

# **LAS IMPLICACIONES PARA AMÉRICA LATINA DE LA RENOVACIÓN DE PARADIGMAS SOBRE REGIONALISMO E INTEGRACIÓN**

## **IMPLICATIONS FOR LATIN AMERICA OF RENEWAL IN THE PARADIGM OF REGIONALISM AND INTEGRATION**

***Pedro Caldentey del Pozo***

Universidad Loyola Andalucía.  
Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación  
[pcaldentey@fundacionetea.org](mailto:pcaldentey@fundacionetea.org)

***Francisco Santos Carrillo***

Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación  
[francis.santos@fundacionetea.org](mailto:francis.santos@fundacionetea.org)

### **RESUMEN**

El regionalismo de los últimos años se ha caracterizado en Latinoamérica por la abundancia de propuestas integracionistas, apoyadas en el convencimiento de la región acerca de los beneficios de la integración para alcanzar el desarrollo pero también sometidas a cierta confusión conceptual.

Las recientes transformaciones en el contexto político y económico de Latinoamérica desdibujan los paradigmas hasta ahora dominantes, especialmente el del regionalismo abierto y recuperan algunos debates antiguos sobre las aportaciones de procesos de integración económica más profunda que los acuerdos de libre comercio.

La aparición de nuevos proyectos (UNASUR, CELAC) corrige el economicismo del regionalismo abierto a costa de desatender la agenda de la integración económica, dejando sin resolver algunas de las necesidades de las economías más vulnerables.

En este trabajo llevamos a cabo un análisis crítico sobre el nuevo regionalismo latinoamericano a partir de las transformaciones más recientes. Como resultado, observamos el agotamiento del regionalismo abierto y las limitaciones del regionalismo postliberal, lo cual nos lleva a identificar una serie de rasgos que podrían formar parte de una nueva propuesta de regionalismo estratégico que dé una respuesta más adecuada a las distintas necesidades del desarrollo latinoamericano.

**Palabras clave:** Desarrollo, América Latina, Integración regional, regionalismo, cooperación.

## **ABSTRACT**

Regionalism in Latin America has been characterized in recent years by a large number of proposals, under the common belief on the region about the benefits of integration for development. However, so many proposals have stimulated some conceptual confusion.

Recent transformations in Latin-American context modify dominant paradigms, especially open regionalism. These economic and political changes replace some debates about the contribution of economic integration processes deeper than free trade agreements.

The emergence of new projects (UNASUR, CELAC) improved the economic bias of open regionalism but has worked against the economic integration agenda, affecting the needs of the most vulnerable economies in Latin American.

In this work we perform a critical analysis of the new regionalism in Latin American from the most recent changes. As a result, we observed depletion of open regionalism and limitations of post-liberal regionalism, which leads us to identify a number of features that could be part of a new proposed strategic regionalism to give a more adequate response to the different needs of Latin American development.

**Key words:** Development, Latin America, regional integration, regionalism, cooperation.

**Formato del documento:** Comunicación

**Área Temática:** Economía política del desarrollo

## 1. INTRODUCCIÓN

Regionalismo e integración regional son dos conceptos estrechamente relacionados con los debates sobre el desarrollo de América Latina. Aunque, como veremos a continuación, no tienen exactamente el mismo significado y su uso adolezca en ocasiones de falta de rigor cuando se utiliza de manera indiscriminada, se conciben como un instrumento y como una vía que conduce al desarrollo autónomo de la región, dentro de su ya tradicional demanda de autonomía y combate a la dependencia estructural. La integración es, por tanto, una aspiración que se halla presente en el imaginario colectivo latinoamericano desde el propio nacimiento de sus entidades nacionales, formando parte incluso de la definición misma de los procesos de independencia.

Ambos forman una parte esencial de la identidad latinoamericana. Como en otras manifestaciones de las sociedades de América Latina, ilustra una diversidad forjada a partir de la unidad y de sus múltiples elementos comunes, a diferencia de lo que ocurre en otros fenómenos regionalistas que terminaron por aglutinar desde la diferencia, cuyo ejemplo más notorio ha sido el de la Unión Europea, por más que en estos momentos se halle expuesta a las tendencias centrifugas propiciadas por la crisis.

El regionalismo latinoamericano de los últimos años se ha caracterizado por registrar una abundante oferta de propuestas de distinta naturaleza. La permisividad epistemológica y la ambigüedad semántica de uno y otro término -integración y regionalismo- han permitido el solapamiento de diversos proyectos basados en una multiplicidad de modalidades y caracterizaciones, con objetivos diferenciados y distintos niveles de participación. Todo esto ha desembocado en un panorama en ocasiones inextricable que nos muestra a un único conjunto de países protagonizando distintos proyectos paralelos, lo que en ocasiones produce el desconcierto en buena parte de los analistas.

Como hemos señalado en trabajos previos (Caldentey, 2010; Santos, 2013; Caldentey y Santos, 2013), las modalidades del regionalismo latinoamericano se pueden agrupar en tres categorías distintas:

- a) *Bloques de libre comercio y espacios de preferencias arancelarias*, como la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la reciente Alianza del Pacífico, el Tratado de Libre Comercio entre EEU, Centroamérica y República Dominicana (DR-CAFTA), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte

(TLCAN), el Grupo de los Tres<sup>1</sup> y los múltiples acuerdos bilaterales existentes entre países latinoamericanos y terceros.

- b) *Procesos de integración regional* cuyo objetivo es la conformación de una unión aduanera y la profundización en políticas comunes, como la Comunidad Andina (CAN), la Comunidad del Caribe (CARICOM), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) o el Sistema de Integración Centroamericano (SICA).
- c) *Procesos de cooperación, colaboración y complementariedad en temas de desarrollo, políticos, sociales y económicos*, como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), la Asociación de Estados del Caribe (AEC), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), el Proyecto Mesoamérica y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

La abundancia de propuestas regionalistas encuentra respaldo en el convencimiento de la región acerca de sus beneficios, pese a los eventuales riesgos y costes propiciados por la confusión conceptual y por la falta de conjunción entre objetivos e intereses. Así, los recientes cambios registrados en el contexto político y económico de América Latina cuestionan los paradigmas de la integración regional hasta ahora dominantes, especialmente el del regionalismo abierto, recuperando antiguos debates sobre las aportaciones de estos procesos para impulsar transformaciones más profundas que los acuerdos de cooperación o libre comercio en las políticas de desarrollo y competitividad regional. La aparición de proyectos como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA-TCP), de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) o de la propia Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) pretende corregir el economicismo del hasta ahora vigente regionalismo abierto, aunque puede hacerlo a costa de desatender la agenda de la integración económica, muy relevante para los países más vulnerables, pues deja sin resolver algunas de las necesidades de sus economías.

En este documento nos hacemos eco de dichos cambios. El objetivo es llevar a cabo un análisis que nos permita valorar críticamente cómo afectan al panorama actual de los distintos procesos de integración vigentes en América Latina. Para ello se hace necesario realizar un recorrido sistemático por las distintas etapas del regionalismo latinoamericano, recogiendo las características de los paradigmas que las gobernaron y así poder identificar los elementos que determinan su mayor o menor idoneidad con la actual coyuntura.

---

<sup>1</sup> El Grupo de los Tres, conformado en 1995 por Colombia, México y Venezuela es, desde 2006, un grupo de dos países, tras el abandono de Venezuela.

En primer lugar identificamos las transformaciones que se han producido en el panorama global y en el de la región y cómo han contribuido a modificar el escenario. En segundo lugar, a la luz de estos cambios y novedades, revisamos las distintas etapas del regionalismo latinoamericano. En el tercer apartado, nuestro análisis desemboca en los elementos que forman parte de la formulación de un regionalismo estratégico, que avanza una nueva etapa adaptada ya a dicho escenario.

## **2. CAMBIOS EN EL ENTORNO Y CONFIGURACIÓN DE LOS NUEVOS ESCENARIOS**

El contexto en el que se desarrolla el regionalismo en América Latina se caracteriza por cambios muy significativos de origen global y regional que dibujan un escenario marcado por la crisis, pero que parece tener de fondo un relevante episodio de transición o cambio de ciclo de desarrollo en la economía global. No es el único cambio que se aprecia, la región tiene ahora un mayor peso en el contexto internacional, tanto en lo político como en lo económico, viendo reforzado el papel de los Estados en la agenda del desarrollo.

La crisis global y su explosión en el *credit crunch* del año 2007 es comparable en su intensidad y efectos a los de las dos grandes crisis económicas del siglo XX: la de los años treinta, desencadenada por el *crash* bursátil de 1929 y la de los años setenta provocada por la subida de los precios del petróleo en 1973 y 1979. Se trata de una crisis igualmente global aunque con la particularidad de haber nacido en las economías avanzadas y de afectar a estas en mayor medida que a las economías en desarrollo, algunas de las cuales están incluso aprovechando la crisis. Por otra parte, y aunque es todavía prematuro confirmarlo, existen muchos indicios que nos llevan a pensar en que esta crisis motivará -como las otras grandes crisis- una modificación de los paradigmas dominantes de desarrollo y gobernanza global, marcados en las tres últimas décadas por el planteamiento neoliberal.

