

Un repaso a la regionalización y el regionalismo: Los primeros procesos de integración regional en América Latina

María Esther Morales Fajardo*

En este artículo se analiza el primer regionalismo en América Latina, es decir, los primeros acuerdos de integración económica regional que se originaron en la década de los años sesenta, refiriéndose, particularmente, a los mecanismos de integración ALALC-ALADI, MCCA y PA. Para llevar a cabo el análisis, en primera instancia, se hace una reflexión teórica sobre lo que implican la regionalización y sus proyectos políticos, esto es, el regionalismo. En seguida, se exponen tanto las circunstancias internacionales como las políticas económicas que sirvieron de marco para el desarrollo de estos mecanismos de integración regional en América Latina.

Palabras clave: Integración regional, América Latina, regionalismo, regionalización, integración económica.

A Revision of Regionalization and Regionalism: The First Processes of Regional Integration in Latin America

This article analyses the first regionalism in Latin America, understood as the first regional economic integration agreements which appeared in the sixties, particularly the mechanisms of integration ALALC-ALADI, MCCA and PA. For such purpose, firstly the author presents a theoretical reflection about the regionalization and its political projects, in other words, the regionalism. Then, the international circumstances and the economic policies that served for developing these mechanisms of regional integration in Latin America are depicted.

Key Words: regional integration, Latin America, regionalism, regionalization, economic integration.

Fecha de recepción: 15/01/07

Fecha de aceptación: 03/08/07

INTRODUCCIÓN

A finales de los años ochenta, surgió una gran cantidad de estudios que colocaron su énfasis en los procesos de integración regional. Desde la Comisión para América Latina y el Caribe (CEPAL) también se otorgó un importante impulso a estos procesos económicos, principalmente a partir del denominado “regionalismo abierto”, como una estrategia que colocaban la atención en los procesos de liberalización económica de los países de la región para insertarse en el marco de la globalización. Sin embargo, estos actuales mecanismos de integración regional no pueden ser entendidos si no se exploran los antecedentes de los primeros procesos de integración que se planearon desde la posguerra hasta los años sesenta. Si bien la teoría económica es imprescindible para abordar estas temáticas, también resulta necesaria la exploración del contexto mundial, así como las políticas de desarrollo económico, implementadas por los respectivos países latinoamericanos; todos estos factores se conjuntaron para dar origen a los nacientes bloques regionales.

Este trabajo tiene el objetivo de articular los hechos internacionales con las problemáticas derivadas de las estrategias y políticas de desarrollo económico que confluyeron en la creación de los primeros procesos de integración económica regional en América Latina, los cuales, en su momento, representaron –como lo sucedido con los nuevos acuerdos de los años noventa– una salida ante la una crisis derivada del agotamiento del modelo económico (sustitutivo de importaciones) y un entrelazamiento de las economías regionales. Estos primeros procesos de integración, si bien conjuntaron a las economías de la región, también provocaron una separación entre los mercados internos latinoamericanos y los mercados internacionales. Asimismo, es importante que, dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales, se aborde el análisis teórico de conceptos clave para entender estos mecanismos de integración regionales y no únicamente desde la teoría económica pura. Para lograr esta articulación entre los sucesos regionales (expresados a través de las políticas de sustitución

* El Colegio Mexiquense, A.C. chess56@hotmail.com

Deseo agradecer a los dictaminadores, por sus comentarios, y también a los doctores José Flores, Aída Lerman y Federico Novelo.

de importaciones), los acontecimientos internacionales y los argumentos teóricos que explican la relación entre regionalización y regionalismo, es conveniente entender, como punto de partida, la globalización como un fenómeno histórico, conformado por un entramado de procesos que alteran o transforman la organización espacial de las relaciones (y transacciones) socioeconómicas.

La primera parte del artículo despliega la reflexión teórica centrada en torno a la regionalización y su articulación o contraposición con respecto a la globalización. Así mismo, el análisis del regionalismo, el cual se entiende como el proyecto político de la regionalización. En seguida, se analizan los contextos mundiales y regionales que acompañaron al surgimiento de los diversos bloques regionales en América Latina. Y por último, se describen los principales acuerdos de integración económica regional, desde los años sesenta.

REGIONALIZACIÓN

El estudio de la regionalización está inscrito dentro de la turbulencia del sistema mundial¹ y es posible identificar dos posturas en torno a ella: como componente y proceso complementario a la dinámica global, o como una tendencia contraria a la globalización.

Para el análisis de la regionalización, la primera de las dificultades se presenta desde la definición del mismo término de región, por ser éste un concepto multivalente y, por ende, cargado de flexibilidad conceptual. La imprecisión metodológica ha llevado, en muchas ocasiones, a que las regiones terminen acoplándose a aquello que más conviene al investigador, de acuerdo con lo que éste se encuentra estudiando (Van Young, 1991)². Sin embargo, más allá de los desacuerdos metodológicos, lo que interesa en el análisis social son los procesos (económicos, políticos y sociales) que suceden en un espacio y no éste último como prioridad investigativa. Si bien sería válido asumir que las regiones son “comunidades imaginadas cuyas identidades se ven artificialmente construidas y promovidas

para un conjunto específico de fines políticos” (Hurrell, 1996: 212), la regionalización como proceso –que es el que se encarga de articular estas regiones encaminadas hacia un objetivo determinado– es vista, por algunos, como un contrapeso a la globalización económica –en cuanto es considerada como una reacción a la poco armoniosas, a-democráticas e inexorables reglas económicas de la dinámica global– que motiva la creación de bloques regionales que se oponen a la armonización de los intereses neoliberales para favorecer los esquemas y lealtades nacionales (o regionales)³. El proceso también puede ser visto como la negociación de una cultura o ideología única y como la promoción de formas alternativas o plurales de las organizaciones sociales y políticas (Kacowicz, 1998: 7).

Por otro lado, si se observa la regionalización como un proceso complementario de la globalización⁴, su estudio apuntaría hacia patrones históricos, donde las regiones tendrían que ser consideradas como los ejes conductores de la organización y regulación de aspectos económicos y políticos. Al igual que en el análisis de la globalización, los Estados-nación tendrían que adaptarse a una dinámica diferente y requerirían la “refuncionalización en un cuerpo de mayores dimensiones y con necesidades funcionales de mayor complejidad” (Pipitone, 1996: 127).

Autores como Hettne (1997), Mittelman (1996) y Pipitone (1996) indican que una de las ventajas del análisis de la regionalización es su contribución en cuanto a la conformación de la estructura mundial y, según los dos primeros autores, también existiría un referente multidimensional que empataría con el análisis de la globalización.

Para Hettne (1997: 229–230), la regionalización tendería hacia un incremento en las afinidades y homogeneidad paulatina en los aspectos culturales, de seguridad, de políticas económicas y régimen político. De acuerdo con Pipitone (1996), dentro del proceso de regionalización tendría mayor peso la vertiente económica y existirían tres factores que propiciarían este proceso:

a) La incapacidad de mantener un sistema unipolar. Es decir, la aparición de una sociedad riesgo –como lo deno-

1 En este trabajo se está de acuerdo con la posición teórica de Rosenau (1990) con respecto a la turbulencia global, la cual esquematiza el sistema mundial con características tales como una mayor interdependencia donde el trabajo es más especializado, el incremento en el número de actores colectivos (o sujetos no identificados con la soberanía estatal, tales como las asociaciones, empresas transnacionales, ONG, etc.), la presencia de tendencias de centralización y descentralización que alteran la identidad y el número de actores en la escena mundial, así como la existencia de transformaciones en las relaciones de autoridad entre los actores y las nuevas dinámicas que estos actores acuerdan para conseguir sus objetivos.

2 Esta imprecisión metodológica, es quizás, más acentuada dentro de la historia, particularmente en la llamada historia regional. El mismo Van Young (1991: 99) ha sido presa de esta indefinición al señalar, a través de una metáfora, que las regiones son como el amor “difíciles de describir, pero las reconocemos cuando las vemos”.

3 Es decir, la creación de bloques económicos regionales se encontraría en oposición a la creación de un multilateralismo económico. En este trabajo se entiende al multilateralismo como “una forma institucional que coordina las relaciones entre tres o más estados sobre la base de principios generalizados de conducta: esto es, principios, los cuales especifican una conducta apropiada para una clase de acciones, sin tomar en consideración los intereses particulares de las partes o las exigencias estratégicas que puedan existir en cualquier situación específica” (Ruggie, 1993: 11).

4 En la visión del BID (2002: 28), la regionalización y la globalización son fuerzas complementarias que están impulsadas por factores similares (como los avances tecnológicos, en las comunicaciones y en el transporte). Particularmente, en el plano económico, después de la Segunda Posguerra, las políticas de

minan los autores de la globalización identificados como transformacionalistas⁵ – o el surgimiento de un nuevo regionalismo en una situación más multipolarizada (Hettne, 1997: 228, 237)

- b) El surgimiento de nuevos actores nacionales con una estructura tal que agrieta estructuras y circuitos productivos, financieros y comerciales.
- c) La agudización de problemas a escala planetaria que superan las capacidades de los Estados.

