

La integración europea e iberoamericana. Actualidad y perspectivas en el Siglo XXI. 1ª ed., febrero 2018

Parte primera. La integración en perspectiva europea

Capítulo I. Contexto y alcance histórico de los proyectos de integración iberoamericana
(M^a LUISA MARTÍNEZ DE SALINAS ALONSO)

Capítulo I

Contexto y alcance histórico de los proyectos de integración iberoamericana

M^a LUISA MARTÍNEZ DE SALINAS ALONSO

Universidad de Valladolid

La integración [es] un concepto constelado de paradojas: árido y atractivo a la vez; popular pero distante de la gente; retórico y prometededor de abundancias; tecnocrático a más no poder pero siempre politizado; sueño de nuestros grandes hombres y tentación de los políticos de paso. En suma, una senda orillada por igual de frustraciones y esperanzas.

(Antonio MERCADER: «Convergencia de los diferentes procesos de integración», en *La integración en América Latina*, París, UNESCO, 1995)

Un articulista del recientemente desaparecido diario digital Infolatam señalaba hace poco que «La integración latinoamericana es una larga historia de éxitos momentáneos y fracasos a largo plazo»¹⁾, y realmente podemos considerar certera esa afirmación si tenemos en cuenta la prolongada historia que tales procesos han tenido, las difíciles circunstancias en las que habitualmente se han desenvuelto, los obligados cambios que ha sido forzoso introducir en sus objetivos y el incierto final de muchos de ellos. Tan compleja trayectoria justifica que también en el mismo artículo se destaque la creciente solidez de los vínculos económicos que actualmente se entablan entre el mundo empresarial de los diferentes países iberoamericanos, como forma de sortear las limitaciones que imponen las dificultades por las que atraviesan los grandes procesos de integración:

«Allí donde Mercosur ha fracasado, donde el Alba ha encontrado serias limitaciones o la Alianza del Pacífico aún no ha avanzado, las empresas latinoamericanas sí están tendiendo puentes. Lo que la política y la historia separan, por ejemplo entre Chile y Perú, lo unen las multilatinas peruanas y chilenas. Lo que la geografía distancia, por ejemplo entre México y Colombia, los empresarios mexicanos y colombianos se afanan en superar y en derribar tales obstáculos».

Es decir, la intensificación de las relaciones empresariales transfronterizas está siendo actualmente, por encima de otros asuntos, el elemento más visible y pujante del espíritu de colaboración y unión sobre el que siempre se apoyó la idea de la integración.

Ciertamente, estamos ante un asunto que tiene una evidente actualidad, al que siempre se

le considera como un elemento fundamental del desarrollo en Iberoamérica y que ha tenido una trascendencia notable en el siglo XX. Pero no debemos olvidar que el concepto de integración, que no es un fin en sí mismo sino un medio para impulsar el desarrollo de los países²⁾ mediante el establecimiento de un sistema de colaboración e interdependencia entre unidades diferentes que permita sumar los esfuerzos y conseguir el beneficio para todas ellas -bien sea económico, político, cultural, comercial, etc.-, en Iberoamérica tiene unas raíces antiguas, que podemos rastrear incluso antes de la Independencia en los textos de pensadores, intelectuales e incluso políticos, como los argentinos Mariano Moreno y Bernardo de Monteagudo o el venezolano Francisco de Miranda, a quienes podemos considerar como precursores del integracionismo que algo más adelante recogieron como idea de organización del futuro los propios líderes de la Independencia.

El sueño de Bolívar de lograr formar un continente unido, capaz de articular un bloque sólido y fuerte que permitiera encarar el porvenir con nuevas perspectivas, no es sino un proyecto de integración del que han bebido otros más actuales. Bien es cierto que aquel proyecto del Libertador fracasó, entre otras cosas porque desde un punto de vista global los mandatarios de los jóvenes Estados estaban particularmente decididos a proteger su recién conseguida soberanía y aspiraban más a defender los intereses propios que los de conjunto, pero la idea de conseguir amplios márgenes de colaboración entre los países iberoamericanos se mantuvo viva a lo largo del tiempo, esperando circunstancias históricas favorables que permitieran hacer realidad la aspiración de los próceres.

Consecuentemente, el concepto de la América unida y la integración ha contado siempre con destacados defensores que presentaban su postura desde el mundo de las ideas, la economía o la política. En este sentido, hay que reconocer el papel que jugaron en el siglo XIX figuras como, entre otros, los intelectuales colombianos José María Torres Caicedo, - quien dio pasos muy firmes, tanto en América como también en Europa, para difundir la necesidad de la unión-, JOSÉ MARÍA SAMPER y JUSTO AROSEMENA, el chileno Benjamín Vicuña Mackenna o el propio JOSÉ MARTÍ, y, avanzando un poco más en el tiempo, ya entrando en el siglo XX, destacan en la misma línea el escritor y político uruguayo José Enrique Rodó, los pensadores argentinos Rufino Blanco Fombona o Manuel Ugarte, el mexicano José Vasconcelos, el dominicano Pedro Henríquez Ureña o el peruano Víctor Raúl Haya de la Torre. Todos ellos, intentando minimizar el esfuerzo que con frecuencia realizaban en contra los poderes políticos y los intereses locales, defendieron la necesidad de la unión como fórmula que permitiría a las naciones iberoamericanas conseguir la fortaleza necesaria para convertirse en un bloque con mayor capacidad de negociación y presencia en el panorama internacional, máxime en una etapa en la que el expansionismo norteamericano en las naciones del sur del continente y la pujanza de la presencia británica o francesa estaba limitando su autonomía.