Los orígenes y manifestaciones políticas de esta crisis son muy relevantes. La respuesta ante la crisis de las formaciones G-8 y G-20, así como de las instituciones multilaterales, cuestiona la eficacia de los mecanismos e instituciones de la gobernanza global. El recurso a decisiones unilaterales o la profusión de *soluciones* regionalistas al atasco multilateral - esta vez especialmente entre países desarrollados, como en el caso del TTIP y el TPP- pone de manifiesto la necesidad de reconstruir la gobernanza global, de tal modo que permita gestionar con eficacia el funcionamiento de los procesos y de los actores que cuentan con la capacidad de generar riesgos globales, los cuales se mueven en el entorno de la globalización con libertad absoluta.

Otro elemento determinante de la crisis es la profunda transformación de la geopolítica global que supone la emergencia de China y su proceso de desarrollo e

irrupción en la gobernanza global. Su presencia ha modificado tendencias y equilibrios geopolíticos y está obligando a una redefinición del entorno que es parte sustancial de la crisis económica y de la hipótesis de cambio de ciclo del que parte este documento. América latina es, en buena medida, uno de los escenarios que está reflejando este impacto por su condición de proveedora de materias primas.

Una de las explicaciones más atinadas de los últimos años con respecto a los procesos que alimentan el posible cambio de ciclo es el trilema político de la economía mundial, de Dani Rodrik (Rodrik, 2011). La propuesta de Rodrik plantea la tensión existente entre tres variables resultantes del proceso de globalización, no siendo posible conjugar más de dos: la hiperglobalización, la supervivencia de la soberanía nacional y la política democrática. Como comentaremos, el autor sugiere que aunque la opción más deseable para estos tiempos sería la de la gobernanza global, nos vemos abocados a un escenario de control de la hiperglobalización partiendo de acuerdos y normas globales sujetas a la discrecionalidad de los Estados. Rodrik (2011:225) termina su presentación del trilema ofreciendo su propuesta de esta manera:

*Podemos globalizar la gobernanza democrática paralelamente a los mercados; o podemos reconsiderar los acuerdos comerciales y de inversiones para ampliar el espacio para la toma de decisiones democráticas a escala nacional.*

Nos parece que este análisis aporta un fundamento adicional a la hipótesis del cambio de ciclo que es el agotamiento de la globalización como marco del desarrollo global y la necesidad de redefinir los elementos que lo condicionan. El trilema de Rodrik y su percepción crítica de la hiperglobalización tiene, como veremos en los apartados siguientes, implicaciones muy importantes en otros de los elementos que analiza este documento como, por ejemplo, los debates sobre el regionalismo abierto o los paradigmas revisados de la integración regional en América Latina. El planteamiento de Rodrik sobre la previsible imposición de un escenario de control de la hiperglobalización recogería también las pulsiones neoproteccionistas de las que se acusa a los países más desarrollados ante la sensación de haberse convertido en socios no netamente ganadores en este escenario debido a la presión de la competencia de China y otras potencias emergentes.

El segundo ámbito de transformaciones del entorno en el que se desarrolla el regionalismo latinoamericano está relacionado con el creciente protagonismo experimentado por la región en la escena internacional, alcanzando un papel destacado en algunos casos en los que más claramente se advierte la desaparición de la lógica norte-sur, como las negociaciones sobre el cambio climático o las negociaciones comerciales en el marco de la Ronda de Doha. Esta nueva caracterización se presenta tanto en el plano político como en el plano económico y comercial. En el primero, la región ha ganado credibilidad y ha redefinido su

estrategia de intervención y maniobra ante la comunidad internacional, un proceso precisamente al que no es ajeno la insistencia en el regionalismo como instrumento de acción. La alternancia de gobiernos electos y el mantenimiento de las instituciones democráticas y del Estado de derecho en la práctica totalidad de los países, con algunas excepciones, ha contribuido a generar el clima de confianza y legitimidad necesario.

En el plano económico y comercial, el mejor reflejo de la nueva posición se halla en su buena respuesta ante la crisis económica internacional. Las crisis previas se hacían presentes con toda intensidad en América a través de canales de transmisión expeditos como las remesas, el acceso a los flujos financieros, el comercio y, en algunas subregiones donde es todavía relevante, a través de la cooperación oficial al desarrollo. Pero, a diferencia de otros períodos de crisis, a la vulnerabilidad de las mencionadas fuentes de financiación del desarrollo se contraponen hoy factores compensadores muy significativos. Entre estos factores destacan los siguientes:

- La presencia de China en la región, particularmente como importador de recursos naturales y otras materias primas, aunque su presencia como inversor ha ganado también importancia en los últimos años. Son conocidos los términos del debate sobre la relación entre América Latina y China. Las cifras macroeconómicas de la región ofrecen evidencia clara de los beneficios de su presencia pero en la región se discute el efecto de la *reprimarización* de las economías que puede haber causado y la vulnerabilidad ante la dependencia de este factor chino.
- La pérdida relativa de presencia de los socios tradicionales de la región, en particular EEUU y España, pero también la UE como bloque. La imposibilidad de sacar adelante el ALCA, la atonía de las cumbres iberoamericanas, la ruptura del status quo en la OEA, y, sobre todo, la creación de la CELAC, son evidencias de este fenómeno.
- Los cambios en los liderazgos internos de la región. México ha seguido perdiendo paulatinamente presencia frente a Brasil o incluso ante la aparición de Venezuela en los años pasados. La presidencia de Peña Nieto todavía no ha consolidado las primeras señales de su interés por recuperar su espacio tradicional. Argentina y Ecuador, con liderazgos muy personales, han condicionado también las relaciones intralatinoamericanas. Chile ha mantenido, por su parte, el carácter referencial de su estrategia diferenciada.
- Los gobiernos de izquierda de la región, en todas sus modalidades, desde la brasileña a la venezolana, pasando por Ecuador, han introducido sesgos diferentes en las políticas de desarrollo, en la preponderancia de los factores internos, en el rol del Estado y en las prioridades del gasto público. La proliferación de programas de lucha contra la pobreza y la exclusión,

favorecidos por el discurso progresista y con indudable vocación de romper con el discurso del Consenso de Washington, han introducido cambios significativos en la política económica de la región.

- El dinamismo de los mercados internos de la región y del efecto de algunas de las mencionadas políticas de redistribución de la renta y de lucha contra la pobreza que debemos también considerar como fuente de desarrollo y que se producen en el marco de los cambios políticos y de la presencia de gobiernos de izquierdas.
- La combinación de la tradición integracionista con la *latinoamericanización* del multilateralismo regional. La creación de nuevos espacios de cooperación e integración (ALBA; UNASUR; CELAC; Alianza del Pacífico) que la región ha creado en la última década ha sido también factor determinante para la mayor autonomía global de la región y en general para los debates sobre desarrollo.

Todo contribuye, por tanto, al novedoso papel de América Latina en este nuevo escenario. Sin embargo, se presenta ante él más heterogénea que nunca. Las dinámicas y niveles de desarrollo de la región introducen diferencias que van más allá de las agrupaciones ideológicas con las que se ha analizado el subcontinente en las últimas décadas, quedando al descubierto una clara distinción de ámbito geográfico. Los países del Caribe y de América Central, especialmente, no participan de las dinámicas de América del Sur ni tampoco de las de México, y demandan un análisis específico que impida que sus intereses y procesos queden ocultos en los sudamericanos. Incluso entre estos últimos se detectan tendencias que desaconsejan cualquier tipo de análisis homogéneo. Será cada vez más difícil mantener un discurso común que englobe las dinámicas que condiciona economías como las de Brasil y México o las de Perú y Ecuador.

Es indudable el balance positivo que deja la década pasada, pero algunas voces apuntan de forma creciente al final de este ciclo positivo para la región. Ricardo Hausmann (2013) jugaba con la idea de que la fiesta llegaba a su final:

*Sin embargo, en el caso de la mayoría de los países emergentes el crecimiento del PIB nominal en dólares en el período 2003-2011 fue consecuencia de mejoras en los términos de intercambio, de las entradas de capitales y de la apreciación real. Esos procesos tienden a revertirse y cuando lo hacen, se desacelera o se desinfla el PIB en dólares. En la mayoría de los países emergentes, el crecimiento del PIB en dólares excedió por mucho lo que cabría esperar como consecuencia del crecimiento real y de una apreciación real consistente con el efecto Balassa-Samuelson. La misma dinámica que en los años buenos infló el valor del PIB en dólares funcionará ahora en la dirección opuesta: unos precios estables o menores de las exportaciones reducirán el crecimiento real y harán que las divisas dejen de apreciarse o incluso se debiliten en términos reales. Por ello, no es de extrañar que se haya acabado la fiesta.*



La CEPAL ha revisado las tendencias a corto plazo para la región en su estudio económico para América Latina 2013 (CEPAL 2013) y confirma parcialmente alguno de estas temores. El informe señala una coyuntura positiva pero con tendencia a un menor crecimiento por una disminución de exportaciones debida tanto a la desaceleración del crecimiento de China como a la caída de la demanda en la zona euro y pese a la tímida recuperación de Estados Unidos. El crecimiento y el equilibrio de las variables macroeconómicas se puede ver afectado también por el debilitamiento de los términos de intercambios causado por la reducción de precios de algunos productos de exportación y por un comportamiento menos positivo del resto de los componentes de la balanza de pagos (remesas, turismo, volatilidad de los tipos de cambio).