De ahí que, en este análisis, la regionalización se visualiza como un proceso complementario, o al menos paralelo, al proceso de globalización y que posee una contraparte expresada a través de un proyecto político denominado regionalismo o integración regional, la cual surge como una posibilidad de hacer frente a los problemas globales y también posibilita un mayor nivel de coordinación y formulación de objetivos comunes entre grandes áreas (Pipitone, 1996: 105).

REGIONALISMO

Como se mencionó, el regionalismo o los procesos de integración regional se entienden como el proyecto político de la regionalización, “los proyectos políticos que surgen de la interacción entre actores gubernamentales estatales y actores no gubernamentales estatales y transnacionales” (Lerman, 2002: 13) o como una nueva forma de organización económica o política (Mittelman, 1996: 193) que posee características que permitirían entender si determinado proyecto de integración regional fue concebido como herramienta de incorporación a la globalización o como contrapeso y protección hacia ella.

Esta doble concepción puede ser analizada bajo el esquema sugerido por Hettne (1997: 227–229), el cual permite definir la capacidad de los actores de acuerdo con su poder de regionalidad (*regionness*). Esta capacidad de regionalidad estaría dada por cinco niveles:

- a) La región circunscrita como unidad geográfica o ecológica y por barreras naturales.
- b) El sistema o los sistemas sociales que conforman la región y que implican las relaciones translocales en los ámbitos social, político, cultural y económico.
- c) La región definida por la membresía de la organización regional, lo cual implica la creación de un marco de cooperación o la unidimensionalidad que es la primera etapa de la cooperación regional y que avanza paulatinamente hacia otras áreas de cooperación⁶.
- d) La sociedad civil regional, la cual toma forma cuando el marco organizacional promueve la comunicación y la convergencia de valores dentro de la región.
- e) La actuación de la región como sujeto con su propia identidad, capacidad, legitimidad y aparatos para hacer políticas propias (Mittelman, 1996: 192). Esta fase implica un nivel de regionalidad complejo y avanzado.

El *Nuevo Regionalismo* –como lo denomina Mittelman– surge en los años noventa y representa la concentración del poder político y económico que compiten en la economía global con múltiples flujos interregionales e intrarregionales. Mittelman (1996: 208) también enfatiza que los nuevos regionalismos poseen características trascendentales, tales como la cercana cooperación política, al inicio de los proyectos; la equidad y el balance en las relaciones entre los miembros y el incremento comercial, basado en la planeación industrial regional. El Estado debe funcionar como agente activo y sus tareas principales son la racionalización de la producción, la construcción de infraestructura y la promoción de intercambios. Las posibilidades y limitaciones de este regionalismo descansan en la fortaleza de sus vínculos con la sociedad civil. Asimismo, dentro de esta nueva concepción de integración regional, se considera a los Estados como un actor importante y las relaciones a nivel de macro-regiones, sub-regiones y micro-regiones se articulan en las tendencias de la globalización⁷. No obstante, aunque

5 Para un análisis sobre la globalización y el término transformacionalista, véase Held y McGrew (2003).

6 Este mismo argumento también lo exponen el BID y Sheila Page. El BID (2002: 3) menciona que la integración avanza desde un acuerdo comercial en el cual se contemplan ciertos temas económicos y se avanza paulatinamente hacia otras áreas y políticas no económicas. Por su parte, Page (2000) también menciona que existen factores no sólo económicos y comerciales que fomentan la integración, aunque el elemento económico-comercial suele ser el pretexto para la integración.

7 Las Macro-regiones se encargan de coordinar los flujos de capital con la unidad espacial y permiten el acceso al proceso global. Las sub-regiones conjuntan factores más que distancias geográficas, trascienden las fronteras políticas, pero pueden no envolver a toda la economía nacional en su conjunto (un ejemplo es la Zona Económica del Sur de China que integra a Hong Kong, Macau, Taiwán, el sur de las provincias de Guangdong y Fujian). Y las Micro-regiones, que son distritos industriales que forman mosaicos interdependientes económicas y fuerzas tecnológicas que forman redes transnacionales, pueden estar dentro de un Estado (como por ejemplo Cataluña o Québec) (Mittelman, 1996).

es cierto que los proyectos de integración regional tienen el objetivo de trascender más allá de la esfera comercial, con excepción de la Unión Europea, los restantes regionalismos han hecho énfasis, particularmente, en el área económica, como se expone en el siguiente punto, a través de los proyectos de integración económica regional en América Latina.

Asimismo, es conveniente aclarar que –según este análisis y con base en los argumentos expuestos por diversos organismos internacionales, tales como el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, (2002) o la Comisión Económica para América Latina, CEPAL, (1994b)– la integración regional y el regionalismo⁸ son esencialmente lo mismo, en cuanto constituyen una herramienta política que permite la inserción de los países en la economía mundial, forman parte del proceso de reforma estructural para reforzar la liberalización unilateral y multilateral, surgen en gran medida de la creciente interdependencia económica y se reflejan en los denominados Acuerdos de Integración Regional (AIR). Los AIR son acuerdos que pueden extenderse más allá del comercio internacional y avanzar paulatinamente hacia áreas no comerciales, tales como la inversión, la regulación interna, las políticas domésticas, la infraestructura y las políticas públicas. Por ello, el regionalismo o la integración regional es el proceso que cubre la creación de los AIR (Schiff y Winters, 2003).

Los regionalismos en América Latina

Durante el siglo XX, los proyectos de integración regional o regionalismos, en América Latina, encontraron su origen en motivos económicos y en motivos políticos. La explicación de este tipo de proyectos debe combinar tanto las fuerzas del entorno internacional así como los factores económicos y políticos internos de los países latinoamericanos. Formalmente, en materia económica, el primer regionalismo surge con la creación de acuerdos de integración –como los que se exploran más adelante– dentro de un marco donde proliferaban “agrupamientos regionales que trataban de compensar los pequeños mercados nacionales y la dependencia económica en un contexto de estrategias de sustitución de importaciones” (Kahler, 1997: 28). El objetivo general de dichos acuerdos era impedir el agotamiento de estas políticas de desarrollo económico y crear economías de escala a través del surgimiento de un mercado regional, pero manteniendo barreras a las importaciones extrarregionales. Por otro lado, la segunda generación de los procesos de integración regional en América Latina abarca una agenda política más extensa que:

va más allá de los acuerdos de libre comercio y de las uniones aduaneras e incluye temas tales como los regímenes de inversión, el comercio de servicios y una amplia variedad de cuestiones no-fronterizas que pueden afectar los intercambios transfronterizos... las políticas ambientales y laborales [también] se han vuelto parte de la nueva agenda regional (Kahler, 1997: 29).

Aunque la contemplación de estos nuevos temas no significa, necesariamente, la liberalización total, sino más bien poco profunda. De hecho, los AIR conllevan imperfecciones como el surgimiento de instituciones débiles las cuales no pueden garantizar el funcionamiento adecuado del mecanismo de integración; o bien, no existen las instituciones mínimas necesarias, o, si existen, sufren por la falta de recursos monetarios, técnicos y humanos o “carecen de relevancia respecto a los nuevos compromisos” (BID, 2002: 9).

Los diferentes regionalismos, en América Latina, pueden ser divididos, históricamente, en dos períodos: el primer período abarca desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial hasta la década de los años setenta; mientras que la segunda fase comprende las últimas dos décadas del siglo XX. En ambos períodos se pueden ubicar estos dos tipos de proyectos de integración regional, los cuales, a su vez, también pueden distinguirse por el ámbito espacial que cubren, es decir, los que son de índole continental y que, por tanto, toman en consideración a los Estados Unidos; así como los que son propiamente del subcontinente. En este trabajo se exploran únicamente los proyectos de integración económica de la primera fase, en las naciones latinoamericanas.

Desde la Posguerra a los años setenta: El regionalismo protector

El final de la Segunda Guerra Mundial fue la plataforma de lanzamiento para el orden internacional que se constituyó a partir de la dirección de los polos, es decir, los Estados Unidos y la Unión Soviética. Pero también, con la creación del sistema multilateral de las Naciones Unidas, las naciones latinoamericanas encontraron resquicios para incorporarse en el concierto mundial. América Latina se había caracterizado, durante los años veinte y treinta del siglo XX, por una actitud aislacionista, reforzada por políticas económicas y políticas de corte nacionalista, donde el Estado asumió un papel importante dentro del motor económico y donde se percibía la necesidad de salvaguardar la soberanía ante las amenazas externas. Sin embargo, Carmagnani explica que,

8 El regionalismo “abierto” como lo denomina la CEPAL (1994).

con la institucionalización del Sistema de Naciones Unidas, el nacionalismo se moderó y se pasó a nuevas formas de cooperación entre los Estados, ya que la reestructuración del sistema mundial, emergida después de la Segunda Guerra, permitió que los países latinoamericanos dejaran a un lado la percepción de la amenaza a su soberanía (2004: 281-282, 290). Esta tendencia de cooperación con otros Estados también se vio reflejada en las relaciones interamericanas, donde los Estados Unidos, para garantizar su seguridad hemisférica, realizaron alianzas con los gobiernos latinoamericanos. La política de buena voluntad de Roosevelt se conjuntó con una política de ayuda cultural y militar a América Latina⁹; de igual forma, el nacionalismo latinoamericano y el liberalismo estadounidense se compatibilizaron para dar forma a un área panamericana¹⁰. En este sentido, la institucionalización del proyecto regional político más contundente es la creación de la Organización de Estados Americanos (OEA) la cual, a pesar de su conformación, no logró diluir del todo las tensiones entre la potencia y los países latinoamericanos, quienes, más que estar interesados en la seguridad hemisférica, pretendían impulsar el crecimiento económico.

