The background is a vibrant yellow color, overlaid with a repeating pattern of dark blue road signs. These signs include various types of road junctions: T-junctions, roundabouts, and crossroads. Each sign features white dashed lines to indicate lane markings and road boundaries. The signs are scattered across the page, creating a dynamic and thematic visual context for the text.

PARTE I

**Perspectivas y debates
teóricos sobre la integración**

CAPÍTULO 1

INTEGRACIÓN REGIONAL EN PERSPECTIVA HISTÓRICA: DEBILIDAD ESTRUCTURAL E INSTITUCIONAL EN AMÉRICA LATINA

Claudia Milena Pico Bonilla¹

1.

Introducción

La integración regional en América latina tiene un largo historial que se remonta a los inicios de la vida republicana (Forero, 2010). Los esfuerzos se justifican si se tiene en cuenta el pasado común de varios países de la región y el carácter de los vínculos que han establecido con la economía mundial, y que se ha orientado de forma predominante a los productos primarios.

Estas condiciones permiten suponer que, como producto de la similitud estructural y del desarrollo histórico común, hay un alto potencial para la integración regional, sobre todo si se tiene en cuenta que desde los procesos de construcción de Estado del siglo XIX hasta la historia más

¹ Economista con maestría en Economía de la Universidad del Rosario y maestría en Historia de la Universidad Nacional de Colombia. Phd (c) en Psicología de la Universidad Nacional de Colombia. Docente investigadora de la Institución Universitaria Politécnico Gran Colombiano. Correo electrónico: cmpico@poligran.edu.co

reciente, los países han compartido estrategias de desarrollo, particularmente a partir de 1850.

Dentro de los referidos modelos de desarrollo se distinguen cuatro períodos: tras la independencia el proceso de separación del poder español resulta costoso, hecho que conduce a una lenta recuperación económica que se produce solo hasta mediados de siglo. A partir de entonces, los esfuerzos se orientan a aprovechar la coyuntura favorable de la demanda a nivel mundial, con lo que se conocería posteriormente como el modelo agroexportador. Para el siglo XX, y con la crisis mundial, se puso en marcha un modelo de desarrollo endógeno que se profundizaría con el discurso ‘cepalino’ (de la CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe), de la dependencia y, finalmente, para finales de siglo se daría lugar a un modelo orientado hacia la integración con la economía mundial.

A pesar de haber optado por modelos de desarrollo comunes a lo largo de su historia de vida independiente, los países latinoamericanos no han logrado concretar proyectos de integración exitosos. Algunos autores proponen que esta debilidad es producto de la resistencia de los países latinoamericanos a la pérdida de soberanía (De Almeida, 2013; Serra, 2016), otros argumentan que puede ser producto de condiciones macroeconómicas (Basnet & Sharma, 2013), y otros que el fenómeno se produce por la falta de institucionalidad supranacional y por la concurrencia de múltiples proyectos de integración (Ayuso & Villar, 2014).

En el presente documento se argumenta que más allá de los pulsos políticos entre los países y de los patrones de especialización, en el largo plazo la tendencia a la debilidad en los procesos de integración puede ser explicado por la persistencia de debilidad institucional y tensiones políticas sumada a las debilidades estructurales de las economías.

Para demostrar este punto se propone la realización de una revisión de fuentes estadísticas y documentales que den cuenta de la evolución de

la apertura comercial en la región, desde 1830 hasta los primeros años del siglo XXI. En dicha revisión se presenta un comparativo de los modelos de desarrollo y se analizan las condiciones políticas, sociales y económicas que rodearon a cada modelo de desarrollo para dar cuenta de las posibilidades de integración en distintos momentos de la historia. Se concluye que, si bien persisten las barreras estructurales, las mayores posibilidades para la integración se producen a finales del siglo XX.

El presente documento está estructurado en seis secciones, de las cuales la primera es esta introducción. En la segunda sección se presentan los patrones generales de apertura comercial para los países latinoamericanos y se da cuenta de la evolución del régimen político y de las condiciones sociales y económicas de las economías latinoamericanas durante los siglos XIX y XX. La tercera sección discute los primeros intentos de integración con el proyecto bolivariano y las condiciones que se producen con el ascenso del modelo agroexportador. La cuarta sección presenta el modelo de desarrollo endógeno y sus consecuencias sobre la apertura comercial. En la quinta sección se discute el regionalismo abierto y sus posibilidades de consolidación. Por último, se concluye.

2.

Las tendencias de la integración en el largo plazo

Partiendo de los atributos que enuncia Malamud (2011), sobre los procesos de integración regional en el que las naciones se fusionan voluntariamente y renuncian a algunos aspectos de su soberanía para crear una institucionalidad capaz de tomar decisiones vinculantes para todos los miembros, se puede afirmar que América Latina no cuenta en toda su historia independiente con una experiencia de integración regional exitosa. Lo anterior a pesar de la existencia de esfuerzos recientes como el hecho por UNASUR

o el ALBA, en los que se cuenta con una institucionalidad que rodea la integración, pero cuyas decisiones no tienen carácter vinculante.

Varios trabajos previos han documentado la debilidad de los procesos de integración latinoamericanos, y han demostrado que el interés de los países de la región por mantener control sobre su política económica se ha constituido en una barrera para el logro de mecanismos institucionales unificados que garanticen una verdadera integración. De Almeida (2013), llama la atención sobre esta problemática y sobre la falta de voluntad de Brasil y Argentina para contribuir en el propósito de la integración.

Así las cosas, se podría decir que las condiciones desfavorables podrían ser de carácter político, hecho que comprueban Ahcar, Galofre y González (2013), o que tienen que ver con la imposibilidad de llevar a cabo procesos de negociación efectivos (Ruiz-Dana, Goldschagg, Claro, & Blanco, 2007). Sin embargo, una observación cuidadosa permite ver que, incluso en contexto de creciente voluntad política para favorecer la integración, como el que vivió la región con los gobiernos de izquierda en décadas recientes (Deutschmann & Minkus, 2018), los resultados en materia de integración siguen siendo modestos. Eso permite suponer que las asimetrías institucionales trascienden el proceso político e inciden de forma determinante en las condiciones necesarias para la integración.