Así, ya a principios del siglo XX, algunos de los intelectuales citados y otros que podamos considerar, apoyándose en las ventajas que representaba para ello la identidad cultural común, difundieron la idea de la integración como única vía para alcanzar el desarrollo³⁾, lo que comenzó a dar a dar un sesgo más económico a los planteamientos integracionistas, que hasta entonces habían tenido un carácter marcadamente político orientado a la defensa de la autonomía nacional. Una buena muestra del acercamiento entre los países americanos que se extendió entonces y del cambio de estrategia en relación a los planteamientos del siglo XIX, que empezaba a dejar de lado la organización de grandes confederaciones con todas las naciones, fue la firma en 1915 del conocido como tratado ABC entre Argentina, Brasil y Chile, que proponía una alianza política más que económica entre los tres países para facilitar la cooperación exterior y, en su caso, la solución de conflictos por la vía del arbitraje. No obstante, la escasa incidencia que el pacto tuvo en el devenir de la región, determinó que las propuestas de integración política fueran sustituidas cada vez con mayor insistencia por las de carácter económico, recuperándose

algunos interesantes proyectos de incipiente unión aduanera como la que había planteado el economista argentino Alejandro Bunge en 1909 entre Argentina, Chile, Uruguay, Paraguay y Brasil para constituir un bloque económico de gran poder y autonomía⁴⁾.

Sin embargo, los planteamientos teóricos que pudieran llevar hacia posibles planes de integración chocaban no sólo con la resistencia política de los dirigentes iberoamericanos sino también con las estructuras económicas propias de la región, que sustentaban unos modelos tradicionales de crecimiento que difícilmente podrían adaptarse a los cambios que exigían los proyectos de unidad y cooperación. La importancia que a principios del siglo XX se seguía concediendo a las economías agroexportadoras y, consecuentemente, la dependencia de los vaivenes de los mercados mundiales, así como la desatención de que eran objeto los mercados internos, generaba profundos desequilibrios dentro de cada país y creaba toda una serie de obstáculos que impedían dinamizar las economías nacionales⁵⁾. Sin olvidar los efectos de la expansión estadounidense en el terreno económico y del Panamericanismo impulsado desde Washington, más orientado a defender los intereses del vecino del norte que los propiamente iberoamericanos⁶⁾.

Todo ello dejó sin mucho contenido las propuestas de integración al menos hasta la década de los años treinta, cuando la crisis mundial ofreció un nuevo panorama económico y, como es bien sabido, una oportunidad de cambio para las naciones iberoamericanas, que, para superar las consecuencias adversas de la situación internacional, comenzaron a optar por un nuevo modelo económico apoyado en la industrialización. Aunque es cierto que no todos los países avanzaron en este sentido de forma simultánea y que existieron notables diferencias entre los de mayor tamaño y capacidad y los de menor potencial, el empuje que proporcionaron a las nuevas actividades los propios gobiernos y sobre todo el apoyo institucional que provino de la CEPAL desde el momento de su fundación en 1948, favorecieron un cierto crecimiento general y, con ello, aparecieron las circunstancias precisas para que los defensores de la integración volvieran a insistir en la necesidad de la cooperación como fórmula indispensable para consolidarlo. En esta tarea siempre se ha puesto de relieve el papel que jugó Raúl Prebisch, aunque junto a él intervinieron también otros economistas de relieve como el venezolano JOSÉ ANTONIO MAYOBRE, el chileno Felipe Herrera e incluso el político y diplomático colombiano Carlos Sanz de Santamaría, que presentaron sus propuestas en todas las instancias oportunas y hubieron de enfrentarse al siempre escaso apoyo político y al nulo interés de las asociaciones civiles⁷⁾, lo que no impidió que se aceptaran algunos de los proyectos orientados a aumentar el limitado comercio entre países vecinos, como el que se elaboró en 1948 entre Venezuela, Ecuador, Colombia y Panamá o el interés que se despertó en Argentina y Brasil en 1949 para reactivar la Unión Aduanera del Plata que se había presentado en 1941⁸⁾.

Sin embargo, aunque en líneas generales el proceso industrial que se extendió por la mayor parte de los países –a pesar de las notables diferencias en el grado de establecimiento– posibilitó un inicio de cambio de esquema económico y alentó muchas esperanzas de mejora, al poco tiempo comenzaron a hacerse evidentes los límites de la industrialización sustitutiva de importaciones, muy centrada en los mercados interiores en los países más grandes, y los frenos que imponía la estructura interna, muy dependiente todavía en los años cincuenta de los intercambios y el sector exterior, lo que exigía la introducción de cambios económicos capaces de acelerar el ritmo de crecimiento:

«La sustitución de importaciones proporcionó rendimientos económicos inferiores a los que en potencia podrían haber ofrecido de mediar una política racional de industrialización. El proceso se realizó a costos relativamente altos, en que influía una exagerada e indiscriminada protección, y mediante una organización industrial que no logró niveles normales de eficiencia, entre otras razones porque las limitaciones de mercado impidieron aprovechar economías de escala y de especialización en importantes actividades industriales... Se frenó, en suma, la incorporación del progreso técnico y se obstaculizó la elevación de la productividad general»⁹⁾.

Ante esta realidad, parecía evidente la necesidad de buscar fórmulas económicas que favorecieran la activación de las producciones nacionales dotándolas de los mecanismos necesarios para poder competir con los países industrializados y, lo que era más importante, con los bloques económicos y políticos que ya se iban constituyendo. En estas circunstancias, los teóricos del desarrollo comenzaron a defender, con mayor insistencia si cabe que en épocas anteriores, las ventajas que presentaba la integración como fórmula imprescindible para lograr el ansiado crecimiento y la competitividad:

«No queda, en consecuencia, otro camino que el de establecer un proceso gradual de integración que lleve a una unión económica de los países latinoamericanos. De esta manera, las economías nacionales aprovecharían los recursos y el potencial de la región y podrían organizarse para producir, con una productividad mucho más alta que la actual, para un mercado de 230 millones de habitantes que se multiplican a una de las tasas más altas del mundo... La integración regional, en las condiciones actuales de las técnicas de producción y de la política económica mundial, aparece como la única solución eficaz para crear nuevos impulsos dinámicos y otra estructura nacional de crecimiento más flexible y productiva que la que brindó el proceso de sustitución»¹⁰⁾.

