

*Jorge Campbell\**

---

---

## La integración latinoamericana: ¿A quién le interesa?

**SUMARIO:** I. Introducción. II. ¿A quién le interesa la integración? III. Vale la pena intentarlo. IV. Bibliografía.

### I. Introducción

Latinoamérica existe. Es probable que esta frase, casi como dogma, no sea discutible, aunque, si se intenta profundizar, indagando sobre su significado, ya empezarán las primeras divergencias, inclusive en cuanto que países la componen o no. Y no solo estoy mencionando la inclusión de Cuba o no, de acuerdo a cierta comodidad política en el listado.

Los matices, profundizaciones y hasta claras divergencias, aparecerán cuando se indague sobre cuál es el sentido de esa existencia, y mucho más aún, cuál es el camino que deberíamos recorrer para alcanzar estados de mayor bienestar y felicidad. Suponiendo, claro está, que este sea algún tipo de interés aceptado y consensuado.

La segunda creencia que sigue a ésta, quizás con igual grado de aceptación, pero claramente más “liviana”, es que ese camino a la “felicidad” es la integración, nuevamente acá, y con mayor grado de evidencia, los consensos desaparecerían al indagar sobre el sentido y contenido de esa integración. Mucha más perplejidad aparecería sobre cuáles son los fundamentos de esa certeza de la integración como “vía reggia” a la felicidad.

Hay conceptos, y la integración claramente es uno de ellos, que al mencionarlos producen consenso y expectativa. Pero aun entendiendo la potencia del lenguaje para dar entidad, su sola pronunciación no alcanza, aunque esa enunciación se haga en diversos tonos y cada vez más fuerte. Una cierta correspondencia, transformadora deberá darse entre la palabra - lenguaje - que la menciona y la realidad que la configura.

Si el grado de exigencia a los discursos, fuera más tolerante, probablemente el consenso siguiente sería sobre las ventajas de la regionalización. Regionalización, ésta, como una cierta definición más “técnica” del proceso de integración, algo como un cierto “*como*” de la integración.

Si no nos distraemos en las precisiones, y seguimos adelante en el discurso, entonces desde aquí es mucho más sencillo deslizarse en interminables papers,

\* Ex Secretario de Relaciones Económicas Internacionales de la Cancillería Argentina.

que darán espacio a quizás lo que será un nuevo consenso, la “regionalización pos liberal”, como un cuerpo de estudios y aserciones de las consecuencias de la crisis financiera o la globalización, o ambas, sobre nuestra “querida” Latinoamérica, que ahora debe empezar a construir una nueva “lógica” de la integración sobre este nuevo y “sorpresivo” escenario.

Lo que en la década pasada fue un cierto consenso entre los “relatores” de la integración, alrededor de la “regionalización abierta” como un gambito intelectual para combinar la supuesta vocación política de la integración, con los criterios vigentes de mayor “liberalismo” económico en la definición de políticas internas. Ahora, con más comodidad, se empieza a consensuar sobre la “regionalización posliberal”.

Lo que este largo y hasta confuso párrafo intenta señalar, es que la *inflación* de palabras sobre la integración, transformada en discursos y papers, poco ha contribuido a que realmente en el campo de las decisiones políticas se haya manifestado.

## II. ¿A quién le interesa la integración?

¿Es la integración una idea “fuerza” que de alguna manera convoque o excite a los que toman decisiones en nuestros países? ¿Es una idea política suficientemente consolidada, que esté presente en las agendas de las distintas plataformas políticas? o más aún, tiene sentido hablar de integración “entre países” de Latinoamérica, cuando en el seno de estos países, lo más destacado ¿es la “desintegración” de sus sociedades? Desintegración en cuanto a fragmentación de sueños y posibilidades... ¿Cuál es el contrato social aún vigente que hace que estos países sigan siéndolo? ¿Y cuál sería entonces, el contrato social básico para que la integración sea parte de esa agenda “fuerte”?

En el 2003, ante una convocatoria similar de la Universidad, Marcos Kaplan, advertía con acierto, sobre la ligereza intelectual en dar por “finalizado” el rol de los Estados-Nación, en el nuevo contexto de globalización.