Forero (2010), señala de forma acertada y usando para su análisis una descripción de las tendencias de largo plazo en la integración, que las barreras para este proceso en América latina tienen una triple naturaleza: son de carácter político y se asocian con la debilidad institucional y de las democracias características de los países latinoamericanos; de carácter social, vinculados con los conflictos redistributivos en la región, y de carácter económico, que se reflejan en el bajo crecimiento y en la ausencia de una política comercial conjunta.

Si se examina cada uno de estos factores por separado, se encuentra que en las décadas más recientes los países latinoamericanos han experi-

mentado mayor estabilidad en sus democracias; sin embargo, los riesgos de deterioro en las garantías democráticas están latentes en varios países de la región. En el gráfico 1 se presenta una valoración de los regímenes políticos en la región a partir de 1830²; si bien se reconoce un avance notable en el período 2005-2015 -si se le compara con las tendencias del siglo XIX o de la primera mitad del siglo XX- aún hay amenazas de inestabilidad.

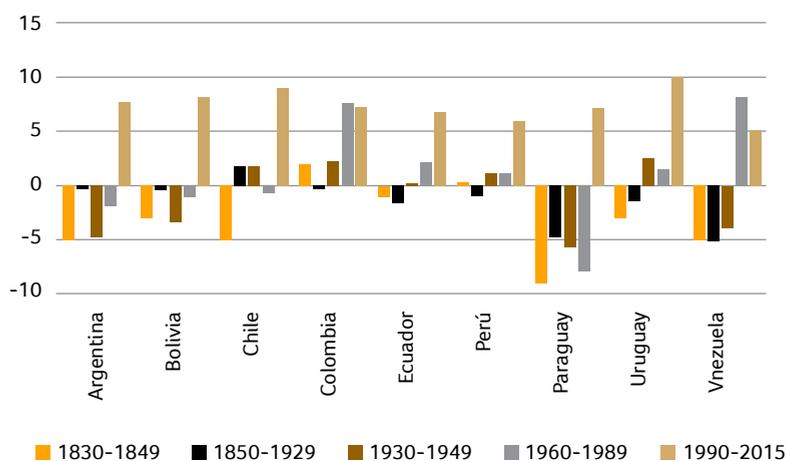
De los datos presentados, se destaca que Colombia es el país con mayor tendencia a la democracia y que existe alta heterogeneidad en la región en esta materia. La calidad de las democracias solo es óptima en Uruguay; además, los datos indican que los países andinos enfrentan retos importantes en el mejoramiento de la calidad de la democracia.

En el terreno político también es importante dar cuenta de la situación periférica de la región; dicha dependencia fue documentada por Cardoso y Faletto (2007), quienes postularon que el atraso latinoamericano era producto de la relación de dependencia que se creó con los países desarrollados. La propuesta de los autores, junto con las reflexiones ‘cepalinas’, se convertiría en la base del modelo de desarrollo endógeno que se puso en marcha a partir de la década de los sesenta. En el caso de la integración, la debilidad que genera la relación de dependencia se ha expresado en que los países de la región han privilegiado acuerdos con países desarrollados sobre los que se pueden alcanzar con los pares latinoamericanos; prueba de ello es que mientras la integración panamericana tiene una institucionalidad sólida, la latinoamericana no la tiene (Birle, 2018).

En relación con la dimensión social, Prados de la Escosura (2007), demuestra que la desigualdad en la región es persistente. Incluso en la mayoría de los casos se observa que hasta la década de los setenta hubo

2 Esta valoración está fundada en el trabajo de Min y Wimmer (2006), y Center for Systemic Peace, y tiene calificaciones de -10 para gobiernos autócratas y 10 para gobiernos democráticos. Entre mayor sea la calidad de la democracia, el indicador tenderá a situarse en 10; las dictaduras suelen puntuar cerca de -10, hecho que se verifica en el caso de Paraguay con el dominio de Stroessner, la dictadura de Rosas en Argentina, entre otras.

Gráfico 1. Regímenes políticos en la región (1830-2015)



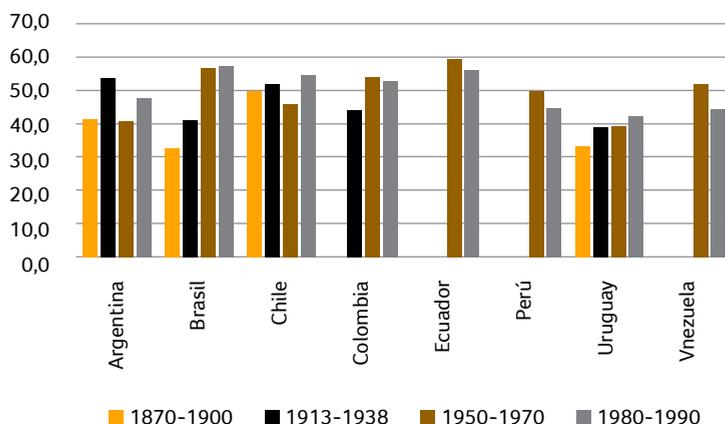
Fuente: Wimmer and Min (2006) y Center for Systemic Peace.

una tendencia al crecimiento en los índices de desigualdad, y que en las últimas décadas del siglo XX la cifra empezó a ceder, salvo en los casos de Brasil, Chile y Uruguay. Lo anterior muestra que la región es altamente vulnerable a conflictos distributivos y revela una crisis social persistente.

La crisis social persistente se convierte en la fuente de algunos problemas políticos referidos anteriormente. Carlos Malamud (2009), argumenta que uno de los elementos centrales para justificar la debilidad de los procesos de integración en América Latina tiene que ver con los problemas de decisión de los políticos latinoamericanos, cuyo juicio -según el autor- es más intuitivo que fundamentado en estudios.