La expansión de las ideas integracionistas y la colaboración de los apoyos políticos necesarios para sacar adelante los proyectos, movidos en gran medida por los avances que se estaban dando en Europa Occidental para la formación del Mercado Común, facilitaron que finalmente en 1960 se firmara el Tratado de Montevideo, que puso en pie el primer gran acuerdo de integración americano, la *Asociación Latinoamericana de Libre Comercio* (ALALC), que puede considerarse el precursor de los que se han concretado posteriormente con proyección hemisférica, diferentes a los que han ido surgiendo después con una dimensión regional o incluso subregional por considerarse más adecuados para conseguir los objetivos que cada uno de ellos pretendiera alcanzar¹¹⁾.

Inicialmente, la Asociación estuvo compuesta por Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, México, Paraguay y Perú, a los que se unieron Colombia y Ecuador en 1961, en 1966 Venezuela y en 1967 Bolivia. El objetivo fundamental era constituir una zona de libre comercio que englobara el territorio de todos sus miembros, semejante al mercado común que acababa de empezar a ponerse en marcha en Europa, para facilitar el aumento de los intercambios comerciales entre los integrantes de la Asociación. Se preveía un plazo de doce años para eliminar los aranceles y demás barreras aduaneras, pero, a pesar de las concesiones que realizaron los países mayores y del trato preferencial que se dio a los más pequeños, la diferencia de tamaño y de potencial económico fueron siempre un freno a las iniciativas de la Asociación y causa, junto con los vaivenes políticos que empezaron pronto a sufrirse en la zona, de la pérdida de vitalidad que fue sufriendo en los años siguientes¹²⁾.

También por iniciativa de la CEPAL, con los mismos objetivos que el acuerdo anterior y como experiencia que trataba de armonizar la homogeneidad que históricamente han tenido las naciones centroamericanas y su diferente ritmo de crecimiento en relación con los países sudamericanos, igualmente en 1960 y tras la firma de una serie de acuerdos previos, se suscribió por Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua -Costa Rica se sumó en 1962- el Tratado de Managua o Tratado General de Integración Económica de la América Central que ponía en marcha el *Mercado Común Centroamericano* (MCCA). Además de la liberalización comercial, el MCCA se fijó objetivos más amplios, tendentes a fomentar el desarrollo subregional a través de planificaciones conjuntas en sectores económicos básicos y del establecimiento de lazos de interdependencia en los terrenos político, educativo y de defensa.

A partir de 1978 las iniciativas del MCCA perdieron fuerza debido en parte a las fricciones políticas crecientes entre algunos de sus miembros, que forzaron el restablecimiento de las barreras al comercio que se habían eliminado inicialmente, a la falta de consenso sobre la primacía de los intereses nacionales sobre los comunitarios y fundamentalmente por el

estado de guerra existente en la zona, que afectaba a la capacidad normal de producción e impedía poner en práctica cualquier proyecto de actividad colectiva. A pesar de todo, los acuerdos que se firmaron estimularon el comercio recíproco entre sus miembros, facilitaron la modernización de las infraestructuras en Centroamérica y, a pesar de los altibajos que ha tenido el proceso de integración, siempre se le ha visto como un sistema que puede favorecer la recuperación económica y asegurar la pacificación.

Ese objetivo ya quedó patente en las reuniones de Esquíputas I y II, de 1986 y 1987, destinadas a resolver los conflictos existentes en el área, y ha sido base fundamental para las políticas comunes que se establecieron a finales del siglo XX, que permitieron hacer realidad en 1992 un marco institucional más amplio, el *Sistema de Integración Centroamericana* (SICA), -al que también se unieron Panamá, Belice (2000) y la República Dominicana (2013)- que aspira a convertir a Centroamérica en un espacio de «Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo», que, tal como se recoge en el Protocolo de Tegucigalpa, permita garantizar el bienestar de los centroamericanos y asegurar la paz en la zona, lo que también ha sido decisivo en el aumento de los compromisos internacionales del propio MCCA y de cada uno de los países que lo componen¹³⁾.

La fase inicial de creación de sistemas de integración que transcurre a lo largo de la década de los sesenta, continuó con el acuerdo que suscribieron en 1968 los estados y territorios caribeños de la Commonwealth para conformar la *Asociación Caribeña para el libre comercio* (CARIFTA) que tiene por objetivo activar y facilitar los intercambios comerciales entre los miembros y promover el desarrollo interno. Un poco más adelante, en 1973, los esquemas de integración caribeños se ampliaron con la formación de la *Comunidad del Caribe* (CARICOM), que aglutina desde entonces en un Mercado Común muy activo a las Antillas Menores del Caribe Oriental más Belice y Guyana¹⁴⁾. Desde 1994 se complementa con las actividades que promueve la *Asociación de Estados del Caribe* (AEC), que nació como un espacio con fines más extensos que los puramente económicos, ya que entre sus metas está, además de mejorar el comercio y el transporte, favorecer el desarrollo sostenible y reducir los efectos de los desastres naturales.

La década se cerró con la constitución del que se considera primer gran acuerdo de integración subregional iberoamericano -en un área mucho más dilatada que el Caribe-, y punto de partida de la tendencia que iría intensificándose en los años posteriores de búsqueda de armonización de los intereses y necesidades de un grupo concreto de países con similares niveles de desarrollo que, sin dejar de pertenecer a organismos de integración más grandes, aspiraban a aprovechar mejor y de manera más ágil sus propios recursos y las circunstancias del contexto internacional. Ese objetivo es el que movió la creación en 1969, mediante el Acuerdo de Cartagena, del *Pacto o Grupo Andino* (GRAN), suscrito inicialmente por Colombia, Bolivia, Ecuador, Perú, Chile y Venezuela, aunque las dos últimas naciones se retiraron años después.