Esta atención, enfocada en la economía, llevó a los gobiernos de la región a proponer formas de “desarrollo hacia adentro”, las cuales privilegiaron, además del crecimiento económico, el incremento en los niveles de industrialización de los países, la activa participación del Estado en la economía y la creación de mecanismos de protección de los mercados internos (Estay, 1997: 106). El modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), implantado entre los años treinta y setenta del siglo XX en los países latinoamericanos (como en Argentina, Brasil y México), se caracterizó por la desvinculación entre la definición de las políticas públicas y económicas nacionales con respecto al resto del mundo. Después de la crisis de 1929, los países de la región sufrieron, a causa del deterioro en los términos de intercambio que provocaron una disminución en sus exportaciones, el incremento en los intereses de la deuda externa, el escepticismo en el sector privado y la desconfianza en la intervención estatal para lograr

el crecimiento económico (BID, 2002). El Estado comenzó a intervenir en las economías nacionales como una medida de estabilización temporal que terminó siendo de largo plazo y al servicio de los grupos vinculados con los mismos gobiernos y no para el bienestar nacional (Carmagnani, 2004). Esta intervención estatal se conjugó con las ideologías nacionalistas imperantes, durante la década de los años cuarenta, por lo que, para hacer frente a la crisis internacional y de posguerra, era necesario implementar medidas tales como el proteccionismo comercial y el apoyo al mercado interno, particularmente, al sector industrial, de infraestructuras y de servicios.

Es cierto que, de 1950 a 1973, el modelo de la ISI generó ventajas a los países latinoamericanos¹¹. Los más importantes son: el registro de 5.38% de la tasa promedio de crecimiento económico, en la región en su conjunto (Madison, en Urquidi, 2005: 141); un 6.8% de tasa de crecimiento de las exportaciones¹² y el incremento de la participación de las manufacturas en las exportaciones; de 3%, en 1950, a 9.9%, en 1970, y 14.4%, en 1973 (Con datos de la CEPAL, en Urquidi, 2005: 141). También existieron graves problemas¹³ que el modelo económico no pudo resolver y que, inclusive, dio origen a fallas estructurales que propiciaron un cambio en las políticas económicas para los años ochenta. Sin embargo, tales medidas fueron adoptadas con mayor énfasis entre 1950 y 1970, debido a la necesidad de aliviar las presiones sociales derivadas del crecimiento demográfico en la región¹⁴ y para permitir la participación en el bienestar nacional de los sectores medios y populares.

Si la base del modelo de la ISI fue el crecimiento industrial, éste no logró ser el motor, debido al tipo de políticas que el Estado implementó; más bien, se generó un crecimiento económico desequilibrado e incompetente tanto para absorber la demanda interna como para competir internacionalmente (Carmagnani, 2004: 320-321). Aunque la industrialización tuvo por objetivo lograr el crecimiento económico a partir de las necesidades del mercado interno, nunca tuvo una política que delineara los requerimientos demográficos (como

9 Recuérdese la firma del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca de 1947 y los diversos programas de asistencia militar aprobados en por el Congreso estadounidense a principios de los años cincuenta.

10 Por área panamericana se entiende la conformación del proyecto político de la OEA, en la cual participaron 21 países latinoamericanos más los Estados Unidos. Los países signatarios de la carta fueron: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

11 Urquidi (2005) señala que los países de la región consiguieron cierto grado de industrialización que de otra forma no hubieran podido conseguir, como los cambios industriales en muchos sectores tradicionales que se beneficiaron de la nueva tecnología; los cambios en la estructura de producción y empleo; el desarrollo de grupos y escuelas empresariales; la creación de la banca de desarrollo en países como Chile, Brasil, México y Venezuela que dio origen al financiamiento a mediano y largo plazo para diversas industrias (paraestatales, pequeñas industrias, industrias turísticas, etc.) y como intermediarios para obtener créditos del extranjero.

12 Se registraron picos de crecimiento para los casos de México con 9.9%, Chile 7.4% y Brasil 7.2% (Urquidi, 2005: 141).

13 Estos problemas estuvieron ligados con las estrategias de desarrollo de la región, las cuales no colocaron la atención suficiente en la productividad, la expansión del sector agrícola, el aumento del tamaño del mercado interno debido al incremento demográfico, ni la mejora en los ingresos relativos de los trabajadores rurales, por citar algunas de las problemáticas suscitadas (Urquidi, 2005).

14 Entre 1950 y 1970 el incremento de la población activa fue de 50.5 a 86.1 millones; y la tasa media anual fue de 2.6% entre 1950 y 1973 (Carmagnani, 2004: 324; Madison en Urquidi, 2005: 140).

el crecimiento de la fuerza de trabajo, el mejoramiento en el bienestar de las zonas rurales, los asentamientos irregulares en las ciudades, el problema de la vivienda y la aparición de sectores informales; muchos de estos problemas derivados de la migración del campo a las ciudades) ni tampoco un programa de industrialización coherente con la realidad nacional e internacional. Por el lado nacional, la producción industrial fue incapaz de cubrir la demanda interna¹⁵ y no se llevó a cabo el proceso de industrialización completo, en virtud de las medidas que se aplicaban, tales como el empleo de mano de obra poco calificada y la escasa innovación tecnológica¹⁶. Todo esto se reflejaba en la poca competitividad de los bienes latinoamericanos. Al final, los países latinoamericanos continuaron siendo altamente dependientes de dos o cuatro productos básicos que requerían poco procesamiento industrial (Urquidi; 2005: 140). Asimismo, gran parte de los costos de la industrialización fue absorbida por el sector agrícola que, pese a los intentos de reformas agrarias, continuó con graves problemas estructurales en su funcionamiento¹⁷. Como consecuencia, la actividad agrícola disminuyó notablemente y, en algunos países, se registraron déficit de alimentos¹⁸.

El problema que permite ligar la realidad nacional con la externa se encuentra en las políticas económicas que se implementaron. Debido a la necesidad de crear un motor industrial, los gobiernos actuaron de dos formas para fomentar esta actividad. Una fue a través de la creación de proyectos públicos y empresas paraestatales (mal concebidas en su mayoría) y por medio de políticas de protección arancelaria, no arancelaria, subsidios, incentivos fiscales¹⁹ y líneas de crédito para los empresarios nacionales y extranjeros que invertían en manufacturas o bienes que sustituyeran a los de importación. Estas medidas ocasionaron, a nivel interno,

crecientes déficit fiscales que, junto con la incapacidad para llevar a cabo reformas tributarias eficientes²⁰, condujeron a que los gobiernos recurrieran al endeudamiento continuo, como se muestra en la Tabla 1. Otras graves distorsiones provocadas por las políticas proteccionistas del modelo se reflejaron en la incongruencia entre los precios domésticos y los internacionales, la sobrevaluación de las monedas nacionales con respecto al dólar y el efecto inflacionario en las economías de la región²¹.

Tabla 1
Endeudamiento 1960-1980

Año	Deuda pública externa (sin contar la de origen privado)	Deuda externa total
1960	5.9 mil millones de dólares	6.6 mil millones de dólares*
1970	15.8 mil millones de dólares	32.5 mil millones de dólares
1980	130.4 mil millones de dólares	223 mil millones de dólares*

* Incluye la deuda pública y la deuda con garantía pública.

Fuente: Con datos del FMI y CEPAL en Urquidi, 2005: 257,325; Estay, 1996.

La facilidad para que los gobiernos latinoamericanos pudieran obtener el financiamiento para su modelo económico estuvo determinada, en gran medida, por la visión estadounidense de una “vinculación asociativa”, la cual utilizó di-

15 Las sociedades latinoamericanas, desde fines del siglo XIX, experimentaron un proceso de “redefinición de convivencia colectiva”, principalmente en los conglomerados urbanos con respecto a las preferencias e intereses de los ciudadanos. De ahí que comenzara a crecer la demanda de bienes de consumo duraderos y, por ello, los ciudadanos se convirtieran en consumidores de nuevos productos (Carmagnani, 2004: 351).

16 Aunque existieron desarrollos tecnológicos indirectos, el apoyo y fomento a la innovación tecnológica fue prácticamente nulo; se careció de políticas que apoyaran la ciencia y la tecnología y se terminó adquiriendo tecnología extranjera (Urquidi, 2005: 162-163).

17 Las medidas para modernizar el campo tuvieron como principal obstáculo el control de precios de los productos; los pequeños agricultores no encajaban en los esquemas de desarrollo agrícolas; se desatendió la agricultura tradicional y las condiciones políticas tradicionales, como el caciquismo, impedían las transformaciones necesarias (Carmagnani, 2004: 320-321; Urquidi, 2005: 195, 205, 207).

