” a través de un diálogo regular (ALBA, CELAC y Unasur).

En cuanto a las perspectivas, se diferenció entre aquellas iniciativas que avanzan (Alianza del Pacífico), las que se mantienen estables (CELAC,

Mercosur, SICA, Unasur) y las que han entrado en una crisis existencial (ALBA y la Comunidad Andina). Varios participantes subrayaron el solapamiento de las iniciativas de integración latinoamericanas que funcionan como “muñecas rusas” y ofrecen un menú de participaciones simultáneas a la carta.

La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) representa un paraguas general de diálogo y concertación, la Unión Suramericana de Naciones (Unasur) y el Mercado Común del Sur (Mercosur) son los principales mecanismos de cooperación en el Sur del continente, mientras que el Sistema de la Integración Latinoamericana (SICA), el Caribbean Community (Caricom) y el TLCAN entre Canadá, Estados Unidos y México son las iniciativas en el Norte de las Américas. El ALBA y la Alianza del Pacífico unen economías geográficamente distantes, pero políticamente cercanas. Asimismo, cabe destacar la importante función política que sigue ocupando la Organización de Estados Americanos (OEA) a nivel hemisférico.

En cuanto al Mercosur, se recomendó “flexibilizar” las reglas, desburocratizarlo y fomentar una mayor participación de los empresarios y de la sociedad civil en el proceso de integración. “Rescatar el Mercosur” —amenazado por la ampliación de nuevos miembros, controversias comerciales y pocos avances intrabloque— fue considerado

uno de los retos de la integración de América Latina y sus relaciones con la UE, siendo el bloque de la región con más comercio e inversión europea.

La excesiva dependencia de ciclos políticos y afinidades entre gobiernos fue identificado como un serio obstáculo al avance de la integración que debería estar más ligado al mundo empresarial y a las sociedades civiles. En este contexto, se recordó el debate interno sobre Venezuela y la dificultad de realizar una transición de la actual presidencia venezolana del Mercosur hacia la argentina que debería iniciarse el 1 de enero de 2017. Algunos también consideraron la ampliación hacia Bolivia (pendiente) y Venezuela (ya miembro) un error y recomendaron frenar este proceso y optar primero a una mayor consolidación interna. Por otra parte, cabe subrayar que el comercio intrabloque del Mercosur supera el 20%, un valor mucho más alto que el 7,2% en el caso de la Alianza del Pacífico que, no obstante, ha sido celebrada con gran entusiasmo en el exterior.

Las críticas de la Alianza del Pacífico (Colombia, Chile, México y Perú) se dirigían contra un excesivo optimismo en cuanto a sus resultados, teniendo en cuenta que antes de surgir la iniciativa, en 2011, los cuatro países ya desgravaron el 88% del comercio entre ellos, un porcentaje que cinco años después subió al 92% —solo un 4% más—. Aunque la Alianza del Pacífico tiene un gran potencial, teniendo en

cuenta su posición geográfica entre dos océanos y la estrecha interdependencia de Chile y Perú con Asia, aún es muy prematuro como para hacer un balance de su integración que, al ser flexible y poco institucionalizada, dista de los grandes objetivos que se plantearon otras iniciativas anteriores.

En este sentido, se criticó que las Cumbres del Mercosur y de otras iniciativas concluyen con declaraciones demasiado generales que a veces “pretenden reafirmar la Carta de Naciones Unidas”. A modo de explicación, Enrique Iglesias destacó que “el exceso de formalismo” forma parte del “ritualismo latinoamericano” y es positivo en el sentido de reflejar un espíritu de cooperación y diálogo.

Por otra parte, el ex Secretario General Iberoamericano subrayó que, durante mucho tiempo, el conflicto entre Cuba y Estados Unidos —superado en parte durante el Gobierno de Obama— politizó la integración latinoamericana. Al haberse iniciado un proceso de acercamiento al reanudarse las relaciones diplomáticas bilaterales en diciembre de 2014, la nueva relación entre Cuba y Estados Unidos —en el caso de mantenerse durante el Gobierno de Donald Trump— reduce las tensiones en la región y podría facilitar el proceso de integración en las Américas.