En el ámbito económico conviene señalar varios hechos: el primero de ellos es que las economías latinoamericanas muestran una debilidad estructural a lo largo de su historia de vida independiente, y tienen patrones de crecimiento inferiores a los de otras regiones del mundo en desarrollo. En el gráfico 3 se presenta la comparación del PIB per cápita por grandes bloques económicos, y en el mismo se reconoce que única-

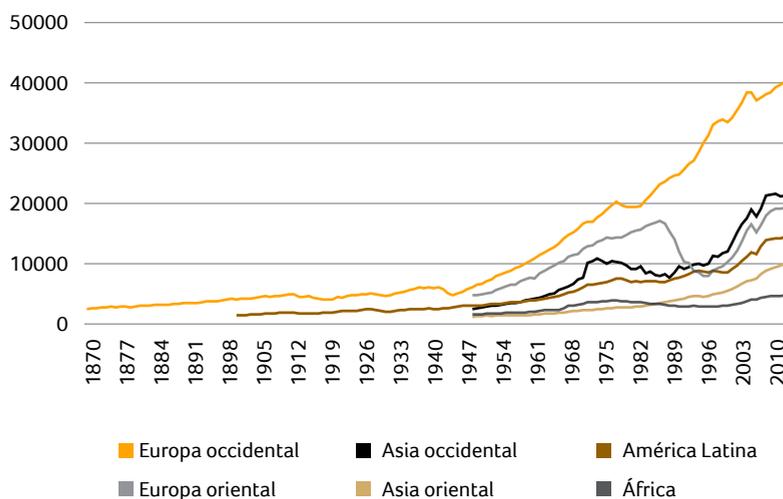
Gráfico 2. Evolución de la desigualdad en los países de América Latina (1870-1990)



Fuente: Prados de la Escosura (2007)

mente Asia oriental y África han tenido un PIB per cápita por debajo del latinoamericano:

Gráfico 3. PIB Per cápita por regiones (1870-2016)



Fuente: Maddison Project (2018)

En las reflexiones sobre el crecimiento latinoamericano, Bulmer-Thomas (1998), y Bértola & Ocampo (2013), reconocen una tendencia de la región a privilegiar modelos de desarrollo hacia afuera con apuestas por la exportación de productos primarios. Únicamente en lo que Bértola y Ocampo (2013), llamaron la industrialización dirigida por el Estado se reconoce la promoción de modelos de desarrollo endógeno.

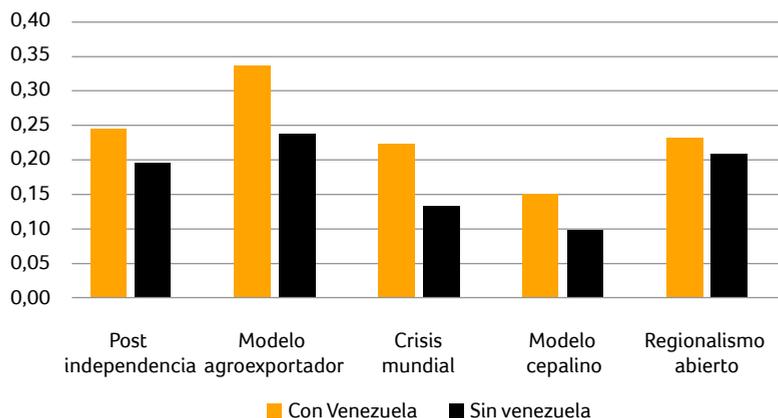
Dado que la prioridad en el crecimiento económico se ha centrado en el sector externo, se esperaría un alto grado de apertura por parte de los países de la región; sin embargo, una vez revisados los índices de apertura presentados en el gráfico 4, se encuentra que Latinoamérica tiene índices de apertura inferiores a 0,4 a lo largo de toda su historia. Esta comparación da cuenta de que, comparando por modelos de desarrollo, el mayor grado de integración a la economía mundial se alcanzó bajo el dominio del modelo agroexportador, en el cual más que una política explícita de promoción de exportaciones se optó por responder a la creciente demanda mundial por productos primarios.

Por supuesto, resulta evidente que durante el dominio de los modelos de desarrollo endógeno, tras la crisis de 1929 y con la instauración del modelo ‘cepalino’, los niveles de apertura alcanzaron sus mínimos históricos. Lo anterior se explica porque para entonces la prioridad de desarrollo se volcó hacia el mercado doméstico, con el fin de promover un programa de industrialización con resultados heterogéneos para la región (Esser, 1993).

En momentos en los que la voluntad de la región se ha volcado a la integración con la economía mundial, como es el caso del regionalismo abierto, el nivel de apertura ha alcanzado niveles cercanos a los del período de la post-independencia, época en la que los problemas de construcción de Estado afectaron seriamente los resultados económicos. Así las cosas, se pone en evidencia que las épocas de mejor desempeño son producto

de cambios exógenos y que la región no ha logrado buenos resultados en su integración con las redes mercantiles mundiales, incluso cuando el propósito del modelo de desarrollo es buscar un mayor grado de apertura.

Gráfico 4. Comparativo índice de apertura por modelos de desarrollo en América Latina (1830-2008) *

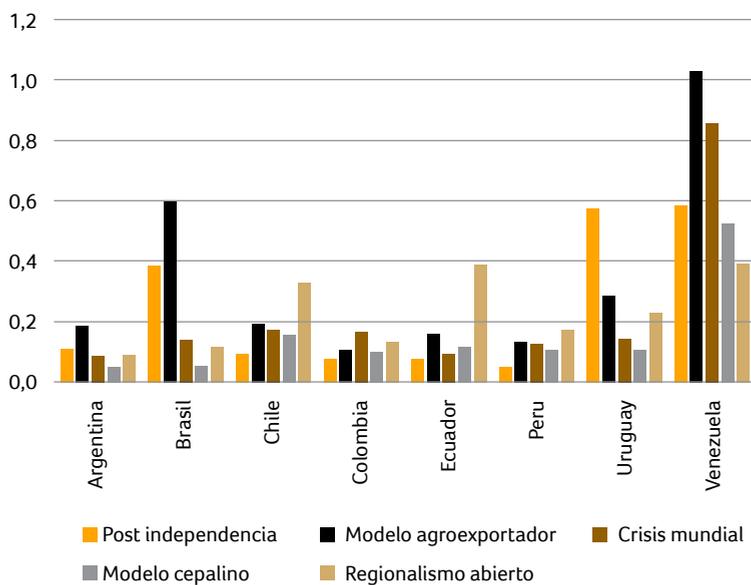


*Los promedios por período se obtuvieron para Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú.