18 Esta crisis alimentaria se manifestó de manera fehaciente en los años setenta, como consecuencia del aumento en los precios del petróleo y de los granos, en especial el trigo. Brasil debió importar trigo y frijol; otro caso fue el argentino cuyo crecimiento demográfico era del 1.7% entre 1950-1970 y su producción agrícola creció en una tasa anual de 1.1% en 1970. México también padeció este problema porque si bien su crecimiento agrícola se mantuvo en una tasa anual de 6.5% hasta 1965, ésta disminuyó hasta 2.3% a finales de los años sesenta, mientras que su tasa de crecimiento anual se mantuvo en 3.2% en el periodo 1950-1970 (Carmagnani, 2004:356; Urquidi, 2005:323).

19 Como porcentaje del PIB, el déficit estatal en los países latinoamericanos fue de 4.8% a 6.3% entre 1950 y 1960, y de 6.3% a 8.5% entre 1960 y 1970, respectivamente (Carmagnani, 2004: 323).

20 Los sistemas tributarios eran ineficientes, inequitativos y con una base muy estrecha. Con relación al PIB, la carga impositiva permaneció baja en la mayor parte de los países de la región: entre 20.1% (Brasil) y 7.1% (Méjico) (Thorp, en Urquidi, 2005: 251).

21 Los precios de los bienes latinoamericanos eran controlados por los gobiernos y no reflejaban la realidad en el mercado mundial. Su efecto era más visible en los precios agrícolas que se controlaban para asegurar el abastecimiento de alimentos a los grupos sociales. La sobrevaluación de las monedas se tradujo en precios no competitivos internacionalmente, sobre todo en manufacturas, pero también en señales equívocas que hacían parecer que el endeudamiento con monedas extranjeras era barato. La inflación había estado reprimida debido al control de precios, el subsidio de servicios públicos y los ajustes salariales retrasados, la tasa media anual de inflación fue de 13% entre 1950 y 1960 (Carmagnani, 2004: 322-323; Urquidi, 2005: 240-241).

versos mecanismos, particularmente, el *Export-Import Bank*, *Eximbank*²², la Alianza para el Progreso²³, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), para otorgar créditos, ayuda financiera y ventajas económicas a cambio de una adhesión política en momentos de la Guerra Fría²⁴. De ahí que exista una divergencia entre las concepciones de ver las relaciones interamericanas por parte tanto de los Estados Unidos como por parte de los países latinoamericanos, ya que la potencia norteamericana se enfocaba más hacia una alianza político-estratégica, dentro del marco de la Guerra Fría, con la finalidad de extender la zona de influencia estadounidense a lo largo del continente americano; mientras que los países latinoamericanos sólo ponían énfasis en la colaboración económica, es decir, la primacía para obtener algún tipo de ayuda o financiamiento para conseguir el anhelado crecimiento económico. Pero, finalmente, los Estados Unidos apoyaron el financiamiento de la ISI latinoamericana en virtud del contexto mundial, a través de los mecanismos mencionados al inicio de este párrafo.

Si bien el periodo de posguerra se caracterizó por la presencia indirecta tanto de estadounidenses como de soviéticos en los conflictos de Grecia (1952-1959) o Corea (1950-1953), sin embargo, a fines de los años cincuenta e inicios de los sesenta, se consolidaron los monopolios de poder de cada superpotencia y tuvieron su clímax en la crisis de los misiles de Cuba (1962). En ese momento, el mundo entró en una época de distensión y relajamiento del bipolarismo, alentado por factores tales como la recuperación de Europa occidental y Japón; la celebración de acuerdos que prohíben experimentos nucleares (1963) y la no proliferación de armas (1968); la tendencia a crear organismos regionales caracterizados por tres niveles (las grandes potencias, los Estados medianos y los pequeños) y, principalmente, el proceso de descolonización. Éste último asumió una posición fundamental, en el contexto mundial, al otorgar no sólo la flexibilidad del sistema bipolar, sino al reivindicar la actuación de los pequeños Estados en el sistema internacional y la libertad de acción de sus respectivos gobiernos²⁵. Una de las acciones más importantes se presentó en el marco de la UNCTAD

en 1964 con la presentación de una plataforma que pugnaba por la ayuda para el desarrollo económico de los países más pobres. Del lado latinoamericano, entre 1960 y 1980, se fueron incrementando los acercamientos con los países de Europa occidental para contrarrestar el peso de las relaciones con los Estados Unidos y como estrategia para diversificar el comercio latinoamericano hacia la Comunidad Económica Europea. Esta alianza fue trascendente en los años setenta cuando Europa surgió como fuente de capitales hacia América Latina.

Dentro de este contexto regional-nacional e internacional, el optimismo puesto en la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) fue sobredimensionado²⁶, ya que el desarrollo económico siguió dependiendo de la explotación extensiva de recursos naturales y mano de obra poco calificada, lo que impedía la especialización de la fuerza de trabajo y una mejor calidad del sector productivo. Aunado a ello, las fuerzas de la economía mundial marchaban -dirigidas desde el Acuerdo General sobre Aranceles, Aduanas y Comercio (GATT)- hacia la liberalización del comercio, mientras que las economías latinoamericanas iban en sentido opuesto (Carmagnani, 2004: 322). Por ello, en 1959, la CEPAL planteó la estrategia de la integración regional para resolver el problema de la ISI (Guillén, 2001):

el enfoque tenía por objeto eliminar las barreras al comercio y a la inversión entre los países que comerciaban entre sí, mantener e incluso elevar la protección contra terceros países, extender la planificación y la intervención estatal a nivel regional, regular la Inversión Extranjera Directa [IED] y respaldar todo esto con una arquitectura institucional colectiva cuyo punto claro de referencia era el naciente proyecto de integración europea (BID, 2002: 36).

Asimismo, la posibilidad de una integración regional permitiría resolver los problemas derivados de los convenios bilaterales de comercio y de pagos entre los países del Cono Sur y América del Sur (Urquidi y Vega, 1991: 44)²⁷.

22 Este banco fue fundado por el gobierno de los Estados Unidos, en 1934, como una institución crediticia destinada a otorgar financiamiento a mediano y largo plazo, con bajas tasas de interés y la compra de bienes intermedios e insumos en los Estados Unidos por parte de los países de la región (Carmagnani, 2004).

23 La Alianza para el Progreso fue creada bajo la administración del presidente Kennedy con el objetivo de apoyar financiera y técnicamente a los gobiernos de América Latina e impulsar el desarrollo económico y social en temas como reforma agraria, reforma tributaria y programas sociales específicos en materia de educación y salud (Urquidi, 2005).

24 Durante la década de los años sesenta, la entrada de capital externo fue de 2200 millones de dólares (Urquidi, 2005: 263).

25 Para 1960, los países de África, Asia y América Latina conforman la mayoría en la Asamblea General de Naciones Unidas.

26 Ffrench-Davis, Muñoz y Palma (1997: 96) mencionan que las políticas de comercio y de industrialización fueron realizadas con controles burdos, confusos e ineficientes: "Surgieron una gran variedad de restricciones arancelarias y cuantitativas a la importación, múltiples tipos de cambio sumamente fluctuantes y diversos obstáculos administrativos a la exportación de productos básicos; estos controles no sólo eran muchas veces impredecibles y de una complejidad inútil, sino que también, en algunos casos, estaban sujetos a manipulaciones burocráticas".

27 Es necesario mencionar que los países de América Central también habían establecido durante los años cincuenta una red de acuerdos bilaterales comerciales: El Salvador-Nicaragua, El Salvador-Guatemala (1951), El Salvador-Costa Rica (1953), Guatemala-Costa Rica (1955), Guatemala-Honduras (1956) (Dada y Guerra, 1987: 48).

Los primeros acuerdos de integración económica en la región se caracterizaron por la amplia intervención del Estado y pretendían la eliminación de barreras comerciales intrarregionales con miras hacia el establecimiento de un arancel externo común. Sin embargo, las amplias expectativas y la imposibilidad de poder lograrlas, hicieron que, a finales de los años setenta, se optaran por acuerdos comerciales bilaterales de alcance parcial (Ffrench-Davis, Muñoz y Palma, 1997: 96). Estas primeras expectativas planteaban la creación de un mercado común²⁸ a largo plazo. Se proponía la creación de una zona preferencial, a diez años, con la reducción del nivel medio de los aranceles²⁹ y la supresión de restricciones arancelarias de acuerdo con un régimen de créditos y pagos (Lerman, 2002: 40), a través del empuje a la producción primaria e industrial con el propósito de alentar el intercambio recíproco. La propuesta de la CEPAL contempló la integración de economías con un diferente grado de desarrollo, por lo que existió una reducción diferenciada de los derechos arancelarios, clasificados por grupos de países y por productos. La reducción de estos derechos se aplicaría a las industrias que no existían o que eran nuevas, mientras que las existentes procederían con prudencia para evitar perturbaciones. Sin embargo, como se señaló en líneas anteriores, en los años setenta se comenzaron a observar las señales que obstaculizaron el proceso de integración; entre ellas: la tendencia al proteccionismo estatal inherente a la propia ISI, con lo que la liberalización regional fue muy limitada; la burocracia exagerada en las instituciones regionales; la inestabilidad macroeconómica (gran demanda de importaciones de bienes de capital e intermedios, no se generaron exportaciones de bienes finales, inestabilidad en los precios de los productos básicos y de flujos financieros); desequilibrios en las balanzas comerciales entre los países de la región; escasa infraestructura para el comercio regional y la presencia de gobiernos autoritarios que impedía el comercio y desarrollo de infraestructura, así como el escepticismo por parte del gobierno estadounidense (BID, 2002).