Pero no es a ese riesgo a que se refiere el párrafo anterior, sino a la incapacidad de nuestras sociedades latinoamericanas, aunque en diferente grado, de dar respuestas solidas y sostenibles en el tiempo, a nuestras necesidades básicas, al punto de darle sentido a la pregunta de cuál es la solidez de nuestros contratos sociales que nos constituyen como países. Dicho de otra manera, es improbable que el discurso de la integración se convierta en política transformadora, en países “desintegrados” en sí mismos.

Es cierto que, como señala Carlos Escudé, somos la comunidad lingüística “más extensa” del planeta, con los 10.777 kilómetros entre Tijuana y Ushuaia. Y que el lenguaje común, permite hablar de una cierta identidad hispanoamericana. Siendo ésta una condición excelente como “punto de partida” de una mirada integradora. Pero lejos está de ser una condición suficiente, e inclusive ni siquiera necesaria.

De hecho, el proceso mas exitoso de integración política económica, la UE, tiene su fortaleza en condiciones de partida exactamente contrarias: infinidad de lenguas, por lo tanto culturas, con historias de desencuentros y guerras con millones de muertos. Lo que, más allá de lo trágico o particular de la historia, tampoco - por suerte - se transforma en condición ni necesaria ni suficiente.

No existe un "manual" de la integración, ni manual alguno que inclusive indique o sugiera que la integración sea necesaria, o implique un estado superior del desarrollo de nuestras sociedades. La organización social en formato de países, o estados-nación, no tiene siquiera 200 años, y no hay razón "técnica" que les garantice muchos años más. Ni tampoco razón que indique el sentido contrario, como advertía Kaplan.

En esta línea de pensamiento la integración debería ser, un instrumento - político y estratégico, pero instrumento al fin - que de alguna manera contribuya a mejorar las opciones estratégicas que nuestros países tiene para enfrentar los nuevos paradigmas en la dirección de mejorar el grado de satisfacción y felicidad de nuestras sociedades.

Tomando prestado el concepto de la física cuántica, la integración es una "fuerza débil", que es la que permite aumentar los "grados de interdependencia" entre nuestras sociedades, ampliando el espacio de nuestras posibilidades. Aumentar el "grado de interdependencia", es probablemente, según mi punto de vista, la *prueba acida* de las diferentes estrategias e instrumentos que se recorran en cualquier proceso de integración.

Esto lleva implícito un concepto, que, depende de cómo se "redacte", puede ser revulsivo para un "discurso político correcto": no es la *independencia lo que nos hará libres*, desarrollados y "felices", sino un mayor grado de *interdependencia*. A mayor interdependencia, mayores opciones estratégicas de alcanzar estadios superiores de satisfacción.

Perder grados de libertad, para aumentar la interdependencia, para ampliar las opciones estratégicas que posibiliten el crecimiento y la felicidad. Algo así como, aumentar la "entropía" del sistema, para hacer un salto *cuántico* en nuestro bienestar.

En una región, donde la lucha contra la dependencia, ha sido parte irremplazable del discurso progresista, alcanzando la altura "moral" de la bandera nacional o la propia identidad nacional, es probable que sea inadecuado "políticamente" destacar que el *objetivo central* de cualquier proceso de integración, independiente de los instrumentos circunstanciales que se utilicen, *sea, y solo sea*, aumentar el grado de *interdependencia* entre nuestras sociedades.

De hecho, desde que los procesos de democratización se han extendido en nuestra región, desde la década del ochenta, tres olas integradoras han ocupado sucesivamente la escena de "discusión política": Los primeros años, al romperse la perversidad aislacionista de los diferentes regímenes militares, que actuaban como dique de contención de vínculos naturales entre nuestras sociedades, una "avalancha" de nuevas relaciones, comerciales primero, económicas después, y finalmente políticas, se desarrollaron en nuestra región.

Este proceso, dio elementos mínimos para la "segunda ola" integradora, con sucesivos acuerdos de libre comercio, zonas de libre comercio e intentos de uniones aduaneras. Tanto es así que, en el año 2003, en momentos de la convocatoria, de la Universidad que antes mencioné, el título convocante era: "ALCA: un debate sobre la integración".