Fuente: Federico & Tena Junguito (2018).

A nivel de países, las tendencias muestran que, a pesar de tener modelos de desarrollo comunes, el grado de apertura de los países de la región se caracteriza por la heterogeneidad. Prueba de ello es que mientras Venezuela ha mostrado una alta dependencia externa a lo largo de su historia, Argentina, Colombia, Perú y Chile muestran promedios más modestos en esta materia. Este hecho permite inferir que el vínculo de las economías latinoamericanas con la economía mundial sigue siendo débil, y que esta debilidad es estructural y no depende del modelo de desarrollo (ver gráfico 5).

Gráfico 5. Índice de apertura por países y modelos de desarrollo (1830-2008)



Fuente: Federico & Tena Junguito (2018).

De ahí que se plantee que el problema de integración regional en América Latina tiene dos fuentes fundamentales: la debilidad estructural de las economías de la región que hace que las prioridades locales se privilegien sobre la búsqueda de alianzas y acuerdos entre países, y la segunda, el conflicto persistente que lleva a tensiones permanentes y debilidad institucional. Cada uno de estos aspectos se revisará en detalle en las siguientes secciones en las que se reconstruye la historia de la región por modelos de desarrollo, al tiempo que se discuten sus consecuencias para la integración.

3.

Las primeras manifestaciones de la integración y su encuentro con la debilidad estructural en el siglo XIX

Aunque las ideas independentistas en la región se gestaron a finales del siglo XVIII, su consolidación en proyectos emancipatorios se produjo únicamente con las invasiones napoleónicas al territorio español en 1808. Tras las confrontaciones armadas entre los españoles y los ejércitos locales tuvo lugar un período de construcción del Estado y de definición de la estrategia económica de las recientemente emancipadas naciones latinoamericanas. En general, la historiografía se ha referido a este período de la historia como uno con pobre desempeño económico y debilidad institucional (Bates, Coastworth, & Williamson, 2006).

En estos años concurren dos elementos centrales para la discusión que se plantea en este documento: en primer lugar, se gestan los primeros intentos de integración regional y, en segundo lugar, se ponen en evidencia los problemas institucionales que explican la debilidad institucional de la región.

En relación con la integración, en 1824 Simón Bolívar convocó a las naciones hispanoamericanas y a los delegados ingleses a un congreso para conformar una gran confederación; los objetivos del congreso son documentados por Forero (2010, págs. 161-162), como sigue:

- a. Las naciones se conservarían independientes, pero ligadas a un gran congreso general permanente.
- b. Una ley común para regir las relaciones exteriores.
- c. Todas acudirían en auxilio de la que pudiera verse ante un peligro exterior e interno.
- d. Este equilibrio estaría bajo la supremacía de Inglaterra, que ejerce la cabeza de la federación.

El congreso tuvo lugar en 1826, y el mismo no tuvo éxito por cuanto no participaron todas las naciones convocadas (se ausentaron Chile, Buenos Aires e Inglaterra), y no se admitió el esquema de conciliaciones ni la nacionalidad común. Las razones para el fracaso de este primer proceso de integración se pueden rastrear en los pulsos políticos en dos niveles: en el plano nacional se daba el debate entre monarquías y repúblicas, y en el plano local las élites luchaban por conservar sus privilegios. De manera que este primer intento de integración fracasa porque sus pretensiones, más allá de la integración, coincidían con los intereses monárquicos que se oponen a los intereses de las élites locales y a la pretensión republicana presente en el discurso de independencia.

El interés por promover un proyecto monárquico fue documentado por Morales Manzur (2008, pág. 16), que encontró que Francisco Miranda:

.... presentó a Inglaterra su proyecto de independencia para el subcontinente. Proponía la constitución de un Estado que tuviese como fronteras el Missisipi al norte y el Cabo de Hornos al sur. El poder Ejecutivo sería parecido al inglés y sería ejercido por: Un Inca o Emperador hereditario. La Cámara Alta la integrarían Senadores y Caciques vitalicios, que serían nombrados por el Inca; la Cámara de los comunes, por su parte, la constituirían diputados de elección popular...

Así se tiene que, a pesar de la defensa de ideas monárquicas en Ecuador, Argentina y la Nueva Granada, se terminó imponiendo el orden republicano, que suponía una ruptura radical con el sistema colonial español. Únicamente Brasil se estructuró bajo el orden de una monarquía constitucional hasta 1889.

A la necesidad de ruptura con el orden colonial se sumaron los problemas de construcción de Estado. Las élites locales fueron poco activas en la implementación de políticas de construcción de Estado (Soifer, 2015).

Así las cosas, nos enfrentamos a un conjunto de sociedades que se encontraban en procesos de definición del orden político en un contexto de creciente debilidad fiscal como producto de la acumulación de acreencias para hacer frente a las guerras de independencia y de la depresión europea.

Marichal (1988, pág. 30), afirma que:

...la depresión europea provocó una reducción abrupta del comercio con América Latina. Las exportaciones inglesas a la región disminuyeron en un 50 por 100 en 1826 y los embarques franceses y alemanes también decayeron estrepitosamente. Si bien la crisis comercial fue general, sus efectos se hicieron notar con especial intensidad en Perú, Gran Colombia y Argentina, ya que el comercio británico con estas tres naciones disminuyó entre un 50 por 100 y un 70 por 100 entre 1825 y 1826.