A continuación se describen tres de los principales mecanismos de integración económica que surgieron durante el primer periodo del regionalismo en América Latina.

28 El mercado común se refiere al espacio económico donde existe la liberalización del mercado de trabajo y de capitales, además de una política comercial y un arancel externo común.

29 En 1960 los aranceles nominales en América Latina eran del 200% en bienes de consumo, 100% en bienes de consumo durables, 40% para bienes semielaborados, 50% en materias primas y 50% en bienes de inversión (Carmagnani, 2004: 322).

30 El comercio intrarregional había descendido del 11%, en 1953-1955, a 6%, en 1961 (Ffrench-Davis, Muñoz y Palma, 1997: 127).

31 Existían productos que podían ser considerados como sensibles y dejados fuera de las listas nacionales. Con las cláusulas de salvaguardia, algún país, excepcionalmente, podía imponer restricciones a productos para defender ciertos sectores amenazados o para corregir la balanza de pagos (Guillén, 2001: 363).

Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)-Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)

El Tratado de Montevideo de 1960 dio origen a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) con el objetivo de incrementar el comercio intrarregional³⁰, pero también como una nueva forma de encontrar caminos de cooperación sin la presencia estadounidense. Los primeros países fundadores fueron Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay, en 1960. En ese mismo año se añadieron al Tratado Colombia y Ecuador; en 1966, hizo lo propio Venezuela y Bolivia, un año más tarde. El Tratado también representó la primera forma de regionalismo latinoamericano económico durante el siglo XX.

El acuerdo contemplaba la eliminación gradual (a 12 años) de aranceles y otras restricciones comerciales³¹, siempre dentro de las normas del GATT (en particular se consideraba una de las dos excepciones del artículo XXIV del Acuerdo). Economías como la boliviana, ecuatoriana y paraguaya eran apoyadas con el fin de impulsar y financiar determinadas actividades productivas; reducir sus tarifas en condiciones más favorables; corregir sus balanzas de pagos; proteger la producción industrial y la producción nacional de bienes incorporados a la liberalización comercial (Guillén, 2001: 363). Vacchino (1991) menciona tres argumentos que fortalecían la posición en torno al establecimiento de una Zona de Libre Comercio. El primero era que este mecanismo era viable dentro del esquema liberal apoyado, básicamente, por la constitución del Mercado Común Europeo y la Asociación Europea de Libre Comercio. El segundo elemento era que la zona de libre comercio permitía que cada país manejara su arancel y que transitara de un proteccionismo hacia un camino multilateral comercial. El último era que la constitución de una zona de libre comercio se adaptaba al papel secundario que tenía la integración en la estrategia de desarrollo económico de cada país.

No fueron muy amplios los logros alcanzados por la ALALC, ya que sólo el 10% de los ítems fue objeto de negociación, aunque fue significativo el crecimiento del comercio intrarregional como se observa en la Tabla 2.

Tabla 2
ALALC: Comercio intrarregional como porcentaje del total de exportaciones e importaciones

Rubro/Año	1961	1970	1980
Exportaciones	6.7 %	10.1 %	14 %
Importaciones	7.3 %	11.2 %	12.5 %

Fuente: Elaboración con base en datos de Guillén (2001).

Entre las principales fallas del Tratado se encontraban la ausencia de mecanismos para la creación de un arancel externo común; la incapacidad de lograr beneficios equitativos para todos los miembros; la falta de atención a la armonización de políticas económicas de los países y el empleo del Tratado únicamente como un mecanismo de revitalización de la ISI, aunque con ello el sector más beneficiado fue el sector manufacturero³² que permitió que algunos productores regionales accedieran a nuevos mercados y elevaran su capacidad productiva (Ffrench-Davis, Muñoz y Palma, 1997: 130-131; Guillén, 2001: 364). Ante estos problemas, se revisó el Tratado y surgió el Protocolo de Caracas, en 1969, que amplió el programa de liberalización y redujo las desgravaciones arancelarias anuales, aunque, realmente, nunca se llevó a la práctica. Sin embargo, los denominados Acuerdos Complementarios, contemplados dentro del Tratado, permitieron la liberalización del comercio entre dos o más países miembros en un grupo de artículos y el establecimiento de otros mecanismos específicos para fomentar el comercio recíproco. Los acuerdos permitían la participación de multinacionales que tenían filiales en los diversos países: "A partir de 1964 la mayor parte de la limitada liberalización que tuvo lugar se implantó mediante nuevos «acuerdos de complementación». Hacia 1970 se habían suscrito once acuerdos, todos relacionados con bienes manufactureros" (Ffrench-Davis, Muñoz y Palma, 1997: 130-131).

El proceso de negociaciones que debía llevar al cumplimiento de los objetivos contemplados en la ALALC se estancó durante los años setenta y los países miembros optaron por una reestructuración en 1978. El Tratado de 1960 no había conseguido la desgravación comercial, ni el desarrollo equita-

tivo para los países miembros; los acuerdos de complementación industrial no sirvieron como tales y sólo funcionaban como mecanismos de desgravación de aranceles, lo que llevó a que el acuerdo, en lugar de encaminarse hacia la conformación del mercado común, sólo se convirtiera en una zona de preferencias comerciales restringida para determinados productos. Lo más grave fue la heterogeneidad de los países de la región y la mala distribución de los beneficios generados por el comercio, a pesar de los diversos mecanismos creados para integrar a los países con menor desarrollo (Vacchino, 1991: 227-229)³³. La ALALC

se detuvo y empezó a ser dominada por el temor, la desconfianza, la desinformación, la incredulidad y la falta de seriedad. Se redujo casi a un centro de negociación para la aplicación de protecciones y de discusión de programas indefinidos, desprovistos de la instrumentación de trabajos técnicos, dentro de una secretaría prácticamente desactivada (Almeida, 1991:173).

Entonces, se constituyó la ALADI con la firma del Tratado de Montevideo, en 1980, y entre sus objetivos primordiales se contemplaba el establecimiento de un Mercado Común, sin plazo fijo ni mecanismos que aseguren su cumplimiento, a través de la creación de un área de preferencias económicas. A diferencia de la ALALC, ALADI permite el desarrollo de iniciativas bilaterales, plurilaterales o conjuntas como mecanismos de entendimiento entre los países miembros. Asimismo, dentro de la flexibilidad del Tratado³⁴ se encuentra la facilidad para llegar a acuerdos de tipo parcial entre dos o más países miembros que concuerden sobre alguna materia (Acuerdos de Alcance Regional), así como la Preferencia Arancelaria Regional y los Acuerdos Parciales³⁵ con otros países de América Latina no miembros de ALADI. De hecho, la CEPAL (1994) menciona que una de las fortalezas de este acuerdo es la negociación bilateral que ha permitido el incremento comercial. La estructura institucional se conforma por: el Consejo de Ministros (máximo órgano político), la Conferencia de Evaluación y Convergencia (se encarga del seguimiento en torno a la multilateralización, la aplicación de tratamientos y diferencias, los acuerdos de alcance regional y de preferencia arancelaria) y el Comité de Representantes (órgano político permanente).

32 El crecimiento de la participación de las manufacturas dentro del comercio fue importante (especialmente para Argentina, Brasil y México): del 11% del comercio regional, en 1960, a 46%, en 1980 (Ffrench-Davis, Muñoz y Palma, 1997: 131).

33 Un ejemplo de la ineficacia de los mecanismos creados fueron las listas de ventajas no extensivas que "fueron escasamente utilizadas a consecuencia de la incapacidad estructural de [las] economías [de los países de menor desarrollo económico relativo] para desarrollar actividades económicas destinadas a competir con las de otros países del área" (Vacchino, 1991: 228).

34 La flexibilidad implica el uso de los medios que cada país considere los adecuados para cumplir los objetivos del acuerdo, aunque se sigue respetando el principio de reciprocidad y la cláusula de la nación más favorecida.

35 Los Acuerdos Parciales son los Acuerdos de Complementación Económica (ACE) que se definen como los instrumentos o políticas comerciales que tienen como objetivo incrementar y profundizar las preferencias entre los países, para así contribuir a la dinámica del intercambio intrarregional (CEPAL, 1994: 16).

Durante los primeros años del surgimiento de este mecanismo de integración, los países miembros realizaron renegociaciones con respecto a lo pactado en la ALALC, de forma que se eliminaron concesiones que no tenían impacto en el intercambio comercial o causaban problemas³⁶. Posteriormente, se definieron los niveles de preferencia arancelaria regional y las pautas para la liberalización del comercio en los países de menor desarrollo relativo. Y, hasta 1985, se estableció la Ronda Regional de Negociaciones en la cual se comprometen todos los instrumentos de negociación comercial.