Con una demanda interna aún insuficiente, una posible desaceleración de las exportaciones, una mayor volatilidad financiera o una reducción de precios de los recursos naturales, parece que el corto plazo impone ahora la pregunta de si América Latina va a ser capaz de mantener su resistencia ante la crisis y de reducir su vulnerabilidad a los factores externos. El informe presta también especial atención al desempeño que el gasto público pueda tener en la región ante una caída del crecimiento.

En ese marco, la CEPAL destaca la necesaria atención a la evaluación de la productividad y la importancia de seleccionar bien políticas macroeconómicas destinadas a elevar el crecimiento. Los incrementos de productividad han estado más centrados en sectores de menor productividad laboral como los no transables o los exportadores de bienes primarios por lo que los aumentos de productividad se explican mejor, según fundamenta el informe, por la reasignación de recursos entre los sectores productivos que por cambio estructural hacia sectores de mayor productividad.

Por último, el otro escenario de cambios observados que podría anunciar un nuevo ciclo es el de la agenda del desarrollo. La cercanía y posterior definición del horizonte post 2015 y el cuestionamiento de los acuerdos sobre financiación y eficacia de la ayuda son los ámbitos más afectados. Lo más destacado es la presencia de actores que defienden otros intereses diferenciados a los que dominaban la agenda anterior, como es el caso de los países emergentes. En América Latina, países como Venezuela o Brasil han asumido liderazgos que influyen en la concepción de la cooperación al desarrollo en la región, imponiendo objetivos y ofreciendo instrumentos distintos, como es el caso de la Cooperación Sur-Sur, que ha irrumpido con fuerza. Y cuyo desarrollo, por cierto, es especialmente propicio en los espacios regionales latinoamericanos.

Pero el debate de mayor interés para América Latina en el horizonte post 2015 es la identificación de la desigualdad como objetivo prioritario de la nueva agenda de desarrollo, siendo la de región más desigual del mundo. Algunos autores sugieren

desde hace algún tiempo ubicar ya a la desigualdad en el centro de la agenda (Collier, 2007; Domínguez, 2009). Existen motivos de peso. En primer lugar, la mayoría de la población sumida en la pobreza habita en países de renta media, a diferencia de lo que ocurría en las décadas anteriores (Sumner, 2010).

Además, situar la desigualdad en el núcleo de la agenda propicia que el debate se traslade a los instrumentos de financiación del desarrollo y la cooperación internacional. Como ha señalado Rafael Domínguez (2009), facilitaría que el debate se focalizara no sólo en los flujos de la AOD sino también en la financiación del desarrollo a partir de la movilización de los recursos domésticos. Una agenda basada en la desigualdad obligaría a trabajar tanto sobre las desigualdades verticales (de riqueza e ingreso) como sobre las horizontales (de poder y estatus por razón de género, raza, etnia o religión), convirtiendo la agenda post 2015 en un incentivo externo para procesos de reducción de la pobreza, de fortalecimiento de las instituciones democráticas y de reformas en los sistemas impositivos y en la distribución del gasto público.

### **3. LAS ETAPAS DE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA. UNA CARACTERIZACIÓN**

Para entender adecuadamente cómo pueden operar estos cambios en el regionalismo latinoamericano resulta conveniente repasar las distintas etapas que atravesaron. Si la experiencia histórica no ha podido superar la permanente contestación de los modelos aplicados, conviene revisar qué caminos ya transitados no ofrecen las respuestas adecuadas. Aunque existen fronteras difusas y una convivencia entre paradigmas, cada etapa posee una caracterización bastante marcada que nos permite sacar conclusiones y definir con cierta comodidad los límites del debate.

#### **3.1. La integración del período 1950-1990**

El primer regionalismo latinoamericano contemporáneo se justifica por la necesidad de ampliar los mercados nacionales con la finalidad de promover la industrialización por sustitución de importaciones. Se trata de un regionalismo “cerrado”, en el que la creación de un mercado común de carácter regional fue el instrumento que algunos países adoptaron para poner en práctica una concepción del desarrollo netamente latinoamericano, surgido de los laboratorios de la CEPAL en base a su interpretación estructuralista. Este modelo se asentaba sobre la creación de una industria propia protegida que fuera capaz de sustituir las importaciones de los mercados nacionales y de exportar de forma competitiva; sólo de este modo se podría propiciar el crecimiento económico necesario para acceder al desarrollo. La industria naciente requería la existencia de mercados más allá de las fronteras nacionales, unos mercados regionales y complementarios que pudieran abrirse de manera recíproca para propiciar economías de escala y la competitividad necesaria. A tal efecto, se

contaba con el apoyo de las bien miradas políticas proteccionistas e intervencionistas del Estado nacional-popular.

Bajo el liderazgo de los Estados y con el acompañamiento de la CEPAL, tres fueron los acuerdos de integración que fructificaron: el Tratado de Montevideo, que dio lugar a la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) de 1960 y posteriormente convertido en 1980 en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI); el Tratado General de Integración Económica Centroamericana de 1960, que dio lugar a la creación del Mercado Común Centroamericano (MCCA); y el Acuerdo de Cartagena de mayo de 1969, que dio lugar al Pacto Andino. Estos acuerdos dejaban a toda la región cubierta por acuerdos de libre comercio y unida mediante una estrategia de desarrollo económico común. Posteriormente, en 1965 se creó la Asociación Caribeña de Libre Comercio, antecedente de la Comunidad del Caribe (CARICOM).

En cuanto a su desempeño, algunos de los rasgos más característicos de su naturaleza podrían catalogarse del siguiente modo:

- *Voluntad política.* Los gobiernos se comprometieron sinceramente con un proyecto que brindaba una vía hacia el desarrollo.
- *Economicismo.* El crecimiento económico continuado era el objetivo. En ningún momento se buscó la modificación de los escenarios políticos. Prueba de ello es que incluso permitió la convivencia de gobiernos democráticos con otros autoritarios dentro del mismo proceso integracionista.
- *Industrialización.* La promoción de determinados sectores industriales interdependientes permitía aspirar a un crecimiento económico continuado. A tal efecto se propuso una política de sustitución de importaciones de productos industriales que diera lugar a la creación de un mercado regional capaz de expandir la demanda mediante el intercambio recíproco y el fomento de la competitividad necesaria para hacerlas sostenibles.
- *Proteccionismo.* En la misma lógica, para garantizar la creación de un sector industrial era necesario promulgar medidas de protección arancelaria a favor de las nuevas industrias regionales o autóctonas. La desviación de comercio a que daba lugar el modelo debía ser contrarrestada por la creación de comercio generada por los efectos dinámicos de la integración, proporcionados por la creación de economías de escala y el fomento de la competencia.
- *Intervencionismo.* Lógicamente, poner en marcha este paquete de medidas exigía la intervención del Estado en la economía. Una intervención institucional mediante la regulación necesaria para garantizar la adecuada distribución geográfica de las nuevas industrias, la creación de mecanismos

de compensación para paliar las situaciones de desventaja de los países con mayor atraso relativo, el establecimiento de los límites de protección arancelaria, etc.

El proyecto integracionista inicial sorprende, desde nuestra actual perspectiva, por su audacia. A este respecto, es necesario tener en cuenta que no se contaba con experiencias anteriores que permitieran definir un marco de referencia o una “ruta a seguir”. Rosenthal (1991: 60) denomina a esta etapa como “voluntarista”, por el empeño que pusieron los gobiernos y la CEPAL a lo largo del proceso. Sin embargo, la complejidad inherente a la construcción de un modelo económico de nuevo cuño, sujeto a un alto grado de articulación institucional, supuso un reto insuperable para los gobiernos de la época. Las directrices metodológicas de la CEPAL exigían prudencia, gradualismo, disciplina y rigor para lograr las metas esperadas, un recetario difícil de seguir. Por otro lado, la irrupción de la política ejerció como factor desestabilizador hasta dar lugar a la disgregación, como en el caso centroamericano con el enfrentamiento entre El Salvador y Honduras, primero, y la crisis nicaragüense, después.

Los procesos, en general, se enfrentaron a contingencias de carácter institucional, propiciadas por la inexperiencia y por el bajo nivel de desarrollo de la mayoría de los países. Estas se materializaron a través del lento e irregular funcionamiento de los mecanismos establecidos y de las dificultades para alcanzar las metas y objetivos propuestos inicialmente. Concretamente, no se consiguió completar, o sólo se completaron parcialmente, las zonas de libre comercio, ni mucho menos el arancel común. Pero, sobre todo, en la mayoría de los casos no se fue capaz de generar niveles suficientes de creación de comercio intrarregional, de tal manera que permitieran compensar el coste de la desviación de comercio que acompaña a todo proceso de integración.