El objetivo del Grupo Andino, transformado en *Comunidad Andina* (CAN) en 1997, era constituir una red de interdependencias no sólo en el campo económico sino también en el laboral, el político, el científico y el cultural, para lo que se creó una estructura institucional con órganos como el Tribunal de Justicia, el Consejo de Ministros y el Parlamento Andino, que en la actualidad están articuladas en lo que se conoce como el *Sistema Andino de Integración* (SAI), que coordina todas las actuaciones para profundizar en la integración de la zona y promover su proyección externa.

En el plano estrictamente económico, el Pacto Andino promovió el desarrollo industrial de los países integrantes intentando complementar las bases productivas con el comercio recíproco, para lo que incluso se creó una zona de libre comercio en 1993. Sin embargo, el principal escollo han sido siempre las diferencias estructurales y el desigual desarrollo de

los miembros, lo que, unido al problema de las comunicaciones y a los altos costes del transporte, frenaron sus logros. Debido a ello, algunas de las naciones que forman parte del Pacto Andino firmaron acuerdos comerciales con otros países y con Estados Unidos, iniciándose un cambio de rumbo que determinó que en el año 2006 el presidente Hugo Chávez decidiera la salida de Venezuela de la CAN y el mismo año Chile volvió a sumarse a la institución como Miembro Asociado tras la salida de la misma que decidió Augusto Pinochet en 1973 por las incompatibilidades entre las reformas de libre mercado que había auspiciado la dictadura y las políticas de integración de la CAN.

Debido a los efectos de la primera crisis del petróleo, que marcó el desarrollo de los años setenta, al consiguiente endeudamiento que afectó a la mayor parte de las naciones iberoamericanas y a la generalización de los regímenes dictatoriales, en la década de los setenta apenas fue posible ahondar en los procesos de integración ya existentes ni lograr pactos para concretar otros nuevos, a pesar de que las circunstancias parecían propicias para ello puesto que, más que en otros momentos, la coordinación de las políticas y la búsqueda de acuerdos parecían los instrumentos más adecuados para amortiguar las consecuencias de la crisis y lograr un mayor poder de negociación. Las políticas generales tomaron más bien la dirección contraria y cada uno de los países buscó la solución a sus problemas de forma casi individual tratando de adecuarse al particular momento del contexto internacional y a las peculiaridades de los mercados¹⁵.

Sin embargo, la evidente individualidad que se observa en esos años para hacer frente a los perjuicios que pudiera ocasionar la crisis, no impidió que, de manera paralela, surgieran nuevas voces que apostaban por seguir profundizando en la integración regional como fórmula de recuperación y desarrollo. No obstante, aunque el espíritu de colaboración que se extendió por todo el continente no fuera suficiente para conseguir acuerdos subregionales de cierta entidad capaces de sortear la crisis, sí favoreció la implicación de la mayor parte de las naciones en una nueva institución, el *Sistema Económico Latinoamericano* (SELA), que, impulsado fundamentalmente por los presidentes de México, Luis Echeverría, y de Venezuela, Carlos Andrés Pérez, nació en 1975 integrado por la totalidad de los países de la región. Tal como se recoge en su documento fundacional –el Convenio de Panamá–, es un organismo de consulta, coordinación, cooperación y promoción económica y social conjunta que aspira a defender los intereses comunes y mejorar el poder de negociación iberoamericano frente al resto del mundo. En la actualidad, el SELA tiene un papel fundamental en el campo de la integración como organismo de análisis y evaluación de los diferentes procesos.

Al iniciarse la década de los ochenta, casi coincidiendo con la aparición de los primeros síntomas de la catastrófica crisis de la deuda que tan duramente golpeó a Iberoamérica, se concretaron las modificaciones que se habían ido proyectando los años previos en el esquema de integración más antiguo de cuantos se firmaron en el siglo XX, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

Transcurridos los 12 años de plazo que se habían concedido inicialmente los miembros de la ALALC para constituir el mercado común americano sin haberlo conseguido, se plantearon dos opciones: prorrogarlo, lo cual resultaba muy improbable dado su estancamiento y su rigidez institucional e instrumental, o intentar su flexibilización adecuando la Asociación a las heterogeneidades de todos los miembros y a las condiciones del nuevo escenario internacional. Buscando esta segunda opción, en 1980 once países – México, Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, Chile, Bolivia, Brasil, Paraguay, Uruguay y Argentina– firmaron el Tratado de Montevideo que creaba la *Asociación Latinoamericana de Integración* (ALADI) en sustitución de la ALALC. La nueva institución no fijó metas ni plazos rígidos, ni obligó a los miembros a participar de un programa general y único de integración comercial, sino que trataba de reducir el número de acciones globales y

sustituirlas por una amplia gama de acuerdos parciales. En definitiva, se pretendía adoptar un sistema más flexible para fomentar las políticas internas de desarrollo y las relaciones comerciales con el resto del mundo en un marco que ya se anunciaba bastante complicado. De hecho, acogiéndose a lo estipulado en el Tratado de Montevideo, a lo largo de los años ochenta se firmaron algunos protocolos entre diferentes países sobre muy diversas áreas: bienes de capital, comercio, fondos de inversión, energía, transporte, etc., que fueron útiles para el desarrollo económico.