El comercio intrazonal creció, en el periodo de 1960 a 1981, de 7.7% al 13.7%, es decir, de 567.2 millones de dólares a 1264.1 millones de dólares, respectivamente, hasta que, en 1982, el deterioro de la balanza de pagos obligó a una devolución monetaria y a la imposición de barreras arancelarias a los productos importados. Como consecuencia, el intercambio se contraíó en 41.1% y, en 1983 y 1986, el comercio se estancó en 7 y 8 millones de dólares; fue hasta el año 1991 cuando se recuperó el nivel de 1981 (CEPAL, 1994:9-10).

Sin embargo, ALADI también ha tenido logros limitados como el funcionamiento del Sistema de Compensación de Pagos, el Régimen General de Origen y Normas Regionales de Salvaguardia. El primero funciona como una forma de cooperación multilateral entre los bancos centrales y comerciales de la región, de manera que el exportador es rembolsado por su banco comercial; a su vez, la banca comercial obtiene el reembolso del Banco Central del país exportador. Éste último asienta un crédito a su favor y un débito a cargo del Banco Central del país importador. Este Banco Central importador debe ser reembolsado por el banco comercial del importador. Y la última fase de este proceso consiste en el reembolso que realiza directamente este banco comercial al importador. El Régimen General de origen permitió señalar a las mercancías o bienes como originarias del país que las vende de acuerdo con criterios claramente establecidos en el Tratado de Montevideo de 1980. El régimen regional de salvaguardia fue suscrito bajo la Resolución 70 del Comité de representantes para suspender temporalmente la aplicación de disposiciones u obligaciones de manera que coadyuven al proceso de integración dentro del marco de ALADI; de esta forma se han podido desarrollar los diferentes Acuerdos de Alcance Regional (<http://www.aladi.org>).

Mercado Común Centroamericano (MCCA)

La región de América Central, desde su vida independiente, se encaminó hacia la integración al surgir como una federación política tendiente a armonizar las políticas económicas. Sin embargo, no fue sino hasta mediados del siglo XX cuando, a través del Comité de Cooperación Económica Centroamericana (1951), se procedió a la convergencia de los diversos acuerdos bilaterales que existían en la región³⁷, y se estableció el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica, en 1958, y el Tratado de Asociación Económica de 1960. El primero fue suscrito por las cinco repúblicas centroamericanas (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) y preveía el establecimiento de una unión aduanera que contemplara la libertad de tránsito y el trato nacional para personas, inversiones y mercancías, aunque no contenía los elementos para la liberalización del comercio. A través de este acuerdo se implementó el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración que debía coordinar la política industrial de las naciones. El segundo mecanismo fue suscrito únicamente entre Guatemala, El Salvador y Honduras y establecía el libre comercio de inmediato con miras hacia la conformación de un mercado común y una unión aduanera en el breve lapso de cinco años. La diferencia entre ambos acuerdos residía en que el primero ponía atención en el crecimiento equilibrado de los países, a través de la coordinación industrial, antes de conseguir el crecimiento regional. Mientras que el segundo mecanismo no centraba su atención en estos objetivos, sino en el libre comercio (Lerman, 2002). Sin embargo, la complejidad y velocidad del segundo instrumento y la necesidad de completar ambas herramientas para integrar a los cinco países fue el impulso que dio origen al Tratado General de Integración Económica Centroamericana, suscrito en 1960, sólo unos meses después del Tratado de Asociación Económica (Dada y Guerra, 1987; Gazol, 2005).

El Tratado General fue suscrito, originalmente, por Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. Costa Rica se adhirió en 1962. En el acuerdo se establecía la constitución de un mercado común en un lapso de cinco años y la previsión de una unión aduanera sin un plazo determinado. Aunque se otorgó el libre comercio para los productos originarios y se establecieron mecanismos de liberalización de comercio, también se exclu-

36 Salgado (1991: 198) menciona que el impacto de las renegociaciones a las listas nacionales, derivadas de la ALALC, únicamente afectaron al 3 ó 4% del comercio intrazonal.

37 Véase la referencia 25 de este trabajo.

yeron del intercambio ciertos productos que estuvieran regulados por convenios internacionales o que se mantuvieran bajo el monopolio estatal (café, alcohol, azúcar de caña, algodón). De acuerdo con Pérez y Zapata (2001), las bases que sostenían el Tratado General se encontraban en la instauración de un arancel común, la creación de una zona de libre comercio, el régimen uniforme de incentivos fiscales al desarrollo industrial y la creación del Banco Centroamericano de Integración Económica.

De manera similar a los demás mecanismos de integración latinoamericana, la estrategia de desarrollo económico resaltaba como objetivo primordial; por ello, el establecimiento del arancel externo, además de ser una herramienta recaudatoria que debería repartir los beneficios equitativamente, pretendía estimular la ISI. Asimismo, junto con el Régimen Industrial, se creó el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales de Desarrollo Industrial que buscaba la ampliación de las industrias de manufactura, la consecución de economías de escala y, con ello, el desarrollo económico de la región (Gazol, 2005; Ffrench-Davis, Muñoz y Palma, 1997).

A mediano plazo, el MCCA avanzó por medio de la creación de todo un marco institucional para su funcionamiento: el Consejo Económico (máximo órgano que se encargaba de coordinar y dirigir la política económica del proceso de integración), el Consejo Ejecutivo³⁸ (órgano político que vigilaba el cumplimiento del Tratado y que funcionaba como foro para la solución de conflictos) y la Secretaría permanente (con sede en Guatemala). Estas instituciones fueron complementadas con la creación de diversos organismos, mencionados en el párrafo anterior, así como el Banco Centroamericano de Integración Económica (creado en 1960 con el apoyo estadounidense para el funcionamiento y promoción del crecimiento económico regional), el Consejo Monetario Centroamericano (creado en 1964 con el objetivo de coordinar y armonizar las políticas monetarias, cambiarias y crediticias, así como sentar las bases para la posible unión monetaria)³⁹ y la Cámara Centroamericana de Compensación (creada en 1962 para liquidar las operaciones comerciales).

En las primeras dos décadas de la creación del MCCA existió un crecimiento industrial que se reflejó en la aumento del comercio intrarregional: de 7.5% a 25%, es decir, de 31 millo-

nes de dólares a 287 millones de dólares, de 1960 a 1970, respectivamente. En el año 1980 el registro del comercio fue de 1100 millones de dólares, donde el 90% de este comercio estaba representado por las manufacturas⁴⁰. También se registró el incremento del peso relativo de las importaciones: de 7% a 26% en 1960 a 1970. El crecimiento económico fue del 5%, en promedio anual, y el coeficiente de participación del comercio en el PIB fue de 15%, en 1960, a 18%, en 1970 (CEPAL, 1994: 62; Pérez y Zapata, 2001: 14; Rosenthal, 1991: 262).

Sin embargo, pese a todo esta infraestructura institucional, algunos de los mecanismos no funcionaron plenamente para lograr la consolidación del proceso de integración regional, el crecimiento constante del comercio intrarregional y el crecimiento económico de las naciones; ejemplo de ello fue el Régimen Industrial que pretendía que cierta parte de la producción industrial circulara libremente, protegida a través de la instauración del arancel externo común, AEC. Y aunque se estableció un elevado porcentaje de producción manufacturera –como consecuencia de la protección industrial– nunca se llegó a la producción de bienes de intermedios o de capital, sino que la producción era de bienes de consumo a partir de componentes importados y carentes de competitividad. La estrechez del mercado interno y la ausencia de una política común en materia de inversiones también agravaban la situación económica. Otro factor relevante era la constitución social de los países, ya que la existencia de oligarquías locales constituía un gran obstáculo al inclinarse éstas sólo a sus propios intereses (CEPAL, 1994: 61–62; Tamames en Gazol, 2005: 260).

Las fluctuaciones en los precios de las exportaciones tradicionales afectaron el comercio entre los miembros, a pesar del reconocimiento de las diferencias entre los miembros, las cuales, más bien se tradujeron en una disparidad respecto a los costos y beneficios recibidos por el proceso de integración⁴¹. El primer elemento que afectó al MCCA fue el conflicto entre Honduras y El Salvador en 1969⁴², el cual tuvo como consecuencia la interrupción bilateral del comercio y, posteriormente, el retiro de Honduras de este mecanismo, hasta 1983. Por otro lado, Costa Rica introdujo modificaciones cambiarias, en 1971 y 1972, que crearon tensiones entre los demás socios. Aunado a ello, la crisis energética de la década de los años setenta y los conflictos políticos derivados de la insurrección en

38 El Consejo Ejecutivo asumió las funciones de los órganos creados por los anteriores tratados, tales como la Comisión Centroamericana de Comercio y la Comisión Centroamericana de Integración Industrial (Dada y Guerra, 1987).

39 Asimismo, a través de éste se creó el Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria para apoyar las balanzas de pagos de los países miembros (CEPAL, 1994).

