

LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA: LA CONTINUIDAD DEL PROYECTO INDEPENDENTISTA EN EL SIGLO XXI

Ricardo Aronskind (*)

El proyecto de integración regional más ambicioso que ha desarrollado América Latina es el MERCOSUR. Luego de más de 15 años de existencia, el proyecto se mueve lentamente, registra avances y retrocesos, persisten las dudas en relación a solidez. Más allá de las valoraciones más o menos favorables que se hagan, el MERCOSUR no parece consolidarse y profundizarse en la medida de las exigencias que plantea un marco mundial extremadamente dinámico y competitivo. La emergencia de Asia, liderada por un conjunto de naciones de fuerte crecimiento, ponen en tensión un orden global que de por sí no creaba un entorno favorable al desarrollo sudamericano.

Muchas explicaciones se han dado en relación a las dificultades de esta construcción regional. Creemos que una causa relevante de la imprecisa marcha de la integración es la fuerte influencia de los lobbies sectoriales sobre las políticas públicas nacionales, que interfieren reiteradamente sobre las decisiones estratégicas de los gobiernos, debilitan la decisión política de avanzar con el proceso político y ralentizan hasta casi paralizar la dinámica del proceso. En ese sentido, la tendencia global al debilitamiento del Estado frente a los intereses privados, agudizada en las décadas recientes, juega en contra del avance integrador. Se requiere de una mayor autonomía de los estados nacionales en relación a las demandas sectoriales para fortalecer un proyecto estratégico concebido precisamente para defender y potenciar las capacidades productivas locales. Adicionalmente, la estructura económica de nuestra región está altamente permeada por el capital multinacional, cuyo interés en la integración es parcial y limitado a los beneficios de articular procesos productivos multinacionales sin los costos adicionales vinculados al cruce de fronteras. Precisamente esta economía local fuertemente extranjerizada devino de las características subdesarrolladas históricamente del capitalismo local y del modesto desarrollo relativo de las empresas latinoamericanas. Sin embargo, el giro globalizador ocurrido en las últimas décadas contribuyó a debilitar los proyectos

(*) Economista, Magister en Relaciones Internacionales

nacionales, al intensificar el imbricamiento productivo, tecnológico y financiero del mundo empresario. Eso explica porqué el apoyo del empresariado local -que enfrenta desafíos globales mayúsculos- a proyectos de desarrollo nacional, está desdibujado. Si esto es así en el plano doméstico, no debería sorprender que las propuestas regionales, que representan una continuidad y al mismo tiempo un salto cualitativo en relación a los proyectos nacionales, también carezcan de ese respaldo orgánico, que sí existe en el caso europeo.

Los datos estructurales a los que acabamos de aludir interactúan con la baja decisión política, o el escaso convencimiento de los círculos políticos influyentes, en relación a la importancia estratégica de la integración. Estos actores políticos no terminan de valorarla como estrategia para ser capaces de posicionarse favorablemente en la reconfiguración de la división internacional del trabajo en ciernes. Lamentablemente la región arrastra una larga historia de tendencias a la “balcanización”, que han sido funcionales a la fuerte presencia de intereses extrazona y a la debilidad estructural exhibida por las naciones latinoamericanas. Eso se ha expresado en una sobrevaloración de los vínculos económicos, políticos y culturales con las potencias centrales y en una falta de comprensión del valor estratégico de un desarrollo regional más autocentrado. El tibio convencimiento de las dirigencias en relación al proceso de integración puede observarse en las acciones -u omisiones- concretas que se realizan, más allá de la retórica discursiva de los líderes regionales.

Visto en una perspectiva de largo plazo, desde mediados del siglo XX, cuando se formuló explícitamente el objetivo del desarrollo económico y social, América Latina no ha encontrado el camino para eliminar la brecha con el mundo desarrollado, ni individual, ni colectivamente. Esta constatación tiene dos implicaciones: por una parte se hace necesario reconocer una realidad poco satisfactoria, rechazando la confusión entre los avances económicos y sociales efectivamente logrados por la región y la incorrecta interpretación que dichos avances representan un genuino acortamiento de la brecha existente con la meta del desarrollo. La otra implicación es que, en la medida que se continúe sosteniendo la decisión de alcanzar el desarrollo económico y social, estaremos obligados a lanzar estrategias más ambiciosas y comprometidas. Sin embargo, la constatación de nuestras limitaciones no debe impedir distinguir entre los efectos contradictorios de los modelos económicos contrapuestos que han sido implementados en la región: los logros -parciales- de la industrialización sustitutiva de importaciones, y los efectos desestructurantes de las políticas neoliberales de apertura importadora, debilitamiento estatal y concreción de tratados bilaterales con países plenamente desarrollados. Los magros resultados en términos de progreso social del experimento de integración unilateral al mercado norteamericano realizado por México -país crecientemente mencionado como “estado fallido”- nos confirman las limitaciones de ese camino para posicionarse satisfactoriamente en el mercado mundial.

