

# **Concurso Beca CLACSO ASDI**

**Daniel Munevar**

## **Policy Brief - Integración Regional en Tiempos de Crisis Internacional**

### **Objetivos y Resultados**

A lo largo de la última década, América Latina ha alcanzado importantes hitos en materia de integración regional tales como el rechazo de la iniciativa del ALCA, la conformación del ALBA, UNASUR y el Banco del Sur. Este histórico avance se logró en un contexto marcado, a nivel político, por la entrada en escena de gobiernos progresistas que alcanzaron el poder gracias al agotamiento de la agenda neoliberal, y los cuales adoptaron la integración regional como una de las prioridades de sus respectivas agendas. A nivel económico, la integración avanzó gracias a un ciclo económico favorable para los países en la región, basado en el alza en los precios de las materias primas y un ciclo de crédito.

De manera más específica, el alza de los precios de las materias primas que tuvo lugar a partir del 2003 mejoró de manera significativa los términos de intercambio de la región impulsando el crecimiento económico. Esto trajo consigo una reducción de los desequilibrios externos, al mismo tiempo que generó recursos adicionales para la implementación de programas asistencialistas. En segundo lugar, el rápido crecimiento del crédito interno que ha tenido lugar desde 2007 permitió reducir el impacto de la crisis internacional de 2008, al impulsar la demanda agregada interna. Tomados en su conjunto, ambos factores han provisto a la región de una inusitada estabilidad económica la cual ha facilitado el proceso de integración.

El objetivo de la investigación es analizar la relación entre los factores económicos que impulsaron el proceso de integración en América Latina, y la evolución de dicho proceso durante el periodo comprendido entre 2003 y 2012, así como la futura evolución de esta relación. Dicho análisis se basa en el marco teórico desarrollado por Walter Mattli, en donde se describen una serie de condiciones requeridas para el avance y consolidación de un proceso de integración. En primera instancia, el impulso inicial a un proceso de integración está asociado a la percepción de este como un mecanismo viable y deseable para maximizar el bienestar a nivel nacional, tanto por agentes públicos como privados. A continuación, para que el proceso pueda mantenerse en el tiempo, se requieren condiciones de oferta y demanda por la integración. La oferta, es la voluntad y capacidad por parte de los líderes políticos de acomodar las demandas por mayor integración por parte de diversos sectores. Mientras tanto, la demanda se define como el esfuerzo realizado por diferentes agentes para cambiar la estructura institucional vigente a causa de los beneficios reales o potenciales reales derivados del proceso de integración.

De esta forma, para el caso de América Latina se analiza como el contexto económico ha estado asociado tanto al establecimiento de las condiciones iniciales que inducen a un proceso de integración, como del desarrollo de las condiciones de oferta y demanda por dicho proceso. En el caso del ALBA, se establece que el alza de precios de petróleo facilitó el establecimiento de oferta por integración por medio del posicionamiento de Venezuela como líder claro de la integración. La principal herramienta para consolidar su liderazgo, y disminuir las tensiones distributivas asociadas a todo proceso de integración, ha sido Petrocaribe. Sin embargo, los bajos niveles de comercio regional, la incapacidad de los movimientos sociales de influir de manera

significativa en el proceso, así como la no implementación de la gran mayoría de los acuerdos establecidos en materia productiva en el marco de esta iniciativa, han limitado la formación de condiciones de demanda por integración.

Mientras tanto en el caso del Mercosur, la recuperación económica observada en la última década indujo al fortalecimiento del bloque, en términos de aumento del comercio regional y reducción de las tensiones comerciales. El problema, desde el punto de vista de la oferta, es el posicionamiento de Brasil como líder regional, donde el resto de países miembros del bloque no son considerados como socios estratégicos sino como mercados con potencial para expansión de grupos corporativos brasileños. Desde el punto de vista de la demanda, la distribución desigual de los beneficios del comercio regional, la cual tiende a beneficiar de manera desproporcionada a Brasil, limita así mismo la demanda por integración en el resto de países. En ambos casos la falta de un mecanismo que permita disminuir las tensiones distributivas pone serias limitaciones para el avance en términos formales de este esquema de integración más allá de sus niveles actuales.