No obstante, se alcanzaron logros destacados, algunos de los cuales han adquirido recientemente cierta revalorización debido a la posibilidad de comparación con los procesos actuales. En este sentido, la primera etapa integracionista consiguió dinamizar los intercambios regionales y crear mayor interdependencia entre los países. Buena parte de los países consiguieron dar inicio a sus respectivos procesos de industrialización, con mayor o menor potencial de futuro; y, sobre todo, si hemos de tener en cuenta la evolución posterior, se construyeron instituciones, infraestructuras y espacios de cooperación conjuntos que permitieron la reconstrucción de los procesos en la década de los noventa.

En resumen, aunque no se alcanzaron las metas inicialmente establecidas, sí se obtuvieron resultados significativos que sentaron las bases para la reactivación de la década de los noventa.

### **3.2 El regionalismo abierto, 1990-2005**

El nuevo regionalismo que surge en la década de los noventa por toda América Latina (con la excepción de México y Chile, que permanecen en la órbita de ALADI) está vinculado directamente al proceso de reformas estructurales y ajuste: apertura a los mercados mundiales, priorización de la iniciativa privada, retirada del Estado de la actividad económica y liberalización comercial (Devlin y Estevadeordal, 2001: 9). Este nuevo regionalismo actuaba como complemento y refuerzo de las políticas de apertura, modernización y liberalización multilateral a partir de la ronda de Uruguay. Tenía que ser eficiente, de tal manera que contribuyera a reducir los costes de la integración y a generar bajos niveles de desviación de comercio, gracias a que la discriminación ejercida sobre el comercio de los países ajenos al proceso de integración era ya reducida. Si a lo anterior unimos las ventajas potenciales de la integración, tenemos un cuadro general inicialmente ventajoso para el conjunto de países latinoamericanos, lo cual invitaba a retomar los procesos.

Al igual que ocurriera en el período anterior, también se contó con un marco de justificación teórica, que aunque procedente del entorno anglosajón, fue respaldado en el entorno latinoamericano por la CEPAL, que combinó una posición forzada por las imposiciones ideológicas de corte neoliberal que dominaban el escenario internacional, con la intención de ofrecer un marco que protegiera los mecanismos tradicionales de integración del mencionado empuje neoliberal.

El enfoque de regionalismo abierto de la CEPAL apareció en su propuesta de desarrollo para el período, denominada “Transformación productiva con equidad” (CEPAL, 1994), donde se mantiene cierto tono estructuralista. El “regionalismo abierto” venía siendo una práctica de la Comunidad Económica Europea con terceros países que buscaba compatibilizar su esquema interno de una unión aduanera fuerte y consolidada con los marcos multilaterales de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

La definición que la CEPAL da para el regionalismo abierto en América Latina es la de *“un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente”* (CEPAL, 1994: 3). Es decir, se configuran unos mercados regionales muy abiertos, a diferencia del período anterior, que promueven una transformación productiva basada en la competitividad y en la estabilidad macroeconómica exigida por las políticas de ajuste, pero conservando ciertas preferencias para los países socios. En ella se observan elementos no necesariamente contradictorios, pero sí de difícil conjugación, como la interdependencia o los acuerdos preferenciales con la liberalización de los mercados y la búsqueda de una mayor apertura.

Lo que se advierte es un intento de adaptación al medio, representado en este caso por las corrientes aperturistas y desreguladoras predominantes. Por ello, como ya hemos avanzado, el regionalismo abierto apenas permite mantener el discurso clásico de la integración basado en los beneficios estáticos, poniendo ahora el acento en los efectos dinámicos: aquellos generados mediante el aumento en la dotación de factores y de la productividad de los mismos, que terminan por generar un incremento de la competencia, acceso a economías de escala, una mejor asignación de factores, ventajas comparativas, incremento de la inversión, renta, empleo, etc. El problema radica en el hecho de que la generación de efectos dinámicos en un proceso de integración requiere tiempo para ser perceptibles y un análisis coste-beneficio dinámico que permita constatarlo. Y, lo más importante: están directamente relacionados con la producción de efectos estáticos; es decir, están supeditados a un incremento sustancial del comercio. Es necesario recordar que los procesos de integración latinoamericanos no han conseguido construir uniones aduaneras capaces de aglutinar un porcentaje de comercio suficientemente relevante.

Así pues, las características esenciales del regionalismo que protagoniza la segunda etapa del regionalismo latinoamericano, podrían ser:

1. *Una lógica controvertida*: la del Regionalismo Abierto. Los procesos latinoamericanos no contaban con una unión aduanera, ni siquiera con zonas de libre comercio perfectas. Esto suponía la difícil conjugación de políticas que promovían bajos niveles de protección con el establecimiento de preferencias regionales sobre mercados aún escasamente integrados. Es decir, por un lado se trataba de promover espacios regionales que les permitiese protegerse de los efectos de la globalización, al tiempo que se procedía a una política de desarme arancelario para una mayor inserción internacional. Con esta aparente contradicción, la distinción entre los beneficios potenciales procedentes del libre comercio y aquellos otros procedentes de la integración no eran evidentes.
2. *Economicismo*. Siguiendo la tónica de la integración latinoamericana contemporánea, la estrategia seguía pivotando en torno a los aspectos económicos y comerciales. Sin embargo, a diferencia de la etapa anterior, nos encontramos con una clara pérdida de protagonismo de los objetivos de desarrollo estructural, a costa del predominio de la visión mercantil.
3. *Falta de voluntad política*. Una diferencia sustancial con respecto a los primeros proyectos integracionistas latinoamericanos es la falta de compromiso por parte de los Estados. Los factores que lo justifican son múltiples, comenzando por la debilidad de unos Estados reducidos a la mínima expresión, muy mermados en su capacidad de intervención en las economías, términos ambos impuestos por las medidas de ajuste estructural.

Junto a lo anterior, las dudas generadas acerca de los beneficios de la integración frente a un libre comercio que se adaptaba mejor a las dinámicas de la globalización y que contaba con el beneplácito de los sectores empresariales no invitaban a ejercer un liderazgo en pro de la integración. Finalmente, la propuesta estadounidense del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) ejerció un efecto negativo durante los primeros años de la reactivación, al postularse como una alternativa a la que difícilmente podían sustraerse el conjunto de países de la región.

4. *Multilateralismo.* La propensión a llevar a cabo múltiples acuerdos comerciales como política prioritaria tuvo por objeto la búsqueda de una mayor inserción en los mercados internacionales, especialmente en aquellos países con menor apertura económica o con unas economías menos capacitadas para ello. Esto dio lugar a un proceso paralelo al integracionista que consistió en la firma de múltiples acuerdos de libre comercio con terceros al margen del marco regulatorio integracionista. Lógicamente, la situación resultante fue una inextricable red de acuerdos multilaterales norte-sur y sur-sur que terminaban por minar las bases de los acuerdos regionales, muy expuestos a las tentaciones proclives al incumplimiento.
5. *Multidimensionalidad.* Es esta una de las novedades que se incorpora a la nueva etapa de la integración latinoamericana, derivada de la coincidencia de su agenda de implementación con la agenda del desarrollo. Dio lugar a la incorporación de otras temáticas de índole social y cultural, así como aquellas relacionadas con el Estado de derecho y la cohesión social. El efecto tiende a generar dinámicas de profundización en la integración de los países miembros, demandando una mayor coordinación de políticas y una importante dosis de responsabilidad política a los gobiernos para hacer suyas las políticas regionales y aplicarlas adecuadamente en cada uno de los países. Este último aspecto, directamente relacionado con la voluntad política, es una de las grandes asignaturas pendientes. La multidimensionalidad ha incorporado la existencia de algunas políticas comunes sectoriales de gran relevancia para los países, como las de seguridad ciudadana, género, salud pública, mipymes, turismo, etc. El SICA es el proceso que ha desarrollado en mayor medida este tipo de políticas.
6. *Intergubernamentalismo.* La gobernanza de la integración latinoamericana ha estado dominada por el intergubernamentalismo, incluso en aquellos procesos diseñados con mayor claridad en base a las supuestas aspiraciones comunitarias, como por ejemplo el centroamericano. Si bien la propia existencia de las instituciones de la integración lleva consigo acciones de carácter supranacional, no cabe duda de que la cesión de algún tipo de soberanía nacional ha resultado siempre un escollo de difícil superación por distintos motivos. El peso de las decisiones institucionales ha recaído siempre

en los Estados nacionales, evitando otorgar poderes de decisión a los órganos regionales, de ahí que la responsabilidad sobre el éxito o fracaso de los procesos recaiga sobre los primeros.

7. *Democratización*. Otra de las diferencias con respecto a la anterior etapa la encontramos en la democratización absoluta de la integración latinoamericana. Su observación se ha convertido en un requisito indispensable para los países miembros o para aquellos otros que deseen acceder en un futuro. A consecuencia de ello, se ha producido también una demanda creciente de apertura hacia la ciudadanía y la generación de procesos de auditoría social -transparencia y rendición de cuentas- con efectividad relativa, propiciando al menos la inclusión de espacios institucionalizados de participación para la sociedad civil regional, a los cuales se les atribuye un carácter consultivo no vinculante y optativo (Santos, 2013).