La tercera ola, es la actual. Una vez que el discurso del ALCA evidenció su falta de contenido transformador, y crisis financiera mediante, nuevos tanteos, que insinúan nuevos lenguajes, y nuevos instrumentos, están empezando a dibujarse.

Pero el saldo de estas "sucesivas olas", es claramente positivo ya que nuestras sociedades aumentaron "su grado de interdependencia". La *prueba acida*, diría, entonces, que el grado de integración aumentó, entre nuestras sociedades.

Seguramente, aquí sería necesario un análisis político sobre la insuficiencia de estos resultados, que debería acompañarse de un análisis similar sobre la insuficiencia de los procesos democráticos en dar satisfacción a las necesidades básicas de nuestras sociedades. Análisis que seguramente convergerán en señalar el grado de "insatisfacción" social a los resultados de la democracia, y que está abriendo la puerta a regímenes más "mesiánicos" y autoritarios, y que esto, como un "*corsi y recorsi*" de la historia, probablemente no sea buena señal para el proceso integrador.

La falta de relación entre Colombia con Ecuador y Venezuela; la falta de vínculos diplomáticos entre Chile y Bolivia; la obcecación entre Argentina y Uruguay en las cuestión del Rio Uruguay; la falta de algún tipo de avance en la discusión fronteriza entre Chile y Perú, el propio conflicto "interno" en Honduras y la falta de consenso alguno en la instalación de presencia de los Estados Unidos en las bases de Colombia, son todas señales negativas en esa dirección de "*corsi y recorsi*".

El proceso integrador, cualquiera sea la forma técnica que adopte, nunca será ni más fuerte ni más preciso, ni más exitoso, que los propios países que lo componen. No estaremos integrados como sociedades, si no tenemos la capacidad de integrar estas sociedades en sí mismas. En todo caso, la integración, como "fuerza débil", será un catalizador que contribuya a esos procesos, pero claramente no será quien los impulse.

Integración, en idioma "latinoamericano" - mas allá de la academia - implica integrar nuestras sociedades "quebradas e injustas" *entre sí* y "*dentro*" de sí. Y aquí podríamos encontrar la razón política, de porque la integración no forma parte de la "agenda fuerte" de los diferentes gobiernos y plataformas políticas. Y también aquí podremos empezar a explicar, los diferentes resultados entre el proceso de integración de la UE y nuestra Latinoamérica.

El grado de desarrollo social y político es tal en los países europeos, que les permite intentar y acceder a mayores instrumentos de interdependencia. En esa dirección, la integración es la "sintonía fina", una "derivada" de mayor grado, y nosotros todavía estamos moviendo el dial de "lado a lado".

Cada vez se ensancha más la brecha entre el discurso público a favor de la integración y los avances del proceso. Discurseamos desde nuestras semejanzas, y obramos desde nuestras diferencias.

El bajo grado de internalización de las normas *acordadas*, es una clara señal de esta brecha entre discurso y realidad.

No existe una agenda política en contra de la integración, pero tampoco se consolida la integración dentro del discurso político de cada país. No hay fuerza para “destruirla” pero no hay fuerza para “impulsarla”. La continuidad política que implica una empresa de esta envergadura, es contradictoria con la urgencia y cambios de rumbos de las agendas locales. Contrariamente, una política de integración regional, sería indicadora de un mayor grado de consenso y madurez de los “temas en discusión” de las agendas públicas.

### III. Vale la pena intentarlo

El creciente protagonismo de los mercados globales ha comenzado a modificar y alterar algunas de las “certezas” institucionales que acompañaron al mundo. Este nuevo paradigma ha conducido a interrogarse respecto de la capacidad de la política económica doméstica para perseguir objetivos en materia económica y social. En forma similar, las autoridades nacionales han comenzado a ver limitada su capacidad decisoria sobre cuestiones anteriormente sujetas casi exclusivamente a su único arbitrio.

Esta apreciable erosión de la eficacia “cuantitativa” de buena parte de las tradicionales políticas públicas fue no sólo el producto de las decisiones adoptadas explícitamente por las diferentes autoridades nacionales para promover la existencia de economías más abiertas y competitivas, sino también, de manera paralela, este proceso fue el reflejo de una mutación relativamente autónoma ocurrida en el modo de funcionamiento del sistema económico global.