La década del 2000 constituyó un período particular, que ha inducido a realizar ciertas lecturas erróneas sobre nuestra situación regional. No cabe duda que los años previos a la actual crisis internacional han sido económicamente buenos para América Latina. La particular coyuntura de la economía mundial contribuyó al alivio de las cuentas externas de nuestra región, posibilitando saldos comerciales favorables con el resto del mundo, mayor abundancia de divisas, y estrategias de desendeudamiento en varios países. También mejoró los ingresos públicos –posibilitando la presencia de estados con mayor capacidad financiera para impulsar la demanda agregada-, y creó condiciones favorables tanto para el crecimiento de la producción como para que se verificaran mejoras cuantitativas en el empleo y en las condiciones laborales en general. Al mismo tiempo debe señalarse que fue un período en el que los buenos índices de crecimiento económico no se tradujeron en avances significativos hacia el desarrollo, si este último se entiende como un conjunto de transformaciones cualitativas en lo productivo, social y cultural que apuntan a reposicionar favorablemente a un país o región en el marco de la división mundial del trabajo. No se debe perder la perspectiva estructural, sobredimensionando la bonanza coyuntural: América Latina sigue siendo el continente socialmente más desigual del planeta, su gasto en investigación y desarrollo –clave para aspirar a una autonomía real- es bajísimo, el aparato estatal dista mucho de poder gestionar eficientemente las grandes tareas pendientes, el comercio intraregional –que debería indicar los avances de la voluntad integradora- es de los más bajos del mundo. Parte importante del aparato productivo latinoamericano se ha transnacionalizado –mostrando transparentemente las características asimétricas de la “globalización”- mientras importantes excedentes económicos generados endógenamente se “exportan”, vía fuga de capitales, hacia paraísos fiscales donde se esterilizan como herramientas de progreso regional, o son enviados legalmente al exterior, vía remesas de las firmas multinacionales, o vía servicios de las deudas externas. Esos rasgos característicos del subdesarrollo no han sido removidos, pero la continuidad de tasas altas de crecimiento puede constituir una oportunidad para encarar con mayores recursos los desafíos que implican los cambios estructurales.

La crisis internacional que estalló en 2008, destruyó en parte la burbuja financiera generada en los países centrales e impactó directamente en el sobre-consumo global inducido por la misma. De esa forma se enfrió considerablemente ese ciclo

América Latina sigue siendo el continente socialmente más desigual del planeta, su gasto en investigación y desarrollo –clave para aspirar a una autonomía real- es bajísimo, el aparato estatal dista mucho de poder gestionar eficientemente las grandes tareas pendientes, el comercio intraregional –que debería indicar los avances de la voluntad integradora- es de los más bajos del mundo.

regional positivo basado en el alto valor de las commodities que la región exporta tradicionalmente. Afortunadamente no todo el sistema mundial reaccionó como las principales economías centrales, que sufrieron una contracción histórica. Las economías más desvinculadas de la burbuja financiera, y que venían haciendo un énfasis central en la expansión productiva, pudieron sobrellevar el shock sin caer en procesos recesivos. El ascenso económico de Asia parece ser la parte más sólida en la que se asienta la revalorización de los productos exportables de la región. En cambio, la creciente preponderancia de recomendaciones de austeridad en el gasto público europeo y norteamericano, no hacen prever una recuperación vigorosa en estas economías desarrolladas en el corto plazo.