El modelo tendrá plena vigencia durante algo más de una década, la que va de los noventa a los primeros años del nuevo siglo<sup>2</sup>, ligado directamente al signo de las políticas económicas marcadas por la mayoría de los gobiernos de la época. Sin embargo, las contradicciones que llevaba en su seno, las dudas en cuanto a su “*conveniencia, racionalidad, contenidos y objetivos*” (Sanahuja, 2009: 11), los magros resultados obtenidos y la propia complejidad política del contexto latinoamericano terminarán por generar frustraciones capaces de cuestionar la viabilidad de los proyectos.

El factor económico y comercial, crucial para la lógica del modelo, terminó plagado de irregularidades y asimetrías. Los obstáculos comerciales no desaparecieron pese a la eliminación de las barreras arancelarias, con lo que las zonas de libre comercio fueron más virtuales y retóricas que reales y efectivas. Mucho menos las uniones aduaneras, estancadas ostensiblemente en MERCOSUR y la CAN, más avanzada en Centroamérica, pero sin llegar a su culminación. De este modo, el crecimiento del comercio intrarregional terminó por estancarse ya en la segunda mitad de los noventa, una vez más con la excepción centroamericana.

Sin el incentivo del crecimiento interno, el dilema integración versus libre comercio se hizo más acuciante en favor de este último, que contaba con importantes apoyos tanto entre los principales actores internos como externos. Tarde o temprano llegaron las oportunidades para las fuerzas disgregadoras, en forma de proyectos de libre comercio hemisférico (ALCA) o de sendos tratados de libre comercio bilaterales promovidos por los EEUU. La UE, a su vez, comenzó apostando por la exigencia regional para formalizar sus respectivos acuerdos de libre comercio, pero terminó

---

<sup>2</sup> Sanahuja establece el período de vigencia entre los años 1990-2005. En Sanahuja, J. A.: “Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe” (2009), p. 11.



desistiendo ante las dificultades que los países oponían en cada uno de los distintos procesos, todo lo cual generó aún mayor descrédito en las posiciones regionales.

En cuanto al componente político, se lograron escasos avances en la denominada “integración positiva”<sup>3</sup>, refiriéndose a la capacidad para crear instituciones de calidad y políticas comunes que nos hagan pensar que estamos realmente ante un proceso verdaderamente integrador. En este caso, suele ser recurrente aludir a la persistencia de un nacional-populismo cultural que impediría cualquier opción por la construcción de un marco jurídico e institucional de corte supranacional. Pero también a otros debates desestabilizadores, como los acuñados por Sanahuja (2009: 13): el del socio “renuente” que tiende a rehuir los compromisos más allá del mínimo común denominador; el del “disgregador” externo, referido al papel de los EEUU en su oferta abierta y bilateral a la región basada en el ALCA y los TLC; o el del agente “desestabilizador”, referido a Venezuela.

El catálogo de logros, por tanto, es modesto. En lo económico consiguió reconstruir y consolidar las bases de un mercado regional, aunque sólo registró incrementos netos sustanciales en Centroamérica, y también logró la puesta en marcha de algunos proyectos sectoriales comunes, como es el caso de las infraestructuras o las políticas de seguridad en Centroamérica, por ejemplo. En lo político, su mayor logro es la paulatina consolidación de la democracia y la paz, para el caso centroamericano. No obstante, no hay que desdeñar las reservas existentes para casos como el hondureño o el paraguayo, más reciente. A nivel institucional, pese a la crítica generalizada, la reactivación y construcción de nuevo cuño de una infraestructura institucional regional es un avance significativo que permite mantener abiertas las esperanzas de alcanzar otras metas futuras.

En definitiva, el regionalismo abierto fue un instrumento que permitía conjugar la integración regional de la tradición estructuralista con el paradigma neoliberal predominante, no sin una alta dosis de precariedad. El neoliberalismo promovía de forma activa la consecución de un escenario de libre comercio multilateral en el que los acuerdos regionales sólo se justificaban en la medida en que servían para facilitar o acerrar el libre comercio multilateral. Pero, como ya ocurriera con las políticas económicas en que estuvo basado en su día, el regionalismo abierto no fue capaz de responder a la apuesta estratégica que supone la integración regional para América Latina.

### **3.3. Las alternativas al regionalismo abierto, 2005-2013**

La IV Cumbre de las Américas de Mar del Plata, fechada en noviembre de 2005, constató el rechazo de la región a la propuesta norteamericana de creación de un

---

<sup>3</sup> Término acuñado por el autor Jan Tinbergen en la década de los sesenta, que luego actualizaría Fritz Scharpf en los noventa.

Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA). De facto, supuso el punto de partida de otra manera de entender la integración en América Latina.

Poco tiempo después, el documento *“Un nuevo modelo de integración en América del Sur: hacia la Unión Sudamericana de Naciones”*, constata la existencia de una nueva tendencia en la catalogación del regionalismo suramericano. Dicho documento fue presentado públicamente durante la celebración de la II Cumbre de Jefes de Estado de la Comunidad Suramericana de Naciones, celebrada el 9 de diciembre de 2006 en Cochabamba.

En él se establece el modelo de integración perseguido por la Comunidad, que gira en torno a los siguientes seis ejes<sup>4</sup>: La solidaridad y cooperación para una mayor equidad regional; el mantenimiento de la soberanía y el respeto a la integridad territorial y autodeterminación de los pueblos; la paz y la resolución pacífica de las controversias; la democracia y el pluralismo que impidan las dictaduras y la falta de respeto a los derechos humanos; la universalidad, interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos; y el desarrollo sostenible.

Se trata de un catálogo de principios claramente políticos, sacando los aspectos comerciales del núcleo central del proyecto. El mensaje que lanza este documento viene a ser que *“la construcción de un nuevo modelo de integración no puede estar basado únicamente en las relaciones comerciales”*<sup>5</sup>, en alusión al modelo del regionalismo abierto. Este axioma, definido desde un enfoque suramericano, parece estar dominando los nuevos discursos del regionalismo latinoamericano debido al liderazgo ejercido desde dicha subregión sobre el conjunto, pero en realidad se trata de un posicionamiento que responde única y exclusivamente al accionamiento de una nueva generación de proyectos que tiene centro en ese área geográfica, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

Algunos hechos acaecidos en los escenarios latinoamericanos e internacionales coadyuvaron a esta modificación del rumbo en el regionalismo suramericano. En el ámbito económico, la crisis sufrida por un buen número de países a finales de los 90 cuestionó en gran medida las bondades de las políticas de liberalización y apertura a toda costa. Los modestos resultados obtenidos a nivel comercial y el estancamiento del conjunto de los procesos de integración puestos en marcha a principios de la década contribuyeron a la elevación del tono crítico que caracterizó al modelo prácticamente desde sus inicios. Por otro lado, la aparición de nuevos actores

---

<sup>4</sup> Comunidad Suramericana de Naciones (2006). *“Un nuevo modelo de integración en América del Sur: hacia la Unión Suramericana de Naciones”*. Documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión. Epígrafe 2: Principios rectores y elementos de la integración sudamericana. Cochabamba, diciembre de 2006.

<sup>5</sup> *Ibidem*

económicos emergentes con cierta autonomía dentro del sistema internacional terminó elevando el precio de las materias primas por la vía de la demanda.

Las grandes economías latinoamericanas se hicieron más autónomas, especialmente las suramericanas, registrando de forma sostenida índices de crecimiento históricos y permitiendo el salto de Brasil a la consideración de potencia emergente. La progresiva consolidación de esta última tendencia constató el distanciamiento entre los dos grandes ejes económicos y comerciales existentes en la región, de claras connotaciones geográficas, el conformado por los países suramericanos, el conformado por los países del Caribe y el conformado por México y Centroamérica, debiendo incluso distinguir dentro de este último grupo la dinámica centroamericana de la mexicana, estrechamente vinculadas en lo social y cultural pero no tanto en lo económico y comercial.

En lo político, se produjo una alternancia en el signo ideológico de los liderazgos que accedieron a un buen número de gobiernos. El predominio de la izquierda ideológica elevó de nuevo la agenda del desarrollo sostenible rescatando elementos de las antiguas posiciones estructuralistas y dependencistas, pero amplió su espectro de intervención por el efecto de una naturaleza más plural y equilibrada entre la izquierda reformadora y la izquierda populista, quedándose en el camino la izquierda fundamentalista de otra época. Esta izquierda ahora en el poder desdeña en gran medida los objetivos de liberalización, pero es consciente de la necesidad de garantizar sus posiciones en unos mercados internacionales en los que tanto la demanda como los nuevos actores emergentes favorecen a los intereses suramericanos. Es decir, se muestra ambivalente y con mayor capacidad de pragmatismo, como resultado del abrazo de la democracia pluralista. Así, por un lado, rehúye la globalización como un producto del mismo neoliberalismo que impuso una política restrictiva cuyo único resultado positivo fue la consecución del equilibrio macroeconómico, sufragado por las clases más débiles; pero, por otro, reconoce la irreversibilidad de la misma incorporándose a sus prácticas y beneficiándose de sus efectos.