### **Implicancias Políticas**

Debido a la falta de éxito reciente en el desarrollo mecanismos de demanda por integración, la capacidad de mantener la dinámica de los procesos actuales está en directa relación con el sostenimiento del esquema de políticas sociales que se ha venido implementando en la región a lo largo de la última década. La coyuntura actual es decisiva en ese sentido. A pesar de los problemas macroeconómicos que experimentan dos piezas claves en el proceso, como lo son Argentina y Venezuela, en general el contexto económico continua siendo favorable a la región, tanto si se analiza desde el punto de vista de estabilidad reciente de los precios de materias primas, como de financiamiento externo. En el caso del ALBA, más que adquirir y anunciar nuevos compromisos, este periodo requiere que se implementen los acuerdos vigentes para así establecer una matriz productiva de carácter regional del tipo que se ha venido discutiendo desde 2004. El caso del Mercosur es aún más complicado, ya que depende de la voluntad por parte del Brasil de adoptar un enfoque solidario y cooperativo que vaya más allá de la dinámica de centro-periferia que ha venido operando en los últimos años.

La investigación muestra que a pesar de las dificultades, el ALBA se encuentra en mejores condiciones que el Mercosur para avanzar en la consolidación de un proyecto alternativo de integración regional. Desde el punto de vista de la oferta, Venezuela, aun sin la presencia de Hugo Chávez, puede seguir ejerciendo de manera decisiva un rol de liderazgo regional. Si bien una caída en los precios del petróleo afectaría de manera significativa el espacio fiscal disponible dentro de Venezuela, poniendo en entredicho los programas sociales del gobierno, el control estatal de PDVSA implica que el país aún estaría en capacidad de mantener elementos básicos de la iniciativa del ALBA por medio de Petrocaribe. Sobre dichos elementos es necesario avanzar en dos direcciones. La primera de ella es la realización de los diferentes proyectos e iniciativas que se han propuesto a lo largo del tiempo. Papel destacado juegan aquellas en el sector industrial y de desarrollo tecnológico, las cuales permitirían empezar la construcción de una matriz productiva integrada a nivel regional. Sin embargo esto solo será posible si se puede pasar a una situación donde las iniciativas del ALBA pasan de convertirse en puntos de la agenda de relaciones exteriores a elementos centrales de las agendas de gobierno. El segundo es fortalecer los mecanismos multilaterales existentes dentro del ALBA que limiten la capacidad de los países de adoptar una visión utilitaria del proceso, donde se reciben beneficios, por ejemplo por medio

de Petrocaribe, pero no se realizan compromisos o contribuciones en otras áreas del proceso, desvirtuando así el carácter multilateral, e inclusive de integración del mismo. Es claro que esto implica un cambio de dirección radical del bloque, en términos de los principios que abandera, pero de la misma forma, el incumplimiento de los acuerdos establecidos no puede seguir sin poner en riesgo la existencia del proceso mismo.

En el caso de la oferta por integración en el Mercosur, el escenario es mucho más complicado toda vez que es muy poco probable que Brasil cambie su posición respecto al rol que juegan los países de la región en su estrategia de desarrollo. A lo largo de las últimas décadas, Brasil ha venido proyectando de manera sistemática su poder económico y político para beneficio de los intereses corporativos dentro del país. De esta forma, la región es considerada no como un socio estratégico con el cual se pueden construir relaciones de beneficio mutuo, sino como mercados con potencial para la expansión de los intereses comerciales y económicos de las empresas brasileñas. Si esto se suman los altos niveles de desigualdad y tensiones sociales existentes dentro del país, es claro que los obstáculos para que Brasil ejerza un liderazgo constructivo y solidario para buscar alternativas económicas con otros países de la región son significativos y poco probable que sean superados en el corto plazo o mediano plazo.