En segundo lugar, se resaltó la urgente necesidad de fortalecer la cooperación

entre empresas y sociedades para crear una verdadera integración latinoamericana que no se basara casi exclusivamente en la cooperación intergubernamental al más alto nivel. Como señalan otros ejemplos (como el TLCAN), “Integrarse desde abajo” a través del intercambio de actores no estatales es una condición fundamental para crear un proceso de integración exitoso.

Se desarrolló un intenso debate sobre la “integración de gobiernos” o “desde arriba” que apenas cuenta con la participación de actores no estatales. También se criticó la falta de integración física y de inversiones en infraestructura regional, a la vez que las escasas conexiones entre las comunidades académicas por falta de becas e intercambios entre universidades.

Por otra parte, se insistió en la inclusión de las pymes —como principal motor de empleo y crecimiento económico— en los diversos procesos de integración regional. Asimismo, se informó de que las grandes *multilatinas* han surgido prácticamente sin ningún tipo de conexión al proceso de integración, lo cual confirma el argumento de una integración meramente política. Un diálogo regional entre gobiernos y empresas, entre otros para definir una política industrial, parece imprescindible para avanzar la integración económica regional.

Perspectivas de integración económica y cooperación política

Enrique Iglesias recomendó “no caer en el pesimismo” y destacó la necesidad de “crear nuevos vientos de la integración latinoamericana”, dinamizando las relaciones económicas y políticas entre los países, empresas y sociedades de la región. Asimismo, destacó los logros de la integración latinoamericana, tales como la ausencia de conflictos, la zona de paz, la consolidación de la democracia, la resolución pacífica de conflictos, y el mayor conocimiento “del otro” a través de Cumbres y diálogos políticos regulares a diferentes niveles. Recordó también que contar con recursos naturales abundantes es una ventaja comparativa en la economía globalizada que pone a América Latina en una situación geoeconómica privilegiada.

Asimismo, resaltó el ejemplo del Sistema de la Integración Centroamericana, que bajo otro nombre fue el primero en la región y es, en términos de comercio intrabloque e interdependencias, el proceso de integración latinoamericano más avanzado. Muestra de ello fue, entre otros, la suscripción de acuerdos de libre comercio en bloque con Estados Unidos y con la UE.

Optar por “una integración real existente” en vez de definir metas demasiado ambiciosas fue una

de las recomendaciones que se formularon al final de la jornada que, ante el solapamiento de iniciativas y membresías, constató un “déficit de credibilidad” y una “integración retórica” a veces con poco fundamento en interdependencias reales. En cuanto a otras críticas, “despolitizar la integración” y apostar a la integración económica podría facilitar la cooperación real entre países. Desde una posición pragmática, en vez de definir objetivos difíciles de cumplir sería recomendable promover la convergencia sectorial de un grupo de países latinoamericanos para avanzar en la integración económica de forma acumulativa, siguiendo la idea del funcionalismo (según la cual la integración en determinados ámbitos produce un *spill-over* en otros sectores).

Un ejemplo para ello sería la migración intralatinoamericana, por ejemplo entre Chile y Perú, Chile y Colombia o Costa Rica y Nicaragua (un 20% de los ticos proceden de Nicaragua). A raíz de estos ejemplos presentados por Osvaldo Rosales para subrayar una integración verdadera a nivel de sociedades se recordó que, a diferencia de Europa, América Latina no ha creado ni muros ni fronteras para protegerse ante la llegada de migrantes o desplazados.

Otra integración de hecho es la capacidad de convivir en la diversidad étnica y cultural, teniendo en cuenta una población regional de mestizaje entre blancos, indígenas y negros. Se recordó que esta multiculturalidad es

la herencia positiva del colonialismo español, ya que, pese a todos los abusos cometidos, el entonces imperio se autocriticó al conceder, en el Siglo de Oro, en Salamanca, “el Derecho de Gentes”. La integración está funcionando “desde abajo”, independientemente de los gobiernos. En este sentido, también las *multilatinas* y empresas regionales son logros de una integración de hecho.