La crisis del orden mundial no ha terminado. Si bien el derrumbe financiero fue contenido, la crisis continúa, afectando ahora las finanzas estatales y generando nuevos shocks financieros. Los impactos sobre el empleo y las perspectivas laborales no han sido revertidos. Si bien numerosos estados han desequilibrado fuertemente sus presupuestos para sostener la actividad, el veloz crecimiento de sus deudas externas ha llevado a procesos de desconfianza sobre su solvencia, que se ha reflejado en corridas monetarias. El sistema financiero global es una gran caja negra, ya que se duda de la solvencia de numerosas casas financieras, y el crédito no reaparece en la proporción requerida para relanzar la economía global. Se escuchan fuertes recriminaciones hacia las economías más exo-dirigidas (China, Alemania) por asentar su expansión en los superávits externos y no impulsar suficientemente la demanda interna. En este marco es probable que las tendencias proteccionistas más o menos solapadas, crezcan. Las señales de deterioro monetario y fiscal en países centrales y semiperiféricos, unidas a expectativas sumamente volátiles en las diversas áreas del sector privado, crean un círculo vicioso que se retroalimenta e impide consolidar una tendencia expansiva auto-sostenida de la demanda.

No se han realizado hasta el presente cambios significativos en la organización económica global que permitan alentar expectativas de una recuperación asentada en bases más sólidas que las burbujas de las últimas décadas. El G-20 ha realizado varios encuentros cuyo mayor logro es mantener un clima de colaboración –de baja intensidad– entre los principales países de la economía mundial. Sin embargo, no ha avanzado en un combate serio a los paraísos fiscales, verdaderos espacios de evasión impositiva global, ni en una regulación consensuada a los mercados más especulativos o a los flujos de capitales con capacidad de desestabilización de los países. Si bien están surgiendo iniciativas reguladoras a nivel nacional, las características de los mercados financieros deberían impulsar la creación de una regulación global, con autoridades transnacionales con capacidad de sanción, para hacer frente al desafío de un mercado que opera por fuera de cualquier legalidad constituida. No hace falta aclarar las enormes implicaciones políticas que tendría la construcción de tal autoridad financiera transnacional. Probablemente, la crisis no ha sido lo suficientemente grave hasta el presente como para que

madure la comprensión sobre la necesidad de cesiones parciales de soberanía. Tampoco puede pasarse por alto que el sistema financiero que ha llegado hasta el presente, con su presunto comportamiento caótico, sus burbujas y sus desestabilizaciones macroeconómicas, ha sido un atributo de poder para algunos actores líderes del sistema.

Una de las hipótesis más plausibles sobre los cambios que detonará la crisis, es que Estados Unidos, país que tanta influencia tiene en nuestra región, abandonará (¿transitoriamente?) el papel que ha tenido en la economía mundial en los últimos 30 años como gran proveedor de demanda global. Ese rol de gran comprador internacional, instrumento indudable de “soft power”, no podrá ser ejercido como hasta ahora. ¿Qué cambió? ¿Qué es lo que significará un límite al acumulativo endeudamiento estadounidense? Debido a los enormes desequilibrios en materia de déficits públicos y endeudamiento en que han incurrido las administraciones norteamericanas (Bush y Obama) para evitar la caída bancaria, el endeudamiento público norteamericano ha llegado a niveles sumamente elevados. En diversas regiones del mundo ha empezado a dudarse de la solidez de la moneda norteamericana, y del valor de los títulos de deuda externa de los Estados Unidos. Si el gobierno de este país no toma nota de esa circunstancia, puede llegar a ponerse en duda la credibilidad financiera del país. Debe recordarse que también es elevadísimo el endeudamiento de las empresas y de los particulares estadounidenses, con lo cual es muy difícil pensar en una recuperación basada en el crédito fácil y una nueva ola de endeudamiento. Por otra parte, el alto desempleo y el deterioro social impensado en un país tradicionalmente próspero crean fuertes presiones internas proteccionistas y xenófobas (Arizona). Por lo tanto es previsible un cambio de comportamiento norteamericano de considerable magnitud en el terreno del manejo macroeconómico y de la diplomacia económica. En lo sucesivo las administraciones norteamericanas tendrán menor disposición a ofrecer su mercado libremente a la exportación extranjera y ejercerán una mayor presión para la apertura amplia de los mercados externos a sus empresas. El tradicional argumento del “acceso privilegiado” al gran mercado norteamericano, como sustento de las estrategias para firmar acuerdos de liberalización comercial bilaterales con Estados Unidos, se verá debilitado por las restricciones que aparecerán y por las contrapartidas que requerirán las autoridades de ese país.

La crisis del orden mundial no ha terminado. Si bien el derrumbe financiero fue contenido, la crisis continúa, afectando ahora las finanzas estatales y generando nuevos shocks financieros.