En este balance, la apuesta por el regionalismo permite conjugar tres aspiraciones tradicionales del programa centro-izquierdista latinoamericano: la histórica identitaria de la tradición unitarista anti-imperialista, que busca alcanzar la plena autonomía de la región en el sistema de relaciones internacionales; la política y social, que permite a la región afrontar el diseño y la construcción de sus propias políticas de desarrollo al margen de imposiciones externas; y la meramente económica, puesto que la integración es un instrumento de incidencia en los procesos de globalización con cierta capacidad de transformación y cambio de rumbo en los flujos de las relaciones comerciales.

Como resultado del proceso anterior, el regionalismo abierto, paradigma de las políticas de apertura e intercambio comercial, deja de ser la referencia en la nueva

perspectiva del regionalismo suramericano. En su lugar emerge la idea de un nuevo paradigma que representa mejor al nuevo período que hemos descrito, denominado como “regionalismo postliberal” (Motta Veiga y Ríos, 2007; Sanahuja, 2009, 2010, 2012), “posthegemónico” (Riggirozzi, 2012), e incluso “postneoliberal” (CRIES, 2012). El catálogo de características es igualmente amplio, fruto de las aspiraciones de la nueva estrategia y del fracaso de la anterior. Una síntesis procedente de los argumentos esgrimidos por estos autores y la aportación propia nos ofrece el siguiente resultado:

- *Primacía de la agenda política*, en sustitución de la agenda comercial dominante en el período anterior. La vuelta de la política puede observarse, asimismo, en el ejercicio de liderazgos que buscan la consolidación de una mayor autonomía de la región en el sistema de relaciones internacionales, llevado a cabo por parte de Venezuela y Brasil, especialmente.
- *Vuelta a las políticas desarrollistas* como objetivo, al constatarse el fracaso de la agenda neoliberal, a la postre, causante de la alternancia ideológica en los gobiernos.
- *Liderazgo del Estado* en el proceso, como garante del protagonismo de la agenda desarrollista, consecuencia igualmente de la reducción del protagonismo del mercado.
- *Pragmatismo y flexibilidad*, manteniendo las dinámicas de geometría variable y distintos ritmos. Se sigue apostando por el predominio del intergubernamentalismo en un marco institucional menos exigente que apuesta por el mantenimiento de instituciones comunes pero se centra en la coordinación de políticas. De lo que se trata es de profundizar en la cooperación entre los países, partiendo del concepto de cooperación sur-sur.
- *Incorporación de la cooperación en políticas sectoriales*, percibiendo la integración como un espacio apto para las políticas sociales, de seguridad, educación, medio ambiente, energética, y de infraestructuras, etc. El establecimiento de la agenda prioritaria y el Plan de Acción de la Comunidad Suramericana de Naciones resulta, en este sentido, paradigmática<sup>6</sup>. La consideración de que estos espacios estaban acotados a las políticas nacionales desaparece en el momento en el que se identifican problemas comunes que difícilmente pueden afrontarse en solitario. Es éste, sin embargo, un aspecto multidimensional ya explorado con cierto éxito en el

---

<sup>6</sup> Comunidad Suramericana de Naciones (2005). I Reunión de Jefes de Estado. Agenda Prioritaria y Plan de Acción: 1) Diálogo político; 2) Integración física; 3) Medio ambiente; 4) Integración energética; 5) Mecanismos financieros; 6) Promoción de la cohesión social, inclusión social y justicia social; 7) Telecomunicaciones.

Sistema de Integración Centroamericano (SICA), basado en el regionalismo abierto,

- *Definitiva aceptación de la necesidad de “ciudadanizar” el proceso*, permitiendo su legitimación por la vía de la participación. La confirmación de la apuesta regional en el marco del Estado democrático lleva definitivamente a abrir la participación a los actores no estatales, atendiendo de esta manera a la solicitud de aquellos grupos con mayores intereses en el proceso. Tal demanda estaba ya presente en el proceso anterior.
- *Renuncia a algunos de los valores tradicionales de la integración*, como las aspiraciones supranacionales, la construcción de una estructura institucional de índole comunitaria o la creación de uniones aduaneras. Estos valores chocan con el marcado carácter intergubernamental, la presencia del Estado y la defensa de la soberanía nacional.
- *Renovación explícita de los principios políticos fundamentales*, algunos de ellos ya presentes de forma retórica en el modelo del regionalismo abierto, como la defensa de la democracia, la integridad territorial, la paz y resolución pacífica de controversias, el respeto y universalidad de los derechos humanos y el desarrollo sostenible.
- *Fuerte carácter endógeno*, nacido de la renovación de las aspiraciones de autonomía y de la reivindicación en la construcción de un modelo de desarrollo propio que se alejara de otras propuestas procedentes del exterior, al igual que ya ocurriera en la década de los cincuenta y sesenta del siglo XX; un claro reflejo de la nueva posición de la región en la escena internacional.

El conjunto introduce novedades sustanciales con respecto al regionalismo abierto, junto con algunas continuidades. Sin embargo, pese al esfuerzo renovador, se puede observar la persistencia de una tensión de índole similar al trilema expuesto por Rodrik (2012: 219). Son precisamente estas tensiones las que vienen atenazando a la integración latinoamericana a lo largo de su historia, las mismas que han terminado por obstaculizar en gran medida la mayoría de los intentos puestos en práctica, por no mencionar la carga de desconfianza que llevan aparejados. El factor determinante, sin duda, es la vigencia del nacionalismo económico predominante, recrudecido ahora en aquellos países que más se acercaron a los populismos, en lo que sería una demostración de la resistencia a la disolución de la matriz nacional-popular (Garretón, 2001). Los efectos negativos del nacionalismo, y la consiguiente negativa a la cesión de soberanía, impactan notablemente sobre dos de los pilares fundamentales de cualquier edificio integracionista: la creación de un mercado único regional, impidiendo la libre circulación de factores productivos mediante la práctica de políticas proteccionistas; y la imposición del intergubernamentalismo en el funcionamiento de instituciones regionales que, por

definición, requieren la existencia de una personalidad jurídica propia, normas vinculantes y espacios donde se defiendan los intereses comunes.

Ciertamente, los ámbitos de cooperación establecidos en los nuevos acuerdos regionales “postliberales” se encuentran muy localizados en determinados sectores donde se cuenta con intereses comunes, predominantemente políticos, marginando de facto los aspectos comerciales por supeditarlos a los intereses nacionales. Esto facilita una gobernanza de carácter intergubernamental y la compatibilidad con la defensa de los intereses económicos nacionales en aquellos sectores más sensibles, que se quedan fuera de los acuerdos. Pero, precisamente por ello, el modelo se presta a limitaciones evidentes. De hecho, a lo largo del proceso de gestación del nuevo paradigma hemos podido asistir en algunos países a la renacionalización de los sectores estratégicos y a la puesta en práctica de políticas proteccionistas, pese a la vigencia de estructuras regionales de libre comercio. El proceso más afectado es el de MERCOSUR, aglutinando casos relevantes de proteccionismo en su seno protagonizados por Argentina y Brasil. Del mismo modo, resulta notorio el incumplimiento sistemático de algunos de los principales acuerdos vigentes en los tratados suscritos, tanto de índole económica como política, y, en general, del marco jurídico de buena parte de los procesos integracionistas puestos en marcha en la década de los noventa.

Mientras tanto, en este período permanecen aún vigentes otras modalidades del regionalismo latinoamericano, tanto aquellas pertenecientes a los modelos del regionalismo abierto como aquellas otras fundadas en la creación de áreas de libre comercio. Si nos centramos en los procesos de integración, la mayoría siguen su curso con resultados muy modestos y altos niveles de cuestionamiento. En el caso de la CAN y MERCOSUR, afectados directamente por la coyuntura que hemos descrito, su situación es peculiar, debido a que son los propios países miembros los que han promovido la creación de nuevos proyectos. Se trata de procesos que fueron víctimas de las contradicciones resultantes entre las aspiraciones comunitarias y una gobernanza efectiva dominada por el intergubernamentalismo, sin la voluntad política necesaria para encontrar los espacios de cooperación que permitieran el cumplimiento de las reglas. Mucho se ha hablado de la incorporación de estos espacios al marco de la UNASUR como ámbitos comerciales específicos. Sin duda, la incorporación de estos espacios elevarían notoriamente la consideración integracionista del “regionalismo postliberal”, puesto que haría converger en un mismo proyecto las dos agendas: la eminentemente comercial con la de cooperación política, social y económica, alcanzando mayores cotas de integración por una vía alternativa a las tradicionales. Pero lo cierto es que el encaje de ambos procesos en UNASUR es ciertamente complicado.