Aunque habitualmente se considera que el balance de la primera experiencia iberoamericana de integración no resultó plenamente satisfactorio y que el fracaso de sus políticas obligó a introducir las modificaciones que derivaron en el ALADI, sin embargo, si bien desde el punto de vista de la consecución de los objetivos iniciales realmente los resultados fueron pobres, no se puede decir lo mismo en relación con otros factores en los que el fruto fue muy positivo. En este sentido, debe destacarse el decisivo y beneficioso papel que jugó la Asociación en la expansión de la idea de la integración, que fue calando en las políticas y en las estrategias de los países que la conformaban, a los que puso en contacto superando el desconocimiento mutuo que existía y creando condiciones adecuadas para estrechar los vínculos entre ellos y generar nuevas corrientes comerciales¹⁶).

El marco tan flexible que estipulada la ALADI iba a resultar muy funcional en las nuevas condiciones que marcaron la integración latinoamericana a partir de los años noventa, porque en los ochenta, a pesar de las ventajas que podía proporcionar el esquema que aportaba el ALADI, no se dieron muchos avances en relación con este asunto. Para entonces y como resultado de la política de los años previos, era más que evidente la fragmentación y falta de interrelación entre las naciones iberoamericanas. Así, cuando comenzaron a notarse con toda crudeza los efectos de la subida internacional de las tasas de interés, quedó al descubierto una vez más la vulnerabilidad económica de esta parte del mundo y se puso en evidencia la debilidad y las contradicciones de las estructuras de integración existentes que, de nuevo, no solo no fueron un instrumento útil para remontar la recesión sino que cada vez constituían un recurso más alejado de la atención de los responsables políticos, preocupados sobre todo por los requerimientos inmediatos y por superar la situación con actuaciones individuales totalmente incompatibles con las limitaciones que imponían los esquemas de integración y colaboración¹⁷).

La situación comenzó a cambiar nada más iniciarse la década de los noventa, momento en el que se entró en una fase diferente caracterizada por el empuje que vivieron los procesos de integración. En esta ocasión, además, la reactivación llegó de fuera, concretamente de los Estados Unidos, que tradicionalmente no había tomado parte en los acuerdos comerciales de las naciones iberoamericanas. Históricamente, los Estados Unidos fueron el socio comercial más importante de los vecinos del sur y su influencia resultaba evidente en todas las actividades, de manera que nunca les interesó de manera particular el proceso de integración que se vivía al otro lado de su frontera. Sin embargo, la crisis de los ochenta y los nuevos planteamientos comerciales globales crearon un ambiente de incertidumbre que llevó al presidente George Bush a lanzar en 1990 lo que se conoce como *Iniciativa de las Américas*, que suponía la posibilidad de lograr un Acuerdo de Libre Comercio global con Iberoamérica, aceptando por primera vez en muchos años un diseño multilateral en las relaciones hemisféricas. En esencia, planteaba un programa de colaboración centrado en tres grandes áreas: intercambio comercial, inversiones y deuda. Con los acuerdos bilaterales y multilaterales que se preveía establecer, Norteamérica se aseguraba el cobro de gran parte de la deuda y expandíalos mercados, mientras que los países del centro y Sudamérica podrían utilizarlos como mecanismo para acelerar las reformas económicas¹⁸).

A pesar del escaso interés que despertó en los Estados Unidos el anuncio de la Casa Blanca

en relación con la Iniciativa de las Américas, el proyecto de Bush fue retomado poco después por su sucesor, Bill Clinton, quien en 1992 suscribió el *Tratado de Libre Comercio* (TLC) o *North American Free Trade Association* (NAFTA) con Canadá y México, que entró en vigor en 1994, incorporando por primera vez en un acuerdo de este tipo a una nación iberoamericana. Los resultados económicos de esta experiencia casi exclusivamente comercial, ya que no se incluyen mecanismos de cooperación ni se abordan políticas sociales -lo que ha impedido resolver los problemas que se plantean entre México y Estados Unidos por el tema migratorio- y que la nueva administración norteamericana quiere dejar en suspenso, han sido satisfactorios y siempre ha existido un claro interés de otros países por llegar a acuerdos del mismo signo, como sucede con Chile que lo suscribió en 2003, Perú en 2006 o Colombia, que firmó su acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos en 2011. Algo similar se pretende que sea el *Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica* (TLCAC o CAFTA en inglés), que se concretó en 2004 y al que poco después se incorporó la República Dominicana.

En realidad, todos estos proyectos que miran hacia el norte deben enmarcarse en lo que ha sido el objetivo más ambicioso de los Estados Unidos en relación con Iberoamérica desde finales del siglo XX: la creación *Área de Libre Comercio de las Américas* (ALCA) o, lo que es lo mismo, el mercado único de las naciones americanas, que, pesar de las posiciones en contra, empezó a discutirse en 1994 y pareció consolidarse en los inicios del siglo XXI impulsado por la administración del segundo presidente Bush. Su objetivo final era mejorar el comercio entre todos los países americanos reduciendo los aranceles, a lo que se llegaría pactando inicialmente con grupos de países o con los más grandes para aprovechar su capacidad de negociación¹⁹). Sin embargo, los gobiernos del sur, amparándose en la ventaja que les proporcionaba, por un lado, su fortaleza económica y, por otro, la consolidación democrática que les permitía llegar a acuerdos en mejores condiciones que en épocas pasadas, no manifestaron un gran interés por la propuesta y prefirieron centrarse en afianzar los logros económicos. Además, hubo naciones que se opusieron frontalmente a la firma del acuerdo, como Brasil, convertida para entonces en una potencia que aspiraba a imponer su hegemonía en todo el continente. Por todo ello, desde 2005 el proyecto se encuentra en crisis y se ha ido sustituyendo por la firma de tratados bilaterales de Libre Comercio, lo que afianzó la idea de que la integración de Iberoamérica se conseguirá únicamente a partir de los esfuerzos de los propios países iberoamericanos, que deberán alcanzarla desde su propia autonomía²⁰).