Más aún, el cambio cultural que este proceso estaba generando, pareció cambiar radicalmente desde el inicio de la crisis financiera. Las turbulencias financieras y cambiarias y el contagio internacional de las dificultades parecieron revelar el rostro “oscuro” e insospechado de la globalización.

El impacto de tales acontecimientos fue sencillamente enorme. Como si se tratara de la materialización de un lúgubre presagio, la crisis que envolvió a varias economías - y que aun amenaza, incluso, con conducir al conjunto de la economía internacional a un escenario de recesión abierta - pareció diluir la confianza en las virtudes de la globalización y las políticas de mayor vinculación económica.

¿Cómo era posible - comenzaron a preguntarse analistas, responsables de política y, en forma creciente, miembros prominentes de la comunidad académica - que en la era de la “democratización” del acceso a la información se produjeran tales desajustes en el funcionamiento de los mercados financieros globales? ¿Cómo conciliar la incertidumbre generalizada de los dos últimos años y la volatilidad exhibida por los flujos de capitales con los postulados que, desde la teoría económica, aseguraban las virtudes, eficiencia y la optimización de las

asignaciones de mercado? ¿No era que la integración a los mercados internacionales y la implementación de las reformas estructurales posibilitarían a las economías emergentes un acceso garantizado a los beneficios del progreso económico y permitiría el bienestar creciente de sus sociedades?

Es evidente que dejar abiertos tales interrogantes es extremadamente riesgoso en la medida en que las respuestas instintivas e inmediatas a los mismos pueden dar lugar a una peligrosa marcha atrás en los progresos efectuados hasta el momento por nuestros países. Por ello, es necesario encontrar con cierta celeridad una interpretación y un diagnóstico de los hechos que permita elaborar una respuesta viable a las incógnitas dejadas por los eventos pasados.

¿Cómo fue posible que se produjera un cambio tan abrupto de escenario? ¿Las dificultades revelan que la estrategia de integración a los mercados globales es inherentemente perjudicial para las economías en desarrollo o, más bien, ponen de manifiesto dificultades propias de dichas economías? ¿La volatilidad exhibida por los flujos de capitales es el resultado de la existencia de fallas en la operatoria de los mercados financieros internacionales o es la respuesta eficiente frente a los desequilibrios macroeconómicos exhibidos por las economías receptoras de dichos flujos? ¿Cómo se explican las percepciones infundadas en un "mundo" en el que, aparentemente, las tecnologías disponibles permiten a los mercados un rápido arbitraje y un procesamiento "en tiempo real" de las piezas de información disponibles? Al mismo tiempo, ¿cómo se concilian dichas disrupciones con el comportamiento de agentes racionales que hacen un uso eficiente de la información disponible?

Finalmente, ¿qué lecciones deben extraer de estos hechos nuestros países ya que lo cierto es que el fenómeno de la globalización ha llegado para quedarse?

Hay algunos problemas implícitos en el conjunto de estas preguntas. El primero es lo que parece estar en contradicción abierta con la evidencia empírica disponible: es el caso de numerosas economías que exhibían sólidos indicadores macroeconómicos, y, aun así, fueron víctimas, en mayor o menor medida, de la diseminación internacional de las dificultades financieras y reales. La segunda y más importante dificultad con aquel enfoque es que su concepción de *fundamentals* es demasiado estrecha y pone un énfasis excluyente en los desequilibrios macroeconómicos de tipo convencional. En este sentido, parece pecar de excesivamente "macro-económico". En efecto, más que en la existencia de desequilibrios fiscales y externos insolubles, el problema de muchas de las economías afectadas por la crisis parece ser de tipo más amplio, para abarcar a sus *fundamentals* en un sentido más general. Lo que parece poner en cuestión en muchos casos, es el sistema general de toma de decisiones asignativas, la calidad de la información económica a la que era posible acceder y la naturaleza de las instituciones económicas, políticas y regulatorias que regían las conductas al interior de cada una de dichas sociedades.