Se aludió al problema de la distribución desigual de los beneficios de integración, teniendo en cuenta las asimetrías entre los países participantes en términos de poder material (economía, militar, tamaño, población, recursos), desarrollo y capacidades del Estado. En este sentido, se recordó que la UE ofrece el ejemplo de un sistema de solidaridad interna (mediante los fondos estructurales y de cohesión) que luego fue adoptado, de forma más modesta, entre otros por el Mercosur, a través del Fondo de Convergencia.

Otro paso necesario para profundizar la integración sería crear un “arco latinoamericano” en vez de percibir la región en líneas divisorias entre el Atlántico (Brasil y Mercosur) y el Pacífico (la Alianza del Pacífico), que juntos representan un 80%-90% de la producción, población y el comercio latinoamericano. Desde esta perspectiva, una mayor cooperación entre Mercosur y la Alianza del Pacífico contribuiría a una mayor convergencia e identidad regional y a la superación de las

actuales fragmentaciones del proceso de integración latinoamericano. Una condición *sine qua non* para este escenario sería una mayor cooperación entre Brasil y México.

Un factor externo que condicionará la integración latinoamericana son las negociaciones sobre el TTIP (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*) entre Estados Unidos y la UE, por un lado, y el Acuerdo Transpacífico (TPP. *Transpacific Partnership*) —firmado en octubre de 2015 entre 12 países, incluyendo Estados Unidos, Canadá, Chile, México y Perú— por el otro. Los más escépticos advirtieron de que, en un contexto de desglobalización (y una victoria electoral de Donald Trump), existen serias dudas sobre la viabilidad de ambos proyectos. No solo las negociaciones del TTIP se han ralentizado sino también el proceso de ratificación del acuerdo TPP.

Se recordó el actual estancamiento del TTIP que encuentra serias resistencias en Estados Unidos y por parte de algunos gobiernos, sindicatos y ONGs de la UE. En el caso de que se firme un TTIP, aquellos países de la región que ya establecieron acuerdos de libre comercio con ambos socios —América Central, Caricom, Chile, Colombia, México y Perú— se beneficiarían más del TTIP que aquellos que no lo han hecho (Cuba, Mercosur, Bolivia, Venezuela). Esta nueva división podría ser negativa para el proceso de integración latinoamericano.

Un segundo factor externo es el reciente Brexit y la probable salida del Reino Unido de la UE. Enrique Iglesias resaltó que, frente a las aún pendientes negociaciones de un acuerdo de asociación Mercosur-UE, el Reino Unido representa la visión más liberal de la UE, por lo cual su pertenencia a la Unión sería más ventajosa para la región que su salida, que puede disminuir las voces a favor de un acuerdo de libre comercio y cooperación con el bloque regional.

Una mayor cooperación entre Mercosur y la Alianza del Pacífico contribuiría a la superación de las actuales fragmentaciones del proceso de integración latinoamericano.

Finalmente, hubo un acuerdo unánime de que América Latina debería tener “una voz en el mundo”, fortaleciendo la concertación regional en ámbitos como el desarrollo sostenible o la lucha contra el cambio climático donde los intereses converjan y la región haya jugado un papel muy importante en el escenario internacional. En este contexto, se recordó que en el pasado, por ejemplo mediante la Ronda Uruguay, América Latina tenía una importante presencia internacional.

A raíz de ello se destacó la necesidad de una mayor visibilidad y presencia de América Latina en foros y organizaciones internacionales incluyendo la Organización Mundial de Comercio (OMC) y el G-20. Para mejorar los niveles de coordinación se subrayó la necesidad de adoptar posiciones comunes entre Argentina, Brasil y México que forman parte del G-20. Enrique Iglesias y otros subrayaron que sería deseable que estos tres países se coordinaran mediante un proceso de concertación antes y después de las Cumbres anuales del G-20.

Concluyendo con una nota de optimismo, se acordó que América Latina ha realizado grandes avances de gobernanza regional que han incidido positivamente en su proceso de inserción internacional. Profundizar la integración económica y entre actores no gubernamentales, así como impedir una división norte-sur en América Latina es el gran reto del futuro.