Además, seguramente, la paralización que sufrió el ALCA desde principios del nuevo siglo se deba también al empuje con el que nació por entonces otro de los organismos de integración propios del momento como es la *Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América* (ALBA) que se creó en La Habana en 2004 mediante el acuerdo firmado entre Venezuela y Cuba. Desde el inicio se presentó como una alternativa al ALCA y frenó parte de sus iniciativas. En 2006 se sumó Bolivia, en 2007 Nicaragua, en 2008 Honduras, que se retiró en 2010 tras la suspensión de que fue objeto por el golpe de estado contra Manuel Zelaya, y en 2009 Ecuador. Recientemente se han sumado también algunos de los estados de las Pequeñas Antillas. El ALBA quiere ser un proyecto de colaboración no solo económica sino también política y social entre los países miembros para luchar contra la pobreza y la exclusión social con base en doctrinas de izquierda, lo que le ha enfrentado en ocasiones a otros esquemas de integración más orientados al libre mercado como la Alianza del Pacífico. Los actuales problemas internos de Venezuela y los cambios socioeconómicos y políticos que afectan al área impiden que el proyecto tenga la fuerza necesaria para defender sus iniciativas y para mantener la presencia tan visible que tuvo en sus orígenes.

Paralelamente al impulso que estaba recibiendo la integración desde Estados Unidos y como muestra clara del empuje que adquirieron los procesos de colaboración en los años

noventa, -cuando se entró en una nueva fase en el desarrollo de la integración, mucho más comprometida y ambiciosa- puede constatarse cómo desde principios de la década las naciones iberoamericanas trataron de crear sus propias zonas de libre comercio con el fin de modernizar las estructuras productivas, adaptar sus economías al contexto internacional y lograr la reducción de la pobreza. Con ello, se pretendía así mismo ir convirtiendo esa parte del mundo en un interlocutor estable y reconocido frente a la Unión Europea y a los Estados Unidos²¹). En este sentido, tal vez el acuerdo de integración más destacable de cuantos surgieron entonces sea la constitución del *Mercado Común del Sur* (MERCOSUR) a partir del Tratado de Asunción que firmaron Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en 1991 aunque comenzó a funcionar en 1994. En 2006 se unió Venezuela, en un proceso que se completó de forma muy polémica en 2012, y en 2015 Bolivia se convirtió en Estado en proceso de adhesión. Tiene como estados asociados a Chile, Perú, Colombia, Ecuador, Guyana y Surinam.

Los objetivos básicos del MERCOSUR se centran en conseguir la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países eliminando los derechos aduaneros y la adopción de una política comercial común en relación con terceros Estados o agrupaciones de Estados, al tiempo que aspiran a fortalecer el proceso de integración armonizando sus ordenamientos jurídicos. A pesar de que los problemas políticos o institucionales de algunos de los miembros han alterado en ocasiones el normal desarrollo del proyecto, que ha sido muy criticado con frecuencia por su implicación política -suspensión de Paraguay desde 2012 a 2015 por la crisis política que originó la destitución del presidente Fernando Lugo o de Venezuela a finales de 2016 por el incumplimiento de los compromisos a que obliga asumir la presidencia *pro tempore* de la institución-, y de las acusadas diferencias que existen entre el tamaño de las economías y el volumen de población de los integrantes, que da a Brasil un papel determinante en la orientación de las líneas comerciales del Mercosur, se le considera un instrumento fundamental para conseguir el desenvolvimiento económico y el incremento del desarrollo comercial de estos países, sobre todo si finalmente culminan con éxito las largas negociaciones que se llevan a cabo con la UE para lograr un acuerdo de libre comercio.

Con mayor voluntad de crecimiento y amplitud de objetivos, además de como una muestra de la intención de las naciones sudamericanas de resolver sus conflictos de forma autónoma²²), se creó en 2008 otro de los grandes proyectos de integración de este siglo: la *Unión de Naciones Suramericanas* (UNASUR) formado por todas las naciones del sur del continente. Su meta fundamental es construir un espacio común de colaboración social, económica y política que permita abordar asuntos que exceden los meramente económicos, como la educación, energía, medio ambiente, políticas sociales o fortalecimiento de la democracia, entre otros. La amplitud del espacio geográfico que integra hace difícil su coexistencia con la *Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños* (CELAC), que se fundó en 2010 en sustitución del mecanismo de diálogo y concertación política conocido como Grupo de Río, que había nacido en 1986 para promover la integración y el desarrollo de sus miembros. Desde que comenzaron sus actividades, la CELAC, a la que pertenecen todas las naciones iberoamericanas y caribeñas, ha llevado adelante iniciativas comunes relativas al desarrollo social, la educación, economía, medio ambiente, etc., partiendo siempre de la diversidad que caracteriza al bloque.

El último de los proyectos de integración regional y también uno de los más ambiciosos es la llamada *Alianza del Pacífico*, que nació formalmente en Lima en 2011 y constituye un bloque comercial formado por Chile, Colombia, México y Perú, a los que en breve tienen intención de sumarse Costa Rica y Panamá. El organismo ha apostado por un modelo de fuerte apertura comercial y financiera hacia el mercado mundial y busca coordinar las políticas mercantiles de los países de la cuenca del Pacífico con vistas a presentarse como un bloque atractivo para la negociación con Asia, sin olvidar los acuerdos de libre comercio

que ha firmado con la UE y con los Estados Unidos.