40 De hecho, el coeficiente de industrialización de la región transitó de 12.5%, en 1960, a casi el 16%, en 1970, y al 17%, una década después (Con datos de la CEPAL en Rosenthal, 1991: 242).

41 No obstante, Rosenthal (1991) apunta que este mecanismo de integración logró –después del periodo de posguerra más que ningún otro instrumento– la modernización y la diversificación de las economías.

42 Este conflicto se suscitó debido a la indefinición entre las fronteras entre ambos países y como consecuencia de la densidad demográfica imperante en El Salvador que provocaba la emigración y asentamiento de campesinos salvadoreños en el territorio vecino.

Nicaragua para derrocar a Somoza, así como las guerrillas en El Salvador y Guatemala también provocaron serias distorsiones macroeconómicas que se muestran en la Tabla 3.

Tabla 3
Los desequilibrios macroeconómicos
en Centroamérica (porcentajes)

	1970–1973	1974–1977
Producto Interno Bruto	5.2	5.7
Tasa de inflación	5.1	14.2
Cuenta corriente como proporción del PIB	2.3	5.6
Déficit fiscal como proporción del PIB	1.7	2.7
Deuda externa como proporción del PIB	38.7	59.8

Fuente: Con datos de la CEPAL en Pérez y Zapata, 2001: 16.

Como se ha mencionado, no obstante el énfasis por lograr el crecimiento a partir del desarrollo industrial, las economías centroamericanas continuaron con su dependencia respecto a la evolución del comercio mundial, por lo que el deterioro en los términos de intercambio, particularmente durante los años 1978 y 1979, provocaron serios déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, a lo que siguieron una fuga de capitales, la escasez de divisas y el incremento de la deuda. Los países se vieron en la necesidad de tomar medidas contrarias al proceso de integración –tales como el abandono en la fijación de tipos de cambio– y la Cámara de Compensación se vio afectada en sus funciones por la escasez de recursos y, en principio, sólo pudo financiar los saldos deudores (Pérez y Zapata, 2001; Rosenthal, 1991).

Pacto Andino (PA)

Los intentos por crear una confederación andina en el siglo XIX habían fracasado; de hecho, en lugar de establecer lazos de amistad, algunos países habían protagonizado enfrentamientos⁴³. Tampoco a principios del siglo XX compartían regímenes políticos similares; por ejemplo, Chile y Colombia eran más parlamentarios, Venezuela experimentó dictaduras, y en Bolivia y Ecuador eran frecuentes los regímenes militares. Fue hasta la conformación de la ALALC cuando surgieron los primeros esfuerzos integradores en esta región del continente, pero como consecuencia de la absorción de beneficios por parte de Argentina, Brasil y México; en 1966, Colombia, Chile,

Ecuador, Perú y Venezuela plantearon la formación de un bloque subregional dentro del marco de integración latinoamericana con el propósito de acelerar su proceso de integración a través de lo que se conoció como la Declaración de Bogotá. Sin embargo, para lograr la posible constitución de este nuevo bloque era necesario la compatibilización dentro de lo establecido en la ALALC, acuerdo que se logró, en 1967, en la Declaración de los Presidentes de América en Punta del Este, Uruguay, donde se permitió concertar acuerdos subregionales de carácter transitorio (Lerman, 2002). De esta forma, surgió la posibilidad de suscribir el Acuerdo de Cartagena (1969) entre Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, al que se unió Venezuela, en 1973.

El PA pretendió ser un proceso más dinámico y fuerte que agrupó a un conjunto de países con grados de desarrollo más homogéneos y economías complementarias. La idea era que los países medianos y pequeños de la región pudieran, verdaderamente, beneficiarse y acelerar el proceso de integración, a través de la asignación de industrias y el establecimiento de un mercado común, o mejor dicho, de una unión aduanera que permitiera aprovechar las ventajas de localización y escala (König, 1999; Urquidi, 2005). Después de la experiencia de la ALALC se incorporaron arreglos institucionales al Acuerdo, tales como la preparación de un programa de liberalización comercial⁴⁴, que incluía el establecimiento gradual de un AEC; el diseño de un sistema para distribuir equitativamente los beneficios –en particular para los menos desarrollados, es decir, Bolivia y Ecuador– y la armonización de las políticas económicas, particularmente las normas en torno a la inversión extranjera directa (Ffrench-Davis, Muñoz y Palma, 1997).

Al igual que en los anteriores proyectos de integración regional, el PA mantuvo en segundo plano al intercambio comercial y se concentró en las herramientas para el crecimiento económico. Estas herramientas se basaron en la creación de una política industrial común, donde el Estado debió ser un actor fundamental no sólo para la planeación industrial, sino también para la coordinación de las políticas económicas que llevaron a la creación del régimen común sobre tratamiento de capitales extranjeros (1971) y el régimen de empresas multinacionales (1971), así como a la definición de los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial⁴⁵ (Gazol, 2005).

Para su funcionamiento, el Acuerdo previó la creación de una Comisión (órgano supremo), la Junta de Acuerdo (órgano

43 Como la Guerra del Pacífico en 1879–1883 entre Chile, Perú y Bolivia, y diversos conflictos limítrofes entre Perú vs. Bolivia y Chile, Ecuador vs. Perú, Colombia vs. Venezuela.

44 El programa de liberalización estaba constituido por tres mecanismos: listas nacionales, listas comunes y listas especiales (Lerman, 2002).

45 Bajo estos programas “la producción de bienes seleccionados fue asignada a los países miembros junto con la garantía de que el mercado regional quedaría libre de las restricciones internas a la importación y que sería protegida por un arancel común sobre las importaciones extrarregionales” (Ffrench-Davis, Muñoz y Palma, 1997: 133–134). Finalmente, se aprobaron sólo los planes para las industrias metalmecánica, petroquímica y automovilística.

diseñado para la planeación y ejecución del acuerdo; además, para vigilar y evaluar el proceso de integración), el Tribunal Andino de Justicia (creado, en 1979, como órgano jurisdiccional), el Parlamento Andino (que representaba a los congresos nacionales) y la Secretaría General con sede en Lima. Como instrumentos auxiliares se crearon el Comité Asesor, Económico y Social, y el Comité Consultivo. Además se establecieron instituciones con funciones especiales tales como la Corporación Andina de Fomento (creada en 1968, con sede en Caracas y que funcionaba como una especie de banca de desarrollo para financiar los proyectos de inversión subregional) y el Fondo Andino de Reservas (creado en 1976 con sede en Bogotá y que pretendía armonizar las políticas cambiarias de los países miembros).

Los avances conseguidos por este bloque se reflejaron en el incremento del comercio intrarregional de 100 millones de dólares, en 1969, a 1.2 mil millones de dólares registrados en 1981. Aunque el comercio intrazonal no pasó del 4.5% del total (Gazol, 2005: 304, König, 1999). El mayor auge comercial se registró durante los años setenta cuando las exportaciones de manufacturas crecieron a una tasa real anual del 24%, mientras que las exportaciones de bienes manufacturados a países extrarregionales crecieron a una tasa del 14%. Sin embargo, las ambiciosas expectativas, colocadas en los programas sectoriales, no se consiguieron, debido a que la disponibilidad de recursos externos para el financiamiento, a bajo costo, estimuló la revaluación del tipo de cambio y debilitó la producción local de los bienes comerciables, a nivel internacional, los cuales formaban parte de la ISI. (Ffrench-Davis, Muñoz y Palma, 1997: 134). Tampoco se cumplieron los arreglos sobre el capital extranjero y –debido a la Decisión 24 que estableció regulaciones estrictas y uniformes para el trato a la IED en los mercados subregionales– uno de los miembros más importantes, Chile, optó por su separación, en 1976, al iniciar una política de apertura económica diferente a la emprendida por los miembros del PA.

En realidad, la compleja planeación del desarrollo industrial, aunada la crisis de los años ochenta, detuvo el proceso de integración subregional, a pesar de la infraestructura administrativa, que no pudo conseguir la realización de los objetivos debido a las diferencias económicas y políticas que se ensancharon entre los miembros. Ello se reflejaba en el incumplimiento del calendario sobre el desarme arancelario; más bien, en el incremento de los aranceles y la consecuente caída del comercio intrarregional.

CONCLUSIONES

Este trabajo ha pretendido, en primera instancia, exponer un enfoque teórico para el estudio de la regionalización y su correlato en los procesos de integración regional o regionalismo. La percepción de la regionalización, como proceso complementario a la globalización, implica el análisis de patrones históricos y la adaptación de las regiones como ejes que conducen la organización y regulación de diversos procesos económicos y políticos. En el caso de América Latina, la segmentación de lo que se conoce como el Primer Regionalismo es útil para el investigador social que tiene por objetivo el estudio de los actuales bloques económicos regionales, ya que sin el repaso de los primeros acuerdos de integración regional no se puede comprender el Nuevo Regionalismo.