Desde el punto de vista de la demanda, en un entorno cambiante donde los elementos que impulsaron el crecimiento económico a lo largo de la última década se debilitan de manera sistemática, apremia la integración de la matriz productiva a nivel regional. En el caso del ALBA, donde precisamente en reconocimiento del carácter subdesarrollado de los aparatos productivos en los diferentes países así como la incapacidad de los mecanismos de mercado de desarrollar los vínculos asociados a un proceso de integración, que tiene como objetivo manifiesto la superación de los problemas históricos de la región, se buscó consolidar mecanismos alternativos de demanda por integración en la forma de iniciativas públicas y movimientos sociales. Sin embargo tras casi una década, los logros en ambas materias son muy reducidos, especialmente si se compara con la ambición de las metas inicialmente propuestas. Las razones son varias, las cuales van desde la reticencia de los países de participar en iniciativas o programas que no se alinean directamente con las prioridades nacionales, hasta la percepción que el favorable contexto económico disminuye la necesidad de ceder parcelas de soberanía. Mientras tanto en el Mercosur, si bien el comercio regional experimento un periodo de rápido crecimiento en los últimos años, la distribución desigual de los beneficios impide la consolidación del bloque regional. Así mismo, los controles cambiarios implementados recientemente en Argentina y Venezuela, tanto como la percepción que el esquema actual genera más amenazas que oportunidades para los grupos industriales locales impide la consolidación de una demanda por integración en los diferentes países del bloque. Una vez más, sin un líder regional dispuesto a aliviar las tensiones redistributivas dentro del bloque, el cual por definición debe ser Brasil, es muy poco probable que se puedan dar avances significativos en términos de integración en el grupo.

En este sentido, el panorama para la integración regional se vislumbra bastante complicado. A pesar de la falta de avances concretos en iniciativas que consoliden el establecimiento de condiciones de demanda, especialmente en el caso del ALBA, la permanencia en el poder de gobiernos favorables al proceso de integración ha permitido que el ciclo actual se mantenga en el tiempo. El riesgo viene dado por la dependencia por parte de dichos gobiernos de los recursos asociados al boom de materias primas, el cual ha permitido aumentar los niveles de

gasto social e inducir de esta forma mejoras en la distribución del ingreso y disminución en los niveles de pobreza. Un cambio en el contexto económico disminuiría la capacidad de los gobiernos de mantener los niveles actuales de gasto social, lo cual a su vez afecta directamente tanto su capacidad de mantenerse en el poder, como de mantener los esquemas actuales de integración.

A pesar de la falta de condiciones de oferta y demanda a nivel regional para la integración, la necesidad de esta como mecanismo para proteger la soberanía política, económica y social permanece intacta. La incertidumbre existente respecto a la recuperación económica en Estados Unidos, la crisis aun no resuelta del Euro, así como la des-aceleración y transformación económica en curso en China están moldeando un entorno sumamente volátil e inestable. La implementación de medidas y controles unilaterales para hacer frente a esta situación representan un mecanismo sub-óptimo. En este sentido el activo más valioso que posee la región en términos de integración es la oferta, al menos en términos nominales, de varios países en la región como Venezuela, Bolivia o Ecuador. Sin embargo, mientras dicha voluntad no se plasme en resultados concretos que permitan reducir la vulnerabilidad regional, lo alcanzado a hasta ahora no estará en condiciones de resistir un cambio en el ciclo político a nivel nacional en los diferentes países de la región.

Daniel Munevar (Colombia) es economista de la Universidad de Pinar del Rio (Cuba) y Master en Políticas Públicas de la University of Texas at Austin. Se ha desempeñado como investigador del CADTM en Bélgica y asesor del Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador. Actualmente es asesor en temas fiscales para el Ministerio de Hacienda de Colombia. Puede ser contactado en [danielmunevar@gmail.com](mailto:danielmunevar@gmail.com)