Así, el problema reside, más bien, en el desacople entre economía y modo de regulación institucional -o, más aún, de organización social-.

Durante la reciente crisis quedó en claro que la solidez de los *fundamentals* macroeconómicos y la implementación de sanas políticas económicas es sólo

una de las condiciones necesarias para “inmunizar” a las economías nacionales de los costos derivados de la creciente volatilidad de los flujos de capitales a escala mundial. Así, esta nueva etapa parece revelar que la fortaleza fiscal, la credibilidad cambiaría y la solvencia del sector externo son apenas prerequisites para mantenerse relativamente al margen de las turbulencias financieras y otros shocks de origen externo. En instancias de crisis global, la posibilidad con que cuentan las economías en desarrollo para “diferenciarse” sólo a partir del estado de sus *fundamentals* macroeconómicos se ha reducido en forma marcada.

La reforma de la economía es sólo el primer paso, pero no el único, del largo camino que deben recorrer para “graduarse” en el exigente mundo de la globalización. Así, si las diferentes sociedades nacionales quieren maximizar los beneficios - y minimizar los riesgos de operar en el nuevo escenario - deben estar dispuestas a encarar todo otro conjunto de acomodamientos institucionales que las torne aptas para desenvolverse en el mismo: en el nuevo contexto definido por la creciente velocidad de las innovaciones impulsadas por las nuevas tecnologías de la información y el ímpetu de las poderosas fuerzas globalizadoras no es posible vivir recurriendo a las instituciones características del pasado.

Estos acontecimientos pusieron de manifiesto uno de los principales dilemas que, en el actual contexto, la gestión de política presenta en el caso de las economías emergentes: los márgenes de maniobra con que cuenta la política económica se han reducido precisamente en el momento en que más parecería requerirse respuestas por parte de la misma. Ello es así pues una de las funciones primordiales de la política económica debiera ser la de amortiguar - al menos parcialmente - los impactos generados por los distintos tipos de perturbaciones a las que se ven sometidas las economías.

Desde mi punto de vista, sin embargo, la principal tarea que nuestros países deben encarar para lidiar con la mayor incertidumbre propia del nuevo entorno, va más allá de lo estrictamente macroeconómico, y radica esencialmente en la necesidad de encarar una tarea integral de construcción de una nueva institucionalidad acorde con el contexto globalizado. Buena parte de los países han encarado en la última década ambiciosos programas de reformas estructurales cuyo objetivo declarado fue alcanzar una integración creciente con la economía internacional y superar varias de las limitaciones del viejo patrón de desarrollo. Sin embargo, más allá de sus evidentes beneficios y virtudes, dicho enfoque tendió en cierta forma a subestimar las tareas asociadas al cambio y la modernización institucional.

De otro modo, aquellas economías que no se encuentren en condiciones de llevar a cabo esta importante tarea de construcción institucional, o bien serán crecientemente vulnerables a la ocurrencia recurrente de perturbaciones externas, o quedarán relativamente marginadas del cambiante escenario económico internacional.

En definitiva, la respuesta válida más consistente, a los desafíos planteados por el nuevo paradigma técnico-económico de la globalización, es la implementación de los cambios y las reformas institucionales necesarias que permitan su-

perar los esquemas de "sociedad cerrada" característicos del pasado. El nuevo paradigma técnico-económico requiere como complemento ineludible la construcción de un nuevo marco institucional económico, político y social al que, en alusión a Popper, designamos como "Sociedad Abierta".

Latinoamérica, sigue siendo una "suma" de economías nacionales esencialmente autárquicas y "desconectadas" entre sí.

No es posible convivir con el fenómeno de la globalización recurriendo a las estructuras institucionales típicas del "pasado". Esto es, que no resulta factible conciliar una economía abierta e integrada del lado real y financiero a los mercados internacionales con el esquema institucional característico de una sociedad cerrada. De esta forma, antes que en los riesgos de la globalización misma, el problema real que enfrentaron en los últimos tiempos varias economías, parece haber radicado en una cuestión de diferente naturaleza: el desajuste entre la velocidad con que se llevaron adelante las iniciativas liberalizadoras y la inercia evidenciada por su estructura institucional.