Finalmente, los esquemas integracionistas latinoamericanos que se encuentran fuera del espacio geográfico suramericano, es decir, el centroamericano (SICA) y el caribeño (CARICOM), se han mantenido al margen de las modificaciones señaladas

para el caso suramericano. Estas áreas no se cuentan entre las favorecidas por las transformaciones de los espacios globales, por cuestiones evidentes relacionadas con la naturaleza de sus recursos y su tamaño o capacidad. Antes al contrario; en el caso de Centroamérica, la definitiva vinculación de México con el área norteamericana ha terminado por profundizar esta misma dependencia con respecto a dichos mercados, lo que les obliga a mantener las estrategias comerciales y políticas ya definidas en su propio modelo de convivencia entre acuerdos de libre comercio –entre los que destaca el DR-CAFTA, suscrito con los Estados Unidos de América- y una integración regional que promueve la complementariedad con los mercados regionales.

En el caso del SICA, su naturaleza queda claramente alejada de los patrones del regionalismo postliberal. La región se encuentra alejada de las dinámicas que rigen hoy el comportamiento económico y comercial de Suramérica. Y a diferencia de lo ocurrido en MERCOSUR y la CAN, el proceso registró en los últimos años avances en la definición de la unión aduanera –si bien permanece incompleta- que le permitieron mantener en alza el crecimiento de los mercados intrarregionales y atenuar con ello el impacto de la crisis sufrida por los mercados del norte, sus principales socios comerciales. También se han alcanzado logros muy modestos con la puesta en marcha de una agenda en la que se incluían propuestas puntuales en políticas sectoriales comunes, llevadas a cabo en un marco multidimensional con cierto dinamismo, que se adapta a la lógica intergubernamental igualmente predominante. En su contra, sigue abierto el conflicto sobre la naturaleza de las instituciones del sistema y la persistencia de dudas en el seno de algunos gobiernos acerca de la profundización del proceso, tal y como requiere el marco jurídico en vigor. Todo ello se ha traducido en la falta de compromiso por parte de algunos países miembros, en particular en lo relacionado con la toma de decisiones, la participación en instituciones principales -como la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ) o el Parlamento Centroamericano (PARLACEN)-, la apropiación de la agenda de integración o la financiación de las instituciones del Sistema, sustentado en gran medida gracias a la cooperación internacional.

#### **4. HACIA UN REGIONALISMO ESTRATÉGICO**

Todo lo hasta aquí expuesto nos sitúa ante un período más de transición en el debate sobre el regionalismo latinoamericano, en el que los cambios señalados pueden contribuir de manera sustancial al ajuste de los distintos modelos. Aunque algunos procesos se hallan en franco retroceso, caso de la CAN, o en fase de estancamiento, caso de MERCOSUR, el escenario actual apunta a la redefinición de las prioridades estratégicas, dando lugar a lo que algunos autores han denominado “regionalismo estratégico” (Briceño Ruiz, 2011; Bizzozero, 2011). Un accionamiento de este tipo mantendría vigente la convivencia de las tres tipologías que aquí hemos señalado, con fases ascendentes y descendentes según vayan alineándose los intereses de unos y otros en torno a los cambios coyunturales.

La dificultad estriba precisamente aquí, en la capacidad de articulación de los intereses estratégicos de una región cada vez más heterogénea. En el ámbito político parece haber menos dificultades para articular consensos, debido a que la nueva posición de buena parte de los países de la región en el concierto internacional ofrece una oportunidad de alcanzar autonomía con respecto a los bloques hegemónicos tradicionales. La aparición del ALBA-TCP, UNASUR y CELAC podría explicarse en este contexto. Se trata de un regionalismo basado en la promoción del desarrollo desde la cooperación política y horizontal, sin menoscabo de soberanía y sin el compromiso de construir costosas estructuras institucionales comunes. Pero su impacto es relativo y no atiende a los desafíos de aquellos países más vulnerables, especialmente en el plano económico y comercial.

En esa dimensión, donde los intereses estratégicos son más complejos por mor de la mayor heterogeneidad de la región, persiste el dilema entre la integración tradicional, basada en la conformación de uniones aduaneras y el libre comercio. Algunos autores observan con desconfianza los posibles beneficios de las uniones aduaneras en regiones con economías insuficientemente integradas y bajos niveles de complementariedad que demandan un complejo marco institucional y político poco factible. Y sugieren concentrarse en los procesos de facilitación comercial. Esa posición es la que mantienen los recientes trabajos del Banco Mundial sobre el comercio en Centroamérica que se centran en el aprovechamiento de los acuerdos de libre comercio firmados por la región (López y Shankar 2011) o en la necesidad de concentrar los esfuerzos en eliminar las barreras que dificultan el transporte y la logística (Schwartz 2012) y no contemplan las aportaciones del comercio intrarregional para sectores con más oportunidades en los mercados regionales.

Otros autores ponen de manifiesto la falta de evidencias acerca de los efectos netamente positivos en el desarrollo, equidad y bienestar de los países en desarrollo a partir de la liberalización multilateral o de los acuerdos de libre comercio (LeGoff y Singh, 2013; Red centroamericana de monitoreo del DR-CAFTA, 2011). Incluso han aparecido algunos trabajos que revalorizan los procesos de unión aduanera como sub-óptimo a partir del análisis de la evolución en los últimos años de los procesos de integración económica basados en uniones aduaneras (Wonnacott y Wonacott 2011, Lipsey y Smith 2011). Estos autores animan a cuestionar las sospechas sobre su ineficacia, a matizar la relevancia de los riesgos de desviación de comercio y a profundizar el análisis específico de las transformaciones generadas por el comercio intrarregional y otros efectos de las uniones aduaneras.

No obstante, a nuestro juicio, las características del entorno han cambiado definitivamente en esta transición a un nuevo ciclo y la propuesta de regionalismo abierto está efectivamente agotada. Su crisis no debe ser, sin embargo, entendida desde una posición clásica de conflicto entre los acuerdos de libre comercio y acuerdos de integración regional. La duda sobre los supuestos que afirmaban dogmáticamente su eficacia y eficiencia no conduce a la condena de los acuerdos



de libre comercio sino a la necesidad de asegurar su complementariedad con los acuerdos de integración económica y, particularmente, a otorgar la máxima relevancia a la agenda complementaria de los acuerdos y a la agenda política y económica del desarrollo.

Por tanto, parece necesario aprender a convivir con una realidad altamente compleja pero que, al mismo tiempo, admite escenarios capaces de conjugar distintas geometrías y el solapamiento de procesos en atención a la defensa de los intereses estratégicos. La clave estaría en la capacidad para construir procesos que permitan poner en marcha acciones comunes de medio y largo plazo que atendieran al mayor número de intereses estratégicos posibles.

El regionalismo estratégico puede ser una respuesta funcional a la situación de fragmentación que vive actualmente el regionalismo latinoamericano, haciendo converger, en la medida de lo posible, los intereses nacionales y los internacionales. En el ámbito económico y comercial mantendría los objetivos de apertura e inserción internacional al tiempo que sería sensible a la defensa de los intereses de los sectores estratégicos de los países miembros. En el ámbito político se ofrecería, fundamentalmente, como un instrumento de política exterior. Y en el ámbito multidimensional –por recoger un concepto que ya es utilizado en el SICA- atendería las problemáticas sociales comunes de los países socios, fomentaría la construcción de una narrativa compartida que diera lugar a la construcción de procesos de medio y largo plazo o a la apertura de espacios de promoción de los valores comunes.

Esta tendencia hacia el regionalismo estratégico se caracterizaría por los siguientes rasgos:

- Es pragmático y flexible lo que le permite huir de debates dogmáticos y de disyuntivas irresolubles políticamente, replanteando de otra manera los dilemas entre supranacionalidad e intergubernamentalismo; o entre libre comercio e integración.
- Está abierto a la multipertenencia porque elige funciones, ámbitos y sectores de las iniciativas regionalistas latinoamericanas, pero su precisión le obliga a no eludir las incompatibilidades que surgen de ella; cabe esperar, por tanto, que no sea tolerante con la simultaneidad de acuerdos de libre comercio con acuerdos de unión aduanera en proceso, o al menos que cuente con una estrategia que solvente esta controversia en un corto espacio de tiempo.
- Es más preciso en la distinción conceptual de los procesos que están bajo su manto; no tiene obstáculos políticos sino incentivos para diferenciar con más claridad integración, libre comercio y cooperación.
- Es intergubernamental y no sitúa lo supranacional como aspiración porque trabaja con modos de ejecución de las políticas regionales que se basan en la coordinación intergubernamental o en las competencias compartidas de instituciones nacionales y regionales, bajo la lógica de la inevitable

interdependencia de los intereses comunes que empuja a una mayor integración pero que no descarta la reversibilidad de los acuerdos.

- Está centrado en una agenda de desarrollo más amplia, que no se limita a lo comercial y concede prioridad a algunos de los obstáculos estructurales del desarrollo y a la provisión de bienes públicos.
- No descarta el establecimiento de uniones aduaneras como instrumento para promover un mercado estratégico para ampliar las oportunidades a sus sectores menos competitivos o para incorporar a sus miembros en las cadenas de valor regional o global; pero lo hace en aquellas subregiones donde el mercado regional es la única opción como ocurre en Caribe y Centroamérica.
- Es temático porque define un esquema cuya naturaleza está determinada por los ámbitos de actuación escogidos que son aquellos sectores donde las políticas sectoriales son funcionales y factibles o donde se pueden promover bienes públicos.