Tras esta breve exposición de la situación de la región una vez se produce la independencia, se puede afirmar que las posibilidades de integración se desdibujan por intereses políticos y por condiciones desfavorables en el entorno económico. De ahí que se tenga que esperar hasta la estabilización y recuperación económica que se produjo a mitad de siglo para reanudar los esfuerzos.

A mediados de siglo tuvo lugar una coyuntura favorable en la demanda mundial por productos primarios; este hecho favorecería la apertura de las economías latinoamericanas y la búsqueda de nuevos mercados. Siguiendo a Ocampo (1984, pág. 50): “Mientras en las décadas anteriores a 1820 el ritmo de expansión del comercio mundial fue de solo 1% anual, lo que significa que se duplicaba en términos reales cada 70 años, entre 1820 y 1880 su volumen se multiplicó 11 veces...”.

Como producto de estos cambios, la oportunidad de crecimiento exportador para las naciones suramericanas se convirtió en la base de su modelo de desarrollo, el modelo agroexportador. Países como Argentina

y Uruguay lograron un grado de integración muy alto; entretanto, Bolivia, Colombia, Venezuela y Ecuador registraron un menor grado de integración a la economía mundial (ver tabla 1), las disparidades en la región se empezaron a hacer evidentes en este ciclo de la historia.

Tabla 1. Importancia relativa de las economías latinoamericanas según su grado de integración a la economía mundial

Grado de integración	% población 1913	% exportaciones 1913	% inversión extranjera 1913-4	% km de ferrocarril 1912-22	Países
Muy alto	19	56,7	43,4	43,1	Argentina, Uruguay, Cuba, Chile y Costa Rica
Alto	51	29,2	50,1	46	México y Brasil
Medio y Bajo	30	14,1	6,4	10,8	Bolivia, Honduras, Panamá, Paraguay, Nicaragua, Perú, Guatemala, República Dominicana, Venezuela, Ecuador, El Salvador, Colombia y Haití

Fuente: Ocampo (1984, Pág. 55).

Lo anterior implica que incluso en un contexto favorable para el crecimiento guiado por exportaciones, la mayoría de los países latinoamericanos mantuvieron un nivel de apertura bajo. Esto es, si bien orientaron su crecimiento al sector exportador, el dinamismo de la actividad primaria exportadora no fue notable en la mayoría de los países por lo que, a pesar de la recuperación, la debilidad estructural estuvo presente.

A esto se suma la tendencia de la región a mantener altas barreras a la actividad comercial, política que se derivó de las necesidades de financiamiento de los estados. Coastworth y Williamson (2004, pág. 231),

argumentan que la región registró las mayores tarifas a nivel mundial como producto de las necesidades fiscales y de: "...miedos a la desindustrialización, compensación por los daños causados por la globalización para los sectores que competían con las importaciones, respuestas estratégicas de política, entre otras..."

En conclusión, el siglo XIX se constituyó en un momento para la construcción de soberanía y para la estabilización económica, hecho que se opuso a las posibilidades de integración. Siguiendo la teoría presentada en apartados anteriores, dos hechos justifican la imposibilidad de integración en esta etapa: en primer lugar, se privilegió la soberanía y, en segundo lugar, la debilidad económica llevó a los países a aprovechar coyunturas favorables en la economía mundial y a privilegiar la integración mundial sobre la regional, aunque como se ha visto, la priorización de la integración mundial muestra resultados desalentadores. En el siglo XX se harán nuevas apuestas por la integración regional; en los apartados que sigue se hará un balance de las mismas.

4.

El modelo de desarrollo endógeno y sus consecuencias sobre la integración

La crisis de 1929 y el conflicto bélico de la Segunda Guerra Mundial produjeron un cierre de los mercados internacionales de crédito y una crisis de demanda por productos primarios, tradicionalmente exportados desde América Latina. Los choques externos afectaron a Latinoamérica y forzaron un viraje en el manejo de la política económica. Durante los primeros años de la crisis, los esfuerzos de los países se orientaron a proponer alternativas para la recuperación económica y posteriormente se juzgó como conveniente proponer un modelo de desarrollo común.

La propuesta del modelo de desarrollo provino de la Comisión Económica para América Latina, y en particular de Raúl Prebisch, que fue secretario de la CEPAL entre 1950 y 1963. Prebisch planteaba que el discurso de la integración servía a los propósitos de la escuela neoclásica para impulsar zonas de libre comercio y parámetros comerciales homogéneos (Forero, 2010). Su crítica a estos procesos lo llevó a formular una estrategia que priorizaba el desarrollo industrial y promovía un cambio estructural en las economías de la región.

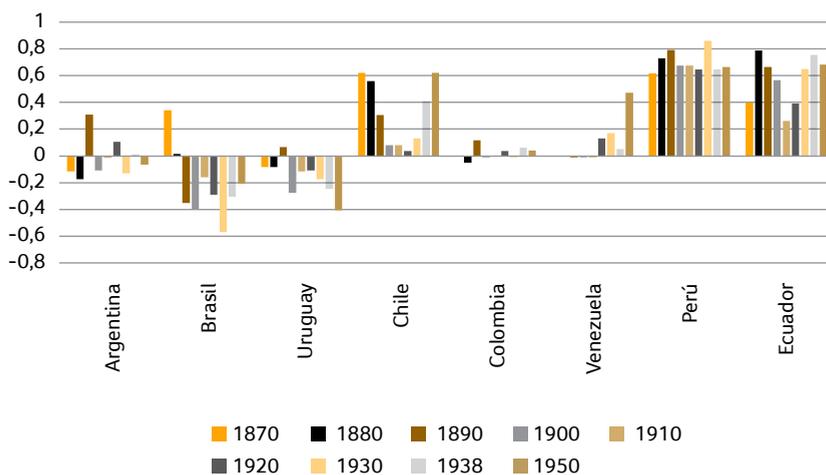
Bértola y Ocampo (2013), se refieren a este período como industrialización dirigida por el Estado, y demuestran que la priorización de modelos de desarrollo endógeno condujo a altas tasas de crecimiento que están por encima de las registradas en las últimas décadas del siglo XX. Al mismo tiempo señalan que:

...la diversidad en los patrones regionales fue una característica destacada [...] Algunos de los países de mayor desarrollo relativo (los del cono sur y Cuba), se rezagaron significativamente y, por el contrario, los dos países de mayor tamaño, Brasil y México, tuvieron el mejor desempeño. El que las dos economías más grandes hayan sido las de mejor desempeño implica que el tamaño se tornó un elemento muy importante... (pág. 152)

Con la mejora en el desempeño económico empezaron a gestarse proyectos de integración entre las economías latinoamericanas: el Grupo Andino y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), se convirtieron en los primeros proyectos que buscaban convergencia en la región. Dichos proyectos buscaron la ampliación de mercados requerida para dar impulso al crecimiento industrial. Sin embargo, la escasez de mercados de destino (únicamente Argentina, Brasil y Uruguay tenían un perfil de importadores), sumado a los problemas de inestabilidad y crisis de balanza de pagos que se enfrentaron con el ISI, llevaron a una segunda ola de integración que se inicia en 1975.

La pretensión de integración suramericana choca en este período con la realidad de los países de la región: con orientación exportadora en su mayoría y con baja capacidad de demanda para facilitar el crecimiento y desarrollo industrial de sus pares suramericanos. Este hecho se puede comprobar con el análisis del comercio intraindustrial que realizan Restrepo y Tena (2016), quienes mediante el cálculo del índice de liderazgo comercial revelado³ demuestran que mientras que Colombia, Chile, Venezuela, Ecuador y Perú tienen una alta preferencia intrarregional por las exportaciones, Brasil, Uruguay y Argentina tienen mayor preferencia por las importaciones; de ahí que únicamente estos tres países tengan las condiciones para demandar productos de otros países de la región (ver gráfico 6).

Gráfico 6. Índice de liderazgo comercial revelado (1870-1950)



Fuente: Restrepo & Tena (2016).

3 El índice se calcula como la diferencia entre el índice de preferencia por exportaciones intrarregionales y el índice de preferencia por importaciones intrarregionales dividido por 2. A su vez, los referidos índices se calculan teniendo en cuenta las fórmulas que se presentan a continuación: el de importaciones como $RMPir = (HMIr - HMEir) / (HMIr + HMEir)$, y el de exportaciones como $RXPir = (HXIir - HXEir) / (HXIir + HXEir)$. Para mayor detalle del cálculo de los índices se recomienda revisar el trabajo de Restrepo-Estrada & Tena-Junguito (2016).

Así las cosas, se tiene que los primeros intentos de integración chocan con una realidad que aún no se resuelve: los países latinoamericanos privilegian mercados de destino fuera de la región, debido a que la capacidad de demanda es limitada.

Tras estos intentos de cambio en el modelo de desarrollo, los esfuerzos de integración se centraron en la integración económica a través de la ALADI, esta vez con un consenso menos generalizado y con cambios en el modelo de desarrollo. Entre 1975 y 1989 la región transitó hacia un modelo de promoción de exportaciones cuyo ritmo se acelera con la crisis de la deuda que se produjo en los ochenta. El camino estaba abonado para el retorno a un modelo aperturista de corte neoliberal; la tercera ola de integración comienza con los estándares del regionalismo abierto.

En la tabla 2 se presentan las olas de integración, sus criterios de convergencia, la agenda que promovieron y sus principales instituciones; en la siguiente sección se estudian las dos olas recientes del proceso de integración en la región:

Tabla 2. Integración regional en América del Sur

Ola	Paradigma	Convergencia	Agenda	Instituciones
Primera: 1960-69	Desarrollismo y estructuralismo	Lecciones aprendidas entre el 30 y el 48	Integración económica e industrialización por sustitución de importaciones	Grupo Andino, Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
Segunda: 1975-89	Cambio del desarrollismo, fin del consenso	Lecciones aprendidas del ISI y sus defectos	Integración económica	Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)
Tercera 1990-2000	Neoliberalismo, regionalismo abierto	Lecciones de la crisis económica	Liberalización comercial	Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y Comunidad Andina (CAN)
Cuarta: 2000-hoy	Neo-desarrollismo	Crisis económica, lecciones de olas anteriores	Post- comercio	Unión de Naciones Suramericanas UNASUR

Fuente: Acosta, 2013.

5.

La era del regionalismo abierto: las debilidades en materia de convergencia y el despegue de la integración

En las últimas décadas del siglo XX, la promoción de exportaciones y la reorientación de las economías latinoamericanas hacia afuera crearon nuevas oportunidades para la integración. El surgimiento de pactos para la eliminación de la protección sentó las bases para repensar las posibilidades de cooperación entre los países latinoamericanos.

Esta nueva orientación tiene su origen en la CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, que propuso el término *regionalismo abierto*, en el que se pone el acento sobre las afinidades culturales y geográficas. En este marco se establecen compromisos sobre la estabilidad macroeconómica, el establecimiento de mecanismos para favorecer el comercio, entre otros. En este marco se han promovido proyectos como el ALBA o UNASUR, de carácter político y con una alineación de intereses en torno a proyectos identificados con la izquierda latinoamericana, y proyectos como la CAN y MERCOSUR, cuya tradición histórica data del período previo.