La Alianza del Pacífico reúne en su territorio un mercado de 200 millones de habitantes y mueve el 50% del comercio total de Iberoamérica con otras regiones, por lo que aparece como la principal competidora del Mercosur, aunque en la actualidad hay quien defiende la necesidad de colaboración entre ambos bloques para conseguir un modelo de integración idóneo para Iberoamérica. A través del crecimiento comercial, la Alianza busca también impulsar el desarrollo y la competitividad de las economías nacionales con el fin de lograr un mayor bienestar y la superación de las desigualdades sociales. En realidad, la Alianza del Pacífico constituye un organismo de integración más flexible y menos burocrático que los anteriores lo que reduce las limitaciones y contradicciones propias de las fórmulas de integración más tradicionales como MERCOSUR o la CAN, o las que insisten en la concertación política como UNASUR o la CELAC, que a veces no son capaces de presentar alternativas válidas, como está sucediendo en la actual crisis venezolana.

Todos los procesos de integración que se han ido concretando a lo largo del siglo XX y en los inicios del XXI, se han beneficiado y han interactuado con la práctica totalidad de los foros de diálogo y cooperación política que nacieron de forma paralela, tales como la OEA, el Grupo de Río, las Cumbres Iberoamericanas y las Cumbres de las Américas, aunque es difícil concretar el alcance real de su influencia en la integración²³⁾.

Como también es complicado determinar en qué punto se encuentra actualmente la propia integración y la posible deriva que tomará en el futuro en virtud de los cambiantes escenarios internacionales, los vaivenes políticos dentro del propio continente, la variedad de modelos y metas de los procesos, así como el diverso nivel de desarrollo que tienen los esquemas de integración y la relevancia de su papel, más o menos activo, en la situación actual.

Resulta evidente que la integración ha proporcionado notables ventajas a los países americanos a pesar de las limitaciones a las que históricamente ha estado sujeta²⁴⁾, y siempre se ha defendido como el sistema más adecuado para promover el desarrollo. Sin embargo, en la actualidad, aun cuando la colaboración y el acuerdo entre países debería representar la fórmula más adecuada para encarar el futuro, no todo son impulsos positivos y la integración iberoamericana atraviesa una situación difícil que debe superarse con nuevos estímulos. En líneas generales, el balance puede ser favorable si se analiza desde el punto de vista económico, pero no si se aborda política o socialmente ya que, a pesar del crecimiento que experimentaron las economías nacionales en diferentes momentos del siglo XX, ha sido escasa su incidencia en el desarrollo social.

La coyuntura actual por la que atraviesan los procesos de integración en Iberoamérica nos presenta una región fragmentada, muy alejada del «todo» que inspiró los primeros ensayos y que debería proporcionar la fortaleza necesaria para que esa parte del mundo pudiera convertirse en un bloque sólido y con notable presencia internacional. Pero para lograrlo se hace preciso todavía superar algunos de los obstáculos que han frenado el avance integrador desde sus inicios. Un escollo importante es el propio concepto de «soberanía nacional», que juega en contra de obtener logros porque se aplica de forma muy tradicional y choca con la esencia misma de la integración al entender los gobiernos que, al formar parte de un bloque, deben ceder parte de su soberanía en vez de considerar que se agrega su soberanía a la del resto y ello les proporciona mayor fortaleza. Además, tampoco la sociedad civil ha estado nunca muy comprometida ni ha visto en la integración una fórmula para mejorar sus condiciones de vida ni para promover la reducción de las desigualdades o el descenso de los niveles de pobreza que, a pesar de los cambios de las últimas décadas, siguen siendo muy altos en Iberoamérica y hacen que la región se presente como «frágil, agitada y fraccionada»²⁵⁾, poco diferente en realidad a como la vieron los primeros

ideólogos de las fórmulas integradoras.

Ante este panorama tan escasamente cambiante cobra mucho sentido una frase del político chileno Eduardo Frei, quien, en un artículo muy esclarecedor sobre la cuestión planteaba la siguiente reflexión:

«¿Por qué los latinoamericanos estamos siempre inventando nuevos proyectos para conseguir lo mismo, si no hemos sido capaces de terminar debidamente los que pusimos en marcha en su momento con igual o mayor entusiasmo que ahora?»²⁶⁾.

Tal como él lo explica, la causa puede estar en la tradicional inconstancia de la identidad iberoamericana, pero también en la falta de voluntad política, que ha impedido diseñar y mantener en el tiempo unos procesos estables y capaces de homogeneizar las diferencias nacionales y de hacer eficientes los organismos e instituciones que se superponen en cuanto aparece un nuevo esquema de integración hasta conformar una maraña institucional muy poco ágil. Sin olvidar que con frecuencia los acuerdos se sustentan en parámetros más propios de mediados del siglo XX que en los que pueden dar vida a una integración moderna, como la competitividad, la apertura al exterior o la potenciación de los propios recursos. En definitiva, se trataría de definir claramente qué tipo de integración se aspira a conseguir, qué objetivos deberían fijarse y que instituciones serían las adecuadas para llevar adelante el proceso²⁷⁾.

Como quiera que lo veamos, lo que parece innegable es que todo el desarrollo histórico de los procesos de integración muestra que, a pesar de los desajustes que se observan y de los vaivenes que han sufrido a lo largo del tiempo, la cooperación sigue siendo un asunto central, hoy igual que hace décadas, como factor sobre el que se debe apoyar todo el crecimiento futuro, lo que, igual que otros muchos, defiende también el propio Eduardo Frei en el citado artículo:

«La integración es fundamental para enfrentar la globalización y, en gran parte, descansa en ella el futuro de Latinoamérica. Pero para lograrlo debemos ordenarnos y tomarnos en serio lo que acordamos y firmamos. Los procesos no avanzan a punta de declaraciones ni a través de la creación de nuevos proyectos ilusorios y nuevas burocracias, sino mediante la voluntad política de nuestros gobernantes, para lo cual sólo requieren utilizar los instrumentos jurídicos existentes y que hasta hoy han sido subutilizados».

NOTAS AL PIE DE PÁGINA

1

NÚÑEZ, Rogelio: *Un ejemplo de integración exitosa: la IED intrarregional*. Infolatam, 7 de febrero, 2016.