En definitiva, como viene demostrando la construcción de la integración europea, y la experiencia latinoamericana así lo corrobora, no existiría una ruta escrita previamente que conduzca a la integración. Esta se configura dando una respuesta adecuada y puntual a los problemas específicos que la coyuntura y la propia naturaleza de los países involucrados les plantea.

## **5. CONCLUSIONES**

En este trabajo hemos analizado las implicaciones de la renovación de los paradigmas sobre regionalismo e integración en América Latina como instrumentos de desarrollo. Lo hemos hecho a través de una revisión de los cambios registrados en el contexto regional e internacional y de la experiencia histórica de la integración latinoamericana. Nuestro análisis concluye sugiriendo un cambio de ciclo que propiciaría un nuevo escenario hacia el que caminar, el del regionalismo estratégico, ya apuntando anteriormente por otros autores, pero que aquí se justifica y caracteriza.

La región enfrenta el trilema de la gobernanza global siendo más heterogénea que nunca, lo cual hace más compleja la articulación de intereses que necesariamente deben confluir en procesos de este tipo. Este hecho no permite la adopción de modelos “cerrados” o “abiertos”, como fueron los anteriores procesos históricos. La dificultad para conjugar los intereses que condicionan sus economías, especialmente en un momento como el actual en el que están perdiendo el empuje de los últimos años, invitan a optar por modelos funcionales que sean factibles y contemplen altas dosis de pragmatismo.

Se trata de una respuesta política que profundiza en los argumentos ofrecidos por buena parte de los países de la región como contestación a las dudas generadas por

el regionalismo abierto. Esto se hace muy visible en el ámbito político, donde se mantiene un intergubernamentalismo, con mayor o menor institucionalidad, que no obstaculiza la cooperación en materia de política exterior y la formación de valores comunes. Pero, a diferencia de las soluciones “posliberales”, tiene muy en cuenta la centralidad de la agenda económica y comercial, ofreciendo alternativas en defensa de los intereses de los sectores estratégicos sin descuidar la inserción en los mercados internacionales, dando cabida de esta manera al establecimiento de uniones aduaneras. También contempla el manejo de una agenda social que atienda los problemas estructurales del desarrollo, fundamentalmente mediante la provisión de bienes públicos regionales.

En definitiva, se trata de una propuesta abierta y flexible, cuyos principios deben ser establecidos en base a las necesidades reales y a las demandas específicas de los países de la región.

## **BIBLIOGRAFÍA**

ALONSO, J.A. (2013). Cooperación con países de renta media. Un enfoque basado en incentivos. SGCID. Madrid. 52 páginas.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2011). *Estrategia Sectorial de Apoyo a la Integración Competitiva Regional y Global*. Washington, 52 pp.

BIZZOZERO, L. (2011). América Latina a inicios de la segunda década del siglo XXI: entre el regionalismo estratégico y la regionalización fragmentada», en *Revista Brasileira de Política Internacional*. Año 54. Nº 1, pp. 29–43.

BRICEÑO RUIZ, J. (2011). El Mercosur y las complejidades de la integración regional. Editorial Teseo. Buenos Aires, 2011.

CALDENTEY, P. (2013). La integración regional, marco de la cooperación horizontal en América Latina, pp. 189-204. En Salvador Arriola, Rafael Garranzo y Laura Ruiz Jiménez (coordinadores), *La renovación de la cooperación iberoamericana. Transformaciones para una agenda post 2015*. Editan SEGIB y AECID. 317 pp.

CALDENTEY, P. (2012). “La Integración Regional, ámbito emergente de políticas de desarrollo en Centroamérica”. *Revista española de Desarrollo y Cooperación*, 30, pp. 85-103.

CALDENTEY, P., ROMERO, J.J. (2010) (editores.). *EL SICA y la UE. La integración regional en una perspectiva comparada*. Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación. Colección de estudios centroamericanos Nº 1, pp. 468.

CEPAL (2013). *Estudio económico para América Latina y el Caribe. Tres décadas de crecimiento desigual e inestable*. CEPAL, División de desarrollo económico. Santiago de Chile. 213 pp.

CEPAL (2012). *Centroamérica y República Dominicana: crecimiento, ciclos y transformación*

*económica, 1990-2011*. CEPAL, México. 307 pp.

CEPAL (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile, 28 de enero de 1994.

COLLIER, P. (2007). *"The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can Be Done About It"*. Oxford University Press. Londres, 15 de abril de 2007.

COMUNIDAD SURAMERICANA DE NACIONES (2006). "Un nuevo modelo de integración en América del Sur: hacia la Unión Suramericana de Naciones". Documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión. Epígrafe 2: Principios rectores y elementos de la integración sudamericana. Cochabamba, diciembre de 2006

DOMÍNGUEZ, R. (2009), "Desigualdad y bloqueo al desarrollo en América Latina". En Principios, nº 13, 2009, pp.5-32

ESTEVADEORDAL, A., FRANTZ, B. Y NGUYEN, T.R. (2002), *Regional Publics Goods. From theory to practice*. Washington: BID y Asian Development Bank. Washington. P. 444. ISBN 1931003858.

FIORENTINO, R. V. (2011). The never-ending story of regional trade agreements, pp.3-30. In JOVANOVIĆ, M. Editor (2011). *International Handbook on the Economics of Integration*, vol. I. General Issues and Regional Groups. Edward Elgar Publishing. Uk, 496 pp.

HAUSMANN, Ricardo (2013). *The end of the Emerging-Market Party*. Ed. Project Syndicate, <http://www.project-syndicate.org/commentary/the-reversal-of-nominal-gdp-growth-in-emerging-countries-by-ricardo-hausmann>. Cambridge, USA.

LE GOOF, M. y Jan SIINGH, R. (2013). *Does trade reduce poverty? A view from Africa*. Policy Research Working Paper 6327. The World Bank. Africa Region. Poverty Reduction and Economic Management. 38 pp.

LIPSEY R.G. y SMITH, M.G. (2011). Multilateral versus regional trading arrangements: substitutes or complements?, pp.90-120. In JOVANOVIĆ, M. Editor (2011). *International Handbook on the Economics of Integration*, vol I. General Issues and Regional Groups. Edward Elgar Publishing. Uk, 496 pp.

LÓPEZ, H. and SHANKAR, R. (2011). *Getting the Most Out of Free Trade Agreements in Central America*. Ed. Banco Mundial.

MOTTA VEIGA P. Y RIOS, S. (2007). O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. Serie comercio internacional n 82. Santiago de Chile: Ed. CEPAL.

RED CENTROAMERICANA DE MONITOREO DEL DR-CAFTA (2011). *Centroamérica ¿Mercados o Naciones? Impactos del DR-CAFTA en la región a cinco años de vigencia*. Informe 2011. Guatemala, 159 pp.

RODRIK, D. (2011). *La paradoja de la globalización*. Antonio Bosch editores. Barcelona, pp 366.

ROJAS, F, y CALDENTEY, P. (2014). Central American's relation with Latin America, pp. 322-335. En SANCHEZ-ANCOCHEA, D. Y MARTÍ, S. Handbook of Central Americana Governance. Routledge . UK, 470 pp.

ROSENTHAL, G. (1991). Un informe crítico a 30 años de integración en América Latina. Revista Nueva Sociedad, n°. 113 Mayo-Junio 1991. pp. 60-65.  
[www.nuso.org](http://www.nuso.org)

SANAHUJA, J.A. (2012). Regionalismo postliberal y multilateralismo en Sudamérica: el caso de UNASUR. Pp. 19-72. En SERBIN, A.; MARTÍNEZ, L.; y RAMANZINI, H. (coordinadores) (2012). El regionalismo postliberal en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevo desafíos. CRIES, Buenos Aires.

SANTOS, F. (2013). "Cambios en el escenario del regionalismo latinoamericano. Del regionalismo abierto al regionalismo postliberal". En SANTOS Y POZO, O. (2013). "El SICA: diálogos sobre una integración dinámica y singular en América Latina". Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación. Colección de estudios centroamericanos N° 4.  
<http://www.fundacionetea.org/index.php?m=15&nid=80>

SCHIFF, MAURICE Y WINTERS, L. ALAN (2004), *Integración regional y desarrollo*. Washington: Banco Mundial y Alfaomega Colombiana, 2004. 321 pp.

SCHWARTZ, J. (2012). Logistics in Central America: The Path to Competitiveness - Summary Document. The World Bank. 42 pp.

SUMNER, A. (2012). Global Poverty and the New Bottom Billion: What if Three-Quarters of the World's Poor Live in Middle-Income Countries? Working paper. IDS. UK. 41 pp.

WONNACOTT, P. y WONNACOTT, R.J. (2011). The economic case for reciprocal trade negotiations: gains from both imports and exports, pp.167-186. In JOVANOVIC, M. Editor (2011). International Handbook on the Economics of Integration, vol I. General Issues and Regional Groups. Edward Elgar Publishing. Uk, 496 pp.

WORLD TRADE ORGANIZATION (2013). World Trade Report 2013: Factor shaping the future of world trade. WTO, Geneve. 336 pp.