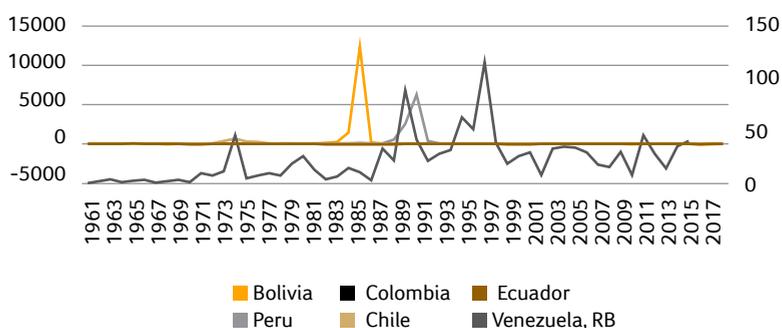
Desafortunadamente, el marco institucional que sostiene estos proyectos de integración se considera frágil. En el caso de los proyectos de integración recientes se encuentra que: “Los objetivos e intereses de los Estados latinoamericanos tienden a estar supeditados a los intereses de los gobiernos y no a políticas estatales” (Ahcar, Galofre, & González, 2013, pág. 86). Esto es particularmente cierto para el caso de las alianzas que se han conformado como producto de la afinidad política entre los gobiernos y que han llevado a un viraje en el apoyo popular a los proyectos de integración; mientras anteriormente la integración contaba con un mayor

apoyo de la derecha, recientemente este apoyo es más marcado en personas con tendencias de izquierda (Deutschmann & Minkus, 2018).

En el caso de la CAN y MERCOSUR, se reconoce un esfuerzo de integración económica. Sin embargo, si seguimos el trabajo de Robertson (2004, pág. 1), para que exista integración económica es necesaria: “la eliminación de barreras para el intercambio comercial. Este concepto se aplica a todas las formas de intercambio.” De manera que si existe integración económica deben concurrir cuatro eventos: convergencia en el nivel de precios, en el precio de los factores, cambios en el volumen de comercio y disponibilidad de productos en la región.

Desafortunadamente, en lo relativo a convergencia de precios, se encuentra que los miembros de la Comunidad Andina de Naciones registran alta volatilidad en sus índices de precios, en particular para los casos de Venezuela y Bolivia, por lo que esta condición se cumple parcialmente (ver gráfico 7):

Gráfico 7. Evolución del Índice de Precios del Consumidor en países participantes de la CAN (1961-2017)



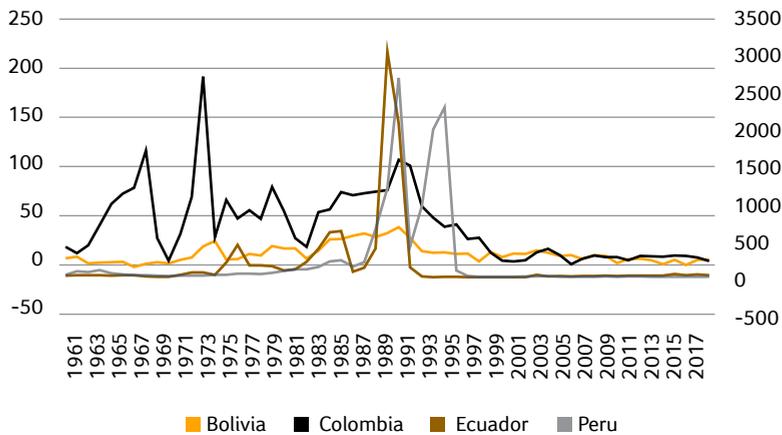
Fuente: Banco Mundial (2018).

Análisis recientes sobre el volumen de comercio intrarregional en los países miembros de la CAN indican que “...durante las dos últimas décadas, si bien, en términos generales, el comercio exterior de estos paí-

ses se ha incrementado, la geografía económica de la integración revela la permanencia de una estructura baja de participación del comercio entre el bloque respecto al comercio total” (CEPAL-ILPES, 2014, pág. 37). Lo anterior implica que a la falta de convergencia hay que sumar unos resultados en materia de flujos comerciales que no permiten hablar de una organización comercial consolidada, por lo que se puede inferir que el proceso de integración para este grupo de países aún no muestra resultados favorables.

El caso de MERCOSUR, en lo que a convergencia de precios se refiere, es comparativamente más dramático que el de la CAN. En este grupo de países, la histórica volatilidad y el carácter pendular de la política económica conduce a volatilidad en los precios y a diferenciales en el nivel general de precios para los países miembros; este hecho puede constituirse en una amenaza para el intercambio intrarregional en las economías del sur (ver gráfico 8).

Gráfico 8. Evolución de los índices de precios en los países de MERCOSUR (1961-2017)



Fuente: Banco Mundial (2018).

El comercio intrarregional en Mercosur se ha elevado en los últimos años. Sin embargo, como documenta Bartesaghi (2012, pág. 42):

Si se compara el porcentaje de participación del comercio intrarregional en el comercio del MERCOSUR con otras regiones, el bloque presenta niveles reducidos, similares a los de África. De cualquier forma, la importancia presentada por el comercio intrarregional debe considerar el peso de esa región en el comercio internacional, ya que hay una relación positiva entre ambas.

Así las cosas, en Mercosur también se reconoce una tendencia a un bajo nivel de integración comercial en el plano regional con falta de convergencia, hecho que permite inferir que en este caso la integración es un proceso inacabado, con debilidades estructurales.

El breve repaso por la historia reciente de los procesos de integración regional muestra que, aunque hay avances, los mismos son modestos y no muestran tendencia a la transformación de las condiciones históricas que han limitado la integración regional. Sin embargo, desde una perspectiva histórica más allá de la voluntad de las naciones, la integración requiere la corrección de problemas que persisten desde el inicio de la vida independiente de los países latinoamericanos: la fragilidad institucional, la relación de dependencia y la debilidad estructural son los problemas más evidentes en el largo plazo.

6. **Conclusiones**

Este trabajo presentó evidencia documental y estadísticas históricas sobre el avance de los procesos de integración regional. De acuerdo con la evidencia recolectada para América Latina, desde la independencia hasta hoy se encuentra que los proyectos de integración en la región no se han consolidado como producto de la debilidad estructural y el conflicto persistente que caracteriza a la región.