En este sentido, puede afirmarse que este "nuevo mundo" económico y financiero requiere, en forma correlativa, de una nueva institucionalidad. De ello se sigue que sí hubo un problema con las estrategias de reforma encaradas hasta el momento, el mismo reside en que tales estrategias no han puesto suficiente atención en los aspectos asociados a los cambios de naturaleza institucional. Dicha institucionalidad de nuevo tipo rechaza de modo enfático la idea de un "Estado prescindente"; del mismo modo, teniendo en cuenta las serias dificultades que en el pasado exhibieron los esquemas de desarrollo basados en un intervencionismo discrecional, exagerado y esclerótico, la "sociedad abierta" reclama una intervención estatal moderna, flexible e inteligente, acorde con los imperativos del nuevo paradigma de funcionamiento de la economía internacional.

Entonces, esta es la razón "técnica" central de porque es necesario, y conveniente aumentar los grados de vinculación, el grado de *interdependencia*. Es que el nuevo paradigma tecnológico implica cambios copernicanos en las formas de vinculación política, comercial, financiera y de los flujos de inversiones que no solo afecta a las relaciones entre los países sino a la propia organización social y cultural de los mismos, y que para enfrentar estos cambios es más "fácil" hacerlo entre países con semejante organización social y cultural y pertenecientes a un espacio geográfico común. Estaremos más preparados para aprovechar las oportunidades, y mejor preparados para resistir las crisis, en la medida que la "red" de nuestros vínculos aumente sus grados de "complejidad".

Cualquier sendero exitoso del proceso integrador de nuestra región deberá incluir, sin duda, como hasta ahora, el incremento de los flujos de comercio. Comercio que es vehículo de cultura y de crecimiento. Sea a través de acuerdos de alcance parcial, zonas de libre comercio, uniones aduaneras, o los instrumentos que se diseñen. Sabiendo siempre, que los altibajos de estos flujos, serán hijos de las cambiantes situaciones macroeconómicas relativas.

Cualquier sendero exitoso del proceso integrador deberá, también, incluir la ampliación de la red infraestructural, que vincula, achica distancias, y mejora



costos de transacción. Red y programas que avanzarán y retrocederán al ritmo de las restricciones estructurales de financiamiento a largo plazo.

Pero lo que, según mencioné en este trabajo, será la *prueba acida* de nuestro avance integrador será la capacidad de adecuar nuestras instituciones, nacionales y supranacionales, que aumenten nuestro grado de interdependencia y de sustento a la vocación integradora.

Esta es la *razón y el sentido* de nuestra integración.

#### IV. Bibliografía

- CEPAL. *Structural change and productivity growth. 20 years later*, 2008.
- Bustillo, Inés y Ocampo, José Antonio: *Asymetries and cooperation in the free trade area of the Americas*, Harvard University Forum, diciembre, 2002.
- Campbell, Jorge y otros. *Mercosur; Entre la Utopía y la realidad*, Nuevo Hacer Latinoamericano, 1999.
- da Motta Veiga Pedro: *O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*.
- Destler, Mac. *The United States and the FTAA*, Maryland School of Public Affairs, december, 2002.
- Escudé, Carlos. *La idéntica Hispanoamericana*, La Nación, agosto 2009.
- Fanelli, J.M. *Regulación de los movimientos de capital en los países en desarrollo. Reflexiones sobre la experiencia de los noventa*, CEDES, Mimeo, 1998.
- Tussie, Diana. *¿Réquiem o un nuevo sendero para la integración?*, Latin American Trade Network (LATN).
- Rios Sandra e Iglesias Roberto: *América do Sul: Respostas à crise*, Síntese dos estudos nacionais (CINDES).
- Rozenwurcel Guillermo y Rodríguez Chatruc Marisol: *América Latina 'acoplada' a la crisis como antes al auge ¿Cómo hacer frente a la nueva encrucijada?*, Centro iDeAS – UNSAM.
- Sandra P. Rios, Blanco, Hermino y Zabudovsky, Jaime. *Alcances y limites del Acuerdo de Libre comercio de las Américas*, TAL-ITD-ST, abril, 2003.