2

OSTERLOF, Doris: «Espacios de integración regional económica en América Latina y el Caribe», en ALTMANN, Josette y ROJAS ARAVENA, Francisco (Eds.): *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*, Madrid, Fundación Carolina y Siglo XXI, 2008, pp. 23-33.

3

PAIKIN, Damián, MELENDI, Lucila et al.: «Pensamiento latinoamericano sobre integración regional», en VÁZQUEZ, Mariana y PERROTA, Daniela: *Paz, democracia e integración regional en América del Sur. Visualizando los logros políticos, sociales y culturales del Mercosur y de la integración regional en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, Identidad Mercosur, 2012, pp. 13-29.

4

BRICEÑO RUIZ, José: «Autonomía y desarrollo en el pensamiento integracionista latinoamericano», en BRICEÑO RUIZ, José, RIVAROLA PUNTIGLIANO, Andrés y CASAS GRAJEA, Ángel M.: *Integración latinoamericana y caribeña. Política y economía*, Madrid, FCE, 2012, pp. 27-58.

5

CEVALLOS, Gonzalo: *Integración económica de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1971, p. 22.

6

BERMÚDEZ TORRES, César Augusto: «Proyectos de integración en América Latina durante el siglo XX. Una mirada a la integración regional en el siglo XXI». *Investigación y desarrollo*, Universidad del Norte, Barranquilla (Colombia), Vol. 19. N.º 1 (2011).

7

BUVE, Raymond y WIESEBRON, Marianne (Comp.): *Procesos de integración en América Latina: perspectivas y experiencias latinoamericanas y europeas*, México, CEDLA, 1999, p. 5.

8

GRIEN, Raúl: *La integración económica como alternativa inédita para América Latina*. México, FCE, 1994, p. 190.

9

CEPAL. «Contribución a la política de integración económica de América Latina», en *Hacia la integración acelerada de América Latina*, México, FCE, 1965, p. 47-192.

10

Ibídem, p. 51.

11

DÍAZ BARRADO, Cástor M.: «Iberoamérica ante los procesos de integración: una aproximación general», en DÍAZ BARRADO, Cástor M. y FERNÁNDEZ LIESA, Carlos (Coords.): *Iberoamérica ante los procesos de integración*, Madrid, Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Universidad de Cáceres y BOE, 2000, pp. 24-70.

12

GRIEN, Raúl: *La integración económica como alternativa inédita para América Latina*, México, FCE, 1994, p. 263.

13

LÓPEZ CERVANTES, Gerardo: «El Mercado Común Centroamericano», *Mediterráneo Económico*, N.º 22 (2012), pp. 249-260.

14

GRIEN, Raúl: *La integración económica como alternativa inédita para América Latina*, op. cit., p. 201.

15

FUENTES, Alfredo y VILLANUEVA, Javier: *Economía mundial e integración de América Latina*. Buenos Aires, Instituto para la Integración de América Latina y Editorial Tesis, 1989, p. 123.

16

GUERRA-BORGES, Alfredo: «La integración latinoamericana. Los primeros años», en BRICEÑO RUIZ, José, RIVAROLA PUNTIGLIANO, Andrés y CASAS GRAJEA, Ángel M.: *Integración latinoamericana y caribeña. Política y economía*, Madrid, FCE, 2012, pp. 197-213.

17

GRIEN, Raúl: *La integración económica como alternativa inédita para América Latina*, op. cit., p. 376.

18

LAGO CARBALLO, Antonio: «“La iniciativa las Américas” en la historia de las relaciones interamericanas», en *Cuadernos de Estrategia*, Madrid, Ministerio de Defensa, Vol. 55, 1992, pp. 119-136.

VAN DIJCK, Pitou: «El regionalismo en los noventa: áreas de comercio preferencial entre Latinoamérica, los Estados Unidos y la Unión Europea», en BUVE, Raymond y WIESEBRON, Marianne (Comp.): op. cit., pp. 34-49.

SAU, Julio: *Nuevos temas de Integración Latinoamericana del siglo XXI*. Santiago de Chile, Fundación Friedrich Ebert, 2011, p. 7.

BUVE, Raymond y WIESEBRON, Marianne (Comp.): op. cit., p. 6.

SERBIN, Andrés: «América del Sur en un mundo multipolar. ¿Es la Unasur la alternativa?», en *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, n.º 219, 2009, pp. 145-156.

LOMBAERDE, Philippe de y GARAY, LUIS JORGE: «El nuevo regionalismo en América Latina», en LOMBAERDE, Philippe de, KOCHI, Shigeru y BRICEÑO RUIZ, José (eds.): *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*, Madrid, Fundación Carolina y Siglo XXI, 2008, pp. 3-36.

Las limitaciones de la integración económica de Iberoamérica y el Caribe se analizan con detalle en el trabajo de RUEDA JUNQUERA, Fernando: «Las debilidades de la integración subregional en América Latina y el Caribe», *Ibíd.*, pp. 37-70.

ALTMANN, Josette y ROJAS ARAVENA, Francisco: «América Latina: dilemas de la integración», en ALTMANN, Josette y ROJAS ARAVENA (Eds.): *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*, Madrid, Fundación Carolina y Siglo XXI, 2008, Introducción.

FREI RUIZ-TAGLE, Eduardo: «Nuevos escenarios y nuevos temas de la integración», *Ibíd.*, pp. 113-122.

MALAMUD, Carlos: «La crisis de la integración se juega en casa», en *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, n.º 219, 2009.

© 2018 [Thomson Reuters (Legal) Limited / Ricardo Martín de la Guardia y Guillermo Á. Pérez Sánchez (Dirs.) y

otros]© Portada: Thomson Reuters (Legal) Limited