La integración se asume como un proceso de triple naturaleza: política, social y económica. En el plano político se encuentra que a pesar de la evolución en los proyectos democráticos de la región persiste una tendencia a privilegiar la soberanía y una débil institucionalidad en los intentos de integración. También se propone que el dependentismo puede ser una causa probable de la debilidad de los proyectos de integración latinoamericana, pues se ha privilegiado la consolidación de la integración panamericana cuya institucionalidad es más sólida.

En el plano social se demuestra la persistencia de la desigualdad desde el siglo XIX, hecho que supone una amenaza para el avance económico y eleva la vulnerabilidad de la región. En la dimensión económica se puso en evidencia que la región ha tenido bajos índices de crecimiento y bajos niveles de apertura. Igualmente, se encuentra que el período más reciente de la historia es en el que coinciden un mayor grado de apertura con intentos de consolidación de la integración regional.

A pesar de esta tendencia, los países de la región muestran bajos niveles de convergencia, incluso en el mejor momento histórico de la integración que es el actual. Por tanto, requieren un mayor esfuerzo económico e institucional para consolidar el proceso. Sin embargo, más allá de la voluntad para favorecer la integración latinoamericana, se requiere corregir la debilidad estructural y mejorar la calidad de las instituciones, para lo que se requiere una ruptura con la historia que muestra fuertes continuidades que amenazan la integración.

7.

Referencias

- Acosta, J. (2013). *Regional Integration in South America: A Comprehensive Analysis Towards a New Wave of Integration*. Tallahassee: Florida State University.
- Ahcar, S., Galofre, O., & González, R. (2013). Procesos de integración en América latina: un enfoque político. *Revista de economía del Caribe*, (11), 77-99.
- Ayuso, A., & Villar, S. (2014). Integration processes in Latin America. *GRC Gulf papers*, 1-22.
- Bartesaragi, I. (2012). *La evolución del comercio intrarregional en Mercosur*. Recuperado de http://www.ciu.com.uy/innovaportal/file/494/1/la_evolucion_del_comercio.pdf
- Basnet, H., & Sharma, S. (2013). Economic integration in Latin America. *Journal of economic integration*, 28(4), 551-579.
- Bates, R., Coastworth, J., & Williamson, J. (2006). Lost decades: lessons from post-independence Latin America for today's Africa. *National Bureau of Economic Research*, 3-42.
- Bértola, L., & Ocampo, J. (2013). *El desarrollo económico de América Latina desde la Independencia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Birle, P. (2018). *Cooperación e integración regional en América Latina: entre la globalización y la regionalización*. Recuperado de www.cries.org/wp-content/uploads/2018/06/020-Birle
- Bolt, J., Inklaar, R., de Jong, H., & Luiten, J. (2018). *Rebasing 'Maddison': new income comparisons and the shape of long-run economic development*. Groningen: University of Groningen.

- Bulmer-Thomas, V. (1998). *La historia económica de América Latina desde la independencia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Cardoso, H., & Faletto, E. (2007). *Dependencia y desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación sociológica*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- CEPAL-ILPES. (2014). *Comercio intrarregional y resultados de equidad en los países de la Comunidad Andina durante las dos últimas décadas (1990-2010)*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Coastworth, J., & Williamson, J. (2004). Always protectionist? Latin American tariffs from independence to great depression. *Journal of Latin American Studies*, 36(2), 205-232.
- De Almeida, P. (2013). Sovereignty and regional integration in Latin America: A political conundrum? *Contexto internacional*, 35(2), 471-495.
- Deutschmann, E., & Minkus, L. (2018). Swinging Leftward: Public Opinion on Economic and Political Integration in Latin America, 1997–2010. *Latin American Research Review*, 53(1), 38–56. doi: <https://doi.org/10.25222/larr.250>
- Esser, K. (1993). América Latina: industrialización sin visión. *Nueva sociedad*, (125), 27-46.
- Federico, G., & Tena, A. (2018). *World Trade Historical Database: Openness*. Recuperado de <https://doi.org/10.21950/BBZVBN>, e-cien-ciaDatos, V1
- Forero, M. (2010). Orígenes, problemas y paradojas de la integración latinoamericana. *Revista Análisis Internacional*, (2), 155-182.
- Malamud, A. (2011). Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. *Norteamérica*, 6(2), 219-249.

- Malamud, C. (2009). La crisis de la integración se juega en casa. *Revista nueva sociedad*, 219.
- Marichal, C. (1988). *Historia de la deuda externa de América Latina*. Ciudad de México: Alianza Editorial.
- Morales, J. (2008). Argentina, Gran Colombia y Ecuador. Siglo XIX: entre la monarquía y la república. *Revista de artes y humanidades Única*, 9(22), 13-41.
- Ocampo, J. (1984). *Colombia y la economía mundial 1830-1910*. Colombia: Siglo XXI Editores.
- Prados, L. (2007). Inequality and poverty in Latin America: a long-run exploration. En T. Hatton, K. O'Rourke, & A. and Taylor, *New comparative economic history* (pp. 291-315). Cambridge, MA: MIT Press.
- Restrepo-Estrada, M., & Tena-Junguito, A. (2016). The roots of regional trade in the Americas 1870 to 1950. *Working papers Universidad Carlos III de Madrid*, (4), 1-32.
- Robertson, R. (2004). *Defining North American Economic Integration*. Recuperado de <https://ageconsearch.umn.edu/bitstream/16732/1/na04ro01.pdf>
- Ruiz-Dana, A., Goldschagg, P., Claro, E., & Blanco, H. (2007). *Regional Integration, Trade and conflict in Latin America*. Winnipeg: International Institute for Sustainable Development.
- Serra, M. (2016). *La integración regional: historia y perspectiva actual*. Buenos Aires: Universidad Abierta Interamericana.
- Soifer, H. (2015). A theory of State-building success and failure. En H. D. Soifer, *State building in Latin America* (pp. 59-86). Great Britain: Cambridge University Press.