Asimismo, la caracterización de los diferentes acuerdos de integración económica regional, en América Latina (ALALC-ALADI, MCCA, PA), no puede ser entendida si no se analiza tanto el contexto mundial, como las estrategias de crecimiento económico regional las cuales implementaron y rodearon la conformación de dichos bloques regionales. El modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones, implementado desde los años treinta en los países latinoamericanos, si bien consiguió beneficios importantes a partir de la segunda mitad del XX hasta los años setenta, tampoco fue la gran panacea que esperaban estas naciones; mucho menos consiguió el desarrollo económico estable y continuo que añoraban las economías de América Latina. En la segunda parte de este artículo se han desarrollado las principales políticas de desarrollo económico que eran el sustento del modelo económico ISI, las cuales develan la incongruencia entre la realidad nacional y la externa. Las políticas estatales de crecimiento industrial, por un lado, no lograron cubrir las necesidades del mercado interno (acordes al aumento demográfico, el incremento de la fuerza de trabajo, la protección social a las comunidades rurales y los problemas urbanos derivados del crecimiento poblacional, etc.), ya que fueron delineadas sin un programa de industrialización coherente y completo. La participación estatal, que debía ser una estrategia de corto plazo y que acabó siendo permanente y afín sólo a ciertos grupos, distorsionó la política industrial por medio de la creación de enormes e incompetentes paraestatales y de como una sobreprotección empresarial (a través de subsidios, incentivos fiscales y protección arancelaria y no arancelaria).

La percepción de que el modelo económico estaba perdiendo dinamismo, pero que podría seguir funcionando bajo las mismas condiciones, llevó al planteamiento de una estrategia regional, totalmente cerrada y contraria a la liberalización comercial que se estaba fundando en el marco del GATT. Sin embargo, es justo decir que no sólo América Latina planteó este tipo de acuerdos, sino que fueron propios de la época en diferentes partes del mundo. En un primer momento la idea de crear un mercado regional latinoamericano estuvo alentada por los 11 países de la ALALC, no obstante, las inequidades en la distribución de los beneficios y la rigidez con la cual se formó dicho acuerdo, abrieron la puerta para la suscripción de acuerdos subregionales.

Es cierto que, tanto el MCCA como el PA, entraron en un desequilibrio profundo con la crisis del endeudamiento de los años ochenta, principalmente por las fallas estructurales del modelo económico y por la dependencia del mercado externo. Sin embargo, los logros conseguidos por ambos acuerdos también deben ser señalados. En particular, es importante

destacar la institucionalidad con la cual se creó el mercado centroamericano y el enfoque por abarcar no sólo el rubro comercial dentro del marco integrador. La similitud entre las economías centroamericanas tampoco fue obstáculo para que se lograra un cierto porcentaje de producción manufacturera aunque, lamentablemente, ésta no avanzó hacia bienes intermedios y mucho menos finales. Por su parte, los países andinos entraron en un esquema subregional bajo la idea de avanzar rápidamente hacia la integración y el mejoramiento en la distribución de los beneficios a partir de la visión de agrupar economías más homogéneas y complementarias. La integración andina también se caracterizó por la diversidad de las instituciones creadas no sólo bajo el objetivo comercial. De hecho, este propósito también pasó a un segundo plano, al igual que en los otros esquemas de integración regional, ya que la meta andina fue el crecimiento económico precedido por la estrategia industrial. Sin embargo, la planeación industrial fue tan compleja que obstaculizó todo el proceso de integración subregional.



Referencias bibliográficas

- ALADI, Asociación Latinoamericana de Integración (2007). Portal electrónico. Consultado el 30 junio de 2007. Disponible en <http://www.aladi.org>
- Almeida, R. (1991). "Reflexión acerca de la integración latinoamericana". En Urquidi, V. y Vega C., G. (Comps.) *Unas y otras integraciones*. Lecturas de Trimestre Económico. México: El Colegio de México, FCE.
- BID, Banco Interamericano de Desarrollo. (2002). *Más allá de las fronteras. El Nuevo Regionalismo en América Latina*. Washington: BID.
- Carmagnani, M. (2004). *El otro Occidente. América Latina desde la invasión europea hasta la globalización*. México: Fideicomiso Historia de las Américas, El Colegio de México, FCE.
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina. (1994). *Desarrollo reciente de los procesos de integración en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL, LC/R.1381.
- (1994b). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: CEPAL, LC/G.1801.
- Dada Hirezi, H. y Guerra Borges, A. (1987). *La institucionalidad del Mercado Común Centroamericano: su conformación originaria y su evolución*. Buenos Aires: Instituto para la Integración de América Latina, BID.
- Estay, R. J. (1996). *Pasado y presente de la deuda externa de América Latina*. Anexo Cuadro VI. México: BUAP-UNAM.
- (1997). "Pasado y presente de la integración económica latinoamericana". En Preciado, J. y Rocha, A. (Comps.) *América Latina: Realidad, virtualidad y utopía de la integración*. México: Universidad de Guadalajara.
- Ffrench-Davis, R., Muñoz, O. y Palma, J.G. (1997). "Las economías latinoamericanas, 1950-1990". En Bethell, L. (Ed.). *Historia de América Latina*. Tomo 11. Barcelona: Cambridge University Press, Crítica.
- Gazol S., A. (2005). *Bloques Económicos*. México: Facultad de Economía, UNAM.
- Guillén R., H. (2001). "De la integración cepalina a la neoliberal en América Latina". *Comercio Exterior*. 51 (5). Disponible en http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/sp/index_rev.jsp
- Held, D. y McGrew, A. (2003). *Globalización/Antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial*. Barcelona: Paidós.
- Hettne, B. (1997). "The Double Movement: global market versus regionalism". En Cox, R. W. (Ed.). *The New Realism: Perspectives on multilateralism and World Order*. Great Britain: United Nations University Press.
- Hurrell, A. (1996). "Regionalismo en las Américas". En Lowenthal, A. F. y Treverton, G. F. (Comps.). *América Latina en un nuevo mundo*. México: FCE.
- Kacowicz, A. (1998). "Regionalization, Globalization, and Nationalism: Convergent, Divergent, or Overlapping?". En *Working Paper #262*. The Hellen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame.
- Kahler, M. (1997). "El nuevo regionalismo y sus instituciones". En Bouzas, R. (Comp.) *Regionalismo e integración económica. Instituciones y procesos comparados*. Buenos Aires: Nuevo hacer Grupo Editor Latinoamericano.
- König, H. J. (1999). "¿A dónde van los países andinos?". En Buve, R. y Wiesebron, M. (Comp.). *Proceso de integración en América Latina: Perspectivas y experiencias latinoamericanas y europeas*. México: CEDLA, Universidad Iberoamericana.
- Lerman, A. (2002). *Multilateralismo y Regionalismo en América Latina*. México: Miguel Ángel Porrúa, UAM.
- Mittelman, J. (1996). "Rethinking the "New Regionalism" in the Context of Globalization". *Global Governance*, 2 (2): 189 – 213.
- Page, S. (2000). *Regionalism among developing countries*. London: Overseas Development Institute.
- Pérez, E. y Zapata, R. (2001). *Pasado, presente y futuro del proceso de integración centroamericana*. México: CEPAL, Naciones Unidas.
- Pipitone, U. (1996). "Los nuevos sujetos regionales: raíces históricas y reordenamiento mundial". En Borja, A. et al., *Regionalismo y poder en América: los límites del neorealismo*. México: CIDE, Miguel Ángel Porrúa.
- Rosenau, J. (1990). *Turbulence in World Politics. A Theory of change and continuity*. New Jersey: Princeton University Press.
- Rosenthal, G. (1991). "Centroamérica: La crisis política y su efecto en el proceso de integración económica". En Urquidi, V. y Vega C., G. (Comps.). *Unas y otras integraciones*. Lecturas de Trimestre Económico. México: El Colegio de México, FCE.
- Rouquié, A. y Suffern, S. (1997). "Los militares en la política latinoamericana desde 1930". En Bethell, L. (Ed.). *Historia de América Latina*. Tomo 12. Barcelona: Cambridge University Press, Crítica.
- Ruggie, J. G. (Ed.) (1993). *Multilateralism Matters. The Theory and Praxis of an Institutional Form*. New York: Columbia University Press.
- Salgado, G. (1991). "La crisis de la integración". En Urquidi, V. y Vega C., G. (Comps.). *Unas y otras integraciones*. Lecturas de Trimestre Económico. México: El Colegio de México, FCE.
- Shiff, M. y Winters, L.A. (2003). *Regional Integration and Development*. Washington: Oxford University Press, World Bank.
- Urquidi, V. (2005). *Otro siglo perdido. Las políticas de desarrollo en América Latina (1930-1950)*. México: Colegio de México, FCE.

- Urquidi, V. y Vega C., G. (Comps.). (1991). *Unas y otras integraciones*. Lecturas de Trimestre Económico. México: El Colegio de México, FCE.
- Vacchino, J. M. (1991). ALALC-ALADI: "Experiencias y perspectivas". En Urquidi, V. y Vega C., G. (Comps.). *Unas y otras integraciones*. Lecturas de Trimestre Económico. México: El Colegio de México, FCE.
- Van Young, E. (1991). "Haciendo historia regional. Consideraciones teóricas y metodológicas". En Pérez H. Pedro. (Comp.). *Región e Historia en México (1700-1850), Métodos de análisis regional*. México: Instituto Mora, UAM.