La crisis está contribuyendo a redefinir el sistema internacional, acelerando ciertos cambios en el poder económico y político relativo de estados y regiones enteras. Sin duda se está entrando en una situación de mayor desorden y de transformación del sistema, cruzada por pujas económicas y políticas entre importantes naciones y bloques de

naciones, donde los elementos de consenso tenderán a reducirse hasta que se logren –si se logran– nuevos puntos de equilibrio a nivel global. La experiencia latinoamericana en las últimas décadas no ha sido buena en relación al “orden” global. Toda la configuración institucional, y en especial en el terreno económico, no ha tendido a reducir las asimetrías previamente existentes, sino a acrecentarlas, imponiendo al mundo periférico las prioridades y requerimientos de acumulación de las naciones centrales, de las corporaciones multinacionales y de los capitales financieros de ese origen. Esto se puede observar tanto en el tratamiento de la crisis de la deuda externa latinoamericana en los ’80, en las recomendaciones macroeconómicas y presiones políticas de los organismos financieros internacionales, en los lineamientos estratégicos del llamado “Consenso de Washington”, como en las rondas comerciales multilaterales, convocadas para promover la expansión y proyección de las mercancías, servicios y capitales de los países centrales sobre los mercados periféricos. Es en este sentido que la desorganización de ese orden que se está produciendo en el sistema mundial puede ser propicio para que América Latina ejerza políticas autónomas con mayores grados de libertad, diversificando su sistema de alianzas de acuerdo a una agenda de intereses que le sea propia.

Si bien el escenario externo puede ser interesante en los próximos tiempos, dado el resquebrajamiento de un orden adverso a un auténtico desarrollo local, el aprovechamiento de esta situación en beneficio de Latinoamérica no está garantizado. Sólo ocurrirá en la medida en que se formulen y ejecuten estrategias precisas desde nuestra propia perspectiva, lo que dependerá tanto de la disponibilidad de ideas nuevas como de capacidades de gestión que permitan ponerlas en práctica. En ese sentido, cabe señalar ciertas dudas en cuanto a la capacidad y disposición de diversos actores regionales –tanto políticos como económicos y sociales– para actuar consistentemente en pos de una visión articulada y situada del desarrollo.

Expresándolo con claridad: enunciar un plan de desarrollo e integración regional es muchísimo más sencillo que ejecutarlo. Un plan implica un conjunto de acciones indispensables sobre las cuales no deberían existir discrepancias mayores. Por ejemplo: si se coincide con que uno de los graves problemas para sostener un proceso de acumulación que permita acelerar el desarrollo es la filtración sistemática de importantes recursos hacia el exterior de nuestra región, se deberá tener una política sistemática para retener el excedente económico generado en la zona, y también una política para canalizarlo hacia actividades productivas complejas, evitando las “fugas” tan frecuentes de valiosos recursos hacia el consumo suntuario o el ahorro en el exterior. Es decir: la necesidad de acelerar la acumulación se enlaza con la modificación de estructuras locales que facilitan sistemáticamente el despilfarro de recursos.

Otra forma de reducir significativamente la dependencia regional en relación a los mercados externos, y dotar de estabilidad al ciclo productivo local, será incrementar el peso de la demanda doméstica en relación a la demanda externa. En ese sentido, la región cuenta con el enorme potencial disponible del mercado interno latinoamericano,

ya que aún debe integrarse una porción significativa de la población al circuito de la producción y el consumo. Esta meta, que proveería también a la región de una mayor cohesión social y estabilidad política, podría lograrse mediante una política que favorezca una amplia redistribución del ingreso, que puede ampliar potencialmente en un 50% el tamaño de la demanda efectiva local. Sin embargo, las dificultades no residen centralmente en el campo de las ideas.

Algunas de las debilidades principales de la región se encuentran en su tejido productivo, retrasado en muchos aspectos frente al escenario global; en especial, el desarrollo científico y tecnológico no ha tenido un lugar central en las prioridades públicas ni privadas; en las estrategias productivas modestas de las grandes corporaciones que operan en la región, y en especial de las firmas multinacionales que responden a dinámicas globales en las que América Latina no tiene relevancia como plataforma productiva ni como mercado de destino; en una cultura política de corto vuelo, que no termina de comprender la relevancia de la integración en el bienestar de sus pueblos; en la débil tradición de gestión pública eficiente de las estrategias económicas; y en las dudas existentes en el ámbito político sobre los pasos imprescindibles e ineludibles para profundizar la integración: la construcción de instituciones supranacionales con poder.

Si bien el escenario externo puede ser interesante en los próximos tiempos, dado el resquebrajamiento de un orden adverso a un auténtico desarrollo local, el aprovechamiento de esta situación en beneficio de Latinoamérica no está garantizado.

Un particular desafío para América Latina es el uso inteligente de los recursos naturales, a los que se visualiza desde los principales espacios de poder internacionales como crecientemente importantes en las próximas décadas. Debe tomarse clara conciencia, y nuestra propia historia regional así lo enseña, que no basta poseer valiosísimos recursos para que éstos se transformen en un instrumento de bienestar colectivo. Si no se formula una estrategia regional para utilizar en forma moderna estos recursos, queda abierta la inquietante posibilidad de volver a repetir experiencias de siglos precedentes, viviendo coyunturas transitorias de bonanza asentada en la venta al mercado mundial de los recursos disponibles, sin sentar las bases para continuar participando en forma más sofisticada en el mercado mundial. Pero esa estrategia no debería agotarse en avanzar en procesos de industrialización de esos recursos naturales, incluyendo el procesamiento sustentable de los mismos en el espacio local. Nuevamente, la falta de desarrollo del entramado empresarial local puede provocar que no se verifique la apropiación local de los excedentes así generados, lo que también reproduciría una situación conocida por la región: la exportación de excedentes –vía remesas de utilidades- en cantidades tales que la

condenan a un proceso muy limitado de acumulación. Por lo tanto puede decirse que si la región no realiza un salto en la cantidad y la calidad de sus políticas públicas, puede volver a perderse una oportunidad de progreso para la región, a pesar de los promisorios pronósticos externos.

En el proceso de fortalecimiento de la integración regional, una de las tareas será atraer nuevamente hacia una construcción autocentrada a los países de la región que han buscado un “atajo hacia la prosperidad” mediante una estrategia de vinculación asimétrica con economías desarrolladas. En la medida en que el MERCOSUR gane en densidad y autonomía, podrá convertirse en un atractor de otros países que han apostado a reafirmar la tradicional locación periférica, no sólo por las ventajas económicas que pueda ofrecer a sus vecinos, sino también por el modelo positivo y viable de progreso que puede mostrar como alternativa a los dudosos experimentos de asociación dependiente. El avance del MERCOSUR contribuiría en una medida no menor a que países que han dado económicamente la espalda a la región dispongan de opciones de política diversificadas que enriquezcan sus respectivas agendas nacionales. Desde la perspectiva regional, lograr el reacercamiento de estos vecinos al bloque autónomo latinoamericano potenciaría las sinergias económicas y políticas que debemos estimular, y sería un indicador de que la construcción regional está avanzando consistentemente.

Para lograr avances sólidos en esta construcción colectiva, es necesario dar un salto cualitativo en el proceso de integración. A partir de comprender la magnitud de los desafíos estratégicos, se deberán construir las primeras instituciones soberanas con capacidades suficientes para encarar las principales tareas involucradas en la agenda estratégica regional. Para poder profundizar el MERCOSUR se deberá producir una ruptura con las tradicionales debilidades institucionales de América Latina, fortaleciendo la autonomía de las políticas públicas regionales frente a los diversos lobbies circunstanciales. Es muy probable que el carácter supra-nacional de las nuevas instituciones, si se realiza con eficacia su construcción, contribuya considerablemente a fortalecer la autonomía de las políticas públicas frente a los intereses particulares vinculados al cortoplacismo.

Sabemos lo complejo que es un proceso de cesión de soberanía, por más paulatino y controlado que sea. Otras experiencias internacionales así lo muestran, pero también señalan que aún entre naciones con historias nacionales más extensas y conflictos más profundos, eso ha sido posible. Pero frente a Latinoamérica, dado el escenario global que acabamos de repasar, se presenta una opción que deben ver con claridad quienes tienen responsabilidades políticas en los gobiernos de la región: hablando específicamente en términos de soberanía, será mejor ceder segmentos de soberanía nacional a una entidad regional en el cual cada uno de nuestros países tendrá representación y contará con garantías para defender sus intereses básicos, que ceder plenamente la soberanía económica a las firmas multinacionales y a los países centrales, quedándose con una pantomima de soberanía local, pero dando por concluida en la práctica la aventura independentista comenzada hace